

Lex Nova.

Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2006

Nulidad parcial de un Decreto por exigir un alto nivel de catalán para acceder a la función pública

La sentencia recurrida, y confirmada por el Tribunal Supremo, declaró nulos dos preceptos del Decreto 49/2001, de 6 de febrero, del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña sobre provisión interina de plazas de los Cuerpos de Médicos Forenses, Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia en Cataluña. El artículo 5.2.h), porque exigía estar empadronado en algún municipio de Cataluña para participar en los concursos, y el artículo 5.3.3 en cuanto exigía para acceder a la bolsa de auxiliares interinos el certificado oficial de nivel C de catalán o equivalente.

La razón determinante de la declaración de nulidad fue la infracción del principio de igualdad entre españoles reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, en el primer caso, y la vulneración del derecho del artículo 23.2 CE (de igualdad en el acceso a cargo público), al exigir el Decreto un requisito desproporcionado, porque el nivel de catalán que se pide implica un conocimiento del idioma que no se corresponde con el desempeño de las funciones que a los auxiliares encomienda el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, ni tampoco se corresponde con la titulación académica general exigida que permite obtener el certificado oficial nivel B, acreditativo de conocimientos elementales de catalán, orales y escritos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.—La Sentencia recurrida dispone lo siguiente:

"FALLO

1. Estimar en parte el presente recurso.

2. Declarar nulo el artículo 5.2, letra H) del Decreto 49/2001, de 6 de febrero (D.O.G.C. 3331, 20/02/2001).

3. Declarar nulo el artículo 5.3.3. del dicho Decreto en cuanto exige a los auxiliares certificado oficial del nivel C de catalán o equivalente o demostrar su conocimiento mediante la superación de las correspondientes pruebas que se convocarán al efecto.

4. No formular condena en costas”.

Segundo.—Contra dicha Sentencia ha interpuesto recurso de casación la GENERALIDAD DE CATALUÑA. En el escrito de interposición, presentado el 2 de agosto de 2002 por el Letrado de dicha Generalidad, después de exponer los motivos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala "(...) dicte en su día sentencia por la que, con estimación de este recurso, se case la sentencia recurrida de 10 de mayo de 2002, y se resuelva en los términos que esta parte tiene interesado, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto de contrario sólo en lo que se refiere a la impugnación del art. 5.2, letra h) del Decreto 49/2001, de 6 de febrero, y desestimándolo respecto del resto de las pretensiones anulatorias deducidas por la actora, declarando ajustados a derecho la totalidad de los demás preceptos que fueron atacados por la actora, todo ello con imposición de costas a la parte recurrida en el presente recurso de casación”.

Tercero.—Admitido a trámite el recurso, se remitieron las actuaciones a esta Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos y, por providencia de 8 de septiembre de 2004, se dio traslado del escrito de interposición al Procurador Sr. Velasco Muñoz Cuéllar, que posteriormente se dejó sin efecto, y al Ministerio Fiscal para que formularan su oposición.

Cuarto.—Evacuando el traslado conferido, el Fiscal, en su escrito de 12 de noviembre de 2004, después de formular las alegaciones que estimó oportunas, manifestó, en conclusión, que "procede haber lugar al recurso de casación por quebrantamiento de forma en relación a las normas reguladoras de la Sentencia y la desestimación del recurso promovido en la instancia”.

Quinto.—Mediante providencia de 10 de enero de 2006 se señaló para votación y fallo el día 1 de marzo de 2006, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—La Sentencia ahora recurrida declaró nulos dos preceptos del Decreto 49/2001, de 6 de febrero, del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, sobre provisión interina de plazas de los Cuerpos de Médicos Forenses, Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia en Cataluña. El artículo 5.2.h), porque exigía estar empadronado en algún municipio de Cataluña para participar en los concursos, y el artículo 5.3.3 en cuanto exigía para acceder a la bolsa de auxiliares interinos el certificado oficial de nivel C de catalán o equivalente. De este modo fue acogido en parte el recurso que doña Esperanza, auxiliar interina en la Audiencia Provincial de Barcelona, interpuso por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. La razón determinante de la declaración de nulidad no fue otra que la infracción del principio de igualdad entre españoles reconocido en el artículo 14 de la Constitución en el primer caso y la vulneración del derecho que a la recurrente reconoce el artículo 23.2 del texto fundamental en el segundo al exigir el Decreto un requisito desproporcionado. La Sala se pronunció por mayoría respecto de este último extremo y el voto particular a la Sentencia explica que no hay tal desproporción.

Segundo.—Hay que advertir que la Generalidad de Cataluña solamente discute en casación la declaración de nulidad del artículo 5.3.3 del Decreto. Lo hace con tres motivos. El primero aduce la infracción del artículo 23.2 de la Constitución y se funda en el artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción. Los otros dos afirman, invocando el apartado c) de ese mismo artículo 88.1, la falta de precisión y claridad y de lógica interna de la Sentencia y su incongruencia externa, respectivamente. Veamos brevemente su contenido.

Tercero.—El primer motivo combate el razonamiento que lleva a considerar lesivo del derecho fundamental reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución la exigencia de un certificado oficial de nivel C de catalán o equivalente porque, en contra de lo que sostiene la Sentencia, entiende que es el necesario para el desempeño de las funciones que corresponden a los auxiliares, particularmente, la transcripción de textos, y es coherente con el derecho de los ciudadanos de Cataluña a dirigirse a la Administración de Justicia en la lengua oficial (catalán o castellano) que escojan, así como con el correlativo deber de disponibilidad lingüística de la Administración que mira a evitar a esos ciudadanos discriminaciones prohibidas por el artículo 14 del texto fundamental. Asume la Generalidad de este modo los argumentos del voto particular a la Sentencia de instancia.

La mayoría entendió, en cambio, desproporcionado exigir a quien aspira a un nombramiento interino como auxiliar un requisito, el certificado oficial de nivel C de catalán o equivalente, que implica un conocimiento del idioma que ni se corresponde con el desempeño de las funciones que el artículo 9 del Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, encomienda a los auxiliares, ni con la titulación académica general exigida para el acceso al cuerpo correspondiente: Graduado en Educación Secundaria o equivalente que, de haberse cursado en Cataluña los estudios conducentes al mismo, permite obtener el certificado de nivel B, acreditativo de conocimientos elementales de lengua catalana, orales y escritos. La Generalidad insiste en que se trata de un requisito específico que no tiene por qué guardar proporción con la titulación general necesaria para acceder al Cuerpo de Auxiliares y que con unos conocimientos inferiores de catalán no es posible, por ejemplo, transcribir correctamente en lengua catalana los textos que se entreguen a un auxiliar.

De ahí que afirme que la Sentencia ha infringido, por aplicarlo incorrectamente, el artículo 23.2 de la Constitución.

Planteada en estos términos la discusión, se impone la desestimación del motivo sin que sea preciso entrar en la consideración del alcance que debe tener el

conocimiento de la lengua catalana para acceder, aún interinamente, a plazas de funcionarios de la Administración de Justicia en Cataluña. En efecto, como se ha visto, nos dice la Generalidad que la Sentencia no tiene razón porque el certificado de nivel C es necesario para el correcto cumplimiento por un auxiliar de las funciones que está llamado a desempeñar. Sin embargo, no nos ofrece ningún argumento para sostener esa afirmación. Únicamente nos dice que "con unos conocimientos inferiores no es posible v. gr., que un auxiliar pueda transcribir correctamente en lengua catalana los textos que se le entreguen" y que estos conocimientos los correspondientes al certificado de nivel C "son los que se exigen a las personas que deseen acceder como administrativos o auxiliares a las administraciones autonómica o local", argumento este ya expuesto en el voto particular.

Debatiéndose cuál es el nivel de conocimiento del catalán para el correcto desempeño por un auxiliar interino de las funciones propias de los funcionarios de este Cuerpo lo que nos está sometiendo la Generalidad de Cataluña es una cuestión técnica sobre la que no aporta elementos que sirvan para desvirtuar el juicio efectuado en la instancia, ya que solamente ofrece una apreciación subjetiva y una referencia a los requisitos exigidos para el acceso a la función pública autonómica o local, que no son trasladables sin más a este caso en el que ha de estarse a lo dispuesto en el Real Decreto 249/1996. Precisamente por esta razón tampoco es de acoger el argumento ofrecido por el Ministerio Fiscal que avala la exigencia de requisitos distintos en este punto, según se trate del acceso a una plaza de auxiliar como interino o como funcionario titular.

Tercero.—El segundo motivo reprocha a la Sentencia falta de la claridad y precisión exigidas por el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que su motivación no se ajuste a las reglas de la lógica. Se refiere la Generalidad de Cataluña a la contradicción en la que habría incurrido la Sentencia al decir en el tercero de sus fundamentos que el artículo 5.3.3 del Decreto 49/2001 no quiebra el principio de igualdad en relación al acceso al Cuerpo de Auxiliares de la Administración de Justicia para, seguidamente, considerar desproporcionada la exigencia del certificado de nivel C.

En realidad, la Sentencia no dice exactamente lo que la recurrente señala. Aunque sea, ciertamente, mejorable la forma de expresarlo, ese fundamento tercero manifiesta con claridad dos cosas distintas. Por un lado, que no es contrario a la igualdad en el acceso a la función pública que prescribe el artículo 23.2 de la Constitución exigir un conocimiento suficiente del catalán a quienes aspiran a entrar en una bolsa de interinos en el ámbito territorial de Cataluña. Y, por el otro, que requerir en este caso el certificado de nivel C es desproporcionado. Ninguna contradicción hay en sostener lo uno y lo otro así que el motivo debe ser desestimado.

Cuarto.—Por último, la Generalidad de Cataluña sostiene, en el tercer motivo, que la Sentencia incurre en incongruencia externa porque va más allá de las pretensiones de la recurrente en la instancia. Así, indica, la Sra. Esperanza adujo la infracción de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución por entender lesionado su derecho a acceder en igualdad de condiciones que los funcionarios de carrera. Sin embargo, la Sentencia cometería el exceso por acoger como razón de decidir un motivo no esgrimido en la demanda, la falta de proporción de la exigencia del certificado de nivel C con las funciones de los auxiliares y con la titulación académica general que se les exige, sin aplicar antes de resolver el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción, con lo que habría infringido este precepto.

Hay que decir que el Ministerio Fiscal informa a favor de la estimación de este motivo porque, a su juicio, la razón esencial y determinante del recurso planteado en la instancia no era la proporcionalidad o desproporcionalidad de la exigencia del nivel C en el conocimiento de la lengua catalana sino la consideración de que, conforme al artículo 59 del Real Decreto 249/1996, los requisitos a exigir a los aspirantes a funcionarios interinos debían ser los mismos impuestos para acceder al Cuerpo de Auxiliares. Sin embargo, continúa, la Sentencia solventa el recurso con el principio de proporcionalidad, del que dice que "la parte alega de soslayo", y con la invocación de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 46/1991 que no se corresponde con los funcionarios auxiliares interinos de la Administración de Justicia en Cataluña integrantes de las bolsas de trabajo.

El examen de demanda revela que, desde el comienzo, la recurrente en la instancia plantea la comparación entre los requisitos exigidos por el Decreto 49/2001 y los necesarios, según el Real Decreto 249/1996 para adquirir la condición de funcionario. Comparación que considera procedente porque, conforme al artículo 59 de este reglamento los interinos tienen el mismo estatuto que los funcionarios de carrera, salvo en lo relativo a la fijeza, causas de cese y trienios, y deben reunir los mismos requisitos que aquellos para adquirir tal condición. E invoca repetidamente el principio de proporcionalidad sosteniendo que es la falta de proporción entre lo que se requiere para ingresar en el Cuerpo y lo preciso para entrar en la bolsa de interinos lo que produce la infracción del principio de igualdad.

Además, la demanda, tras recordar que el conocimiento de la lengua oficial propia distinta del castellano de una Comunidad Autónoma es un mérito y no un requisito, dice, a propósito del deber del empleado público de conocer el idioma cooficial, que ha de ser proporcional a las necesidades que demande el puesto cuya cobertura se convoca. Cita en este punto la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 46/1991, de 28 de febrero, cuyo objeto era el inciso final del artículo 34 de la Ley 17/1985, de 23 julio, del Parlamento de Cataluña, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad, según el cual en el proceso de selección del personal al servicio de la misma "deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita". En este punto describe la demanda la función genérica de un auxiliar judicial y en atención a ella dice que "el artículo 5 de la Resolución impugnada, está vulnerando el principio de proporcionalidad exigiendo un nivel de catalán, el C conocimientos exhaustivos orales y escritos de la dicha lengua, a un funcionario que tiene como función principal la de transcribir los textos...". Y, más tarde, dice al concluir su alegato sobre la infracción que a sus derechos fundamentales produce esta exigencia: "Por todo lo expresado, entendemos que sería suficiente para el trabajo desarrollado, acreditar un conocimiento de la lengua catalana de nivel B conocimientos orales y escritos que haría proporcional la necesidad de su conocimiento con la exigencia de su puesto de trabajo".

Como se ve, difícilmente cabe entender que la recurrente sólo de soslayo haya planteado el principio de proporcionalidad en relación con las funciones a realizar por un auxiliar interino, de manera que, desde este punto de vista, no hay incongruencia. Y, en cuanto a la titulación académica general, la apelación a los requisitos requeridos para ingresar en el Cuerpo y a su extensión al nombramiento de los interinos, junto a la invocación de los artículos 59 del Real Decreto 249/1996 y 104 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, es bastante para excluir, también en este punto la incongruencia alegada.

La desestimación de los tres motivos comporta la del recurso de casación.

Quinto.—A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo.

FALLAMOS

Que no ha lugar al recurso de casación n.º 4424/2002, interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia n.º 570, dictada el 10 de mayo de 2002, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y recaída en el recurso 341/2001, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación.

Primero.—La Sentencia recurrida dispone lo siguiente:

"FALLO

1. Estimar en parte el presente recurso.
2. Declarar nulo el artículo 5.2, letra H) del Decreto 49/2001, de 6 de febrero (D.O.G.C. 3331, 20/02/2001).

3. Declarar nulo el artículo 5.3.3. del dicho Decreto en cuanto exige a los auxiliares certificado oficial del nivel C de catalán o equivalente o demostrar su conocimiento mediante la superación de las correspondientes pruebas que se convocarán al efecto.

4. No formular condena en costas”.

Segundo.—Contra dicha Sentencia ha interpuesto recurso de casación la GENERALIDAD DE CATALUÑA. En el escrito de interposición, presentado el 2 de agosto de 2002 por el Letrado de dicha Generalidad, después de exponer los motivos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala "(...) dicte en su día sentencia por la que, con estimación de este recurso, se case la sentencia recurrida de 10 de mayo de 2002, y se resuelva en los términos que esta parte tiene interesado, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto de contrario sólo en lo que se refiere a la impugnación del art. 5.2, letra h) del Decreto 49/2001, de 6 de febrero, y desestimándolo respecto del resto de las pretensiones anulatorias deducidas por la actora, declarando ajustados a derecho la totalidad de los demás preceptos que fueron atacados por la actora, todo ello con imposición de costas a la parte recurrida en el presente recurso de casación”.

Tercero.—Admitido a trámite el recurso, se remitieron las actuaciones a esta Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos y, por providencia de 8 de septiembre de 2004, se dio traslado del escrito de interposición al Procurador Sr. Velasco Muñoz Cuéllar, que posteriormente se dejó sin efecto, y al Ministerio Fiscal para que formularan su oposición.

Cuarto.—Evacuando el traslado conferido, el Fiscal, en su escrito de 12 de noviembre de 2004, después de formular las alegaciones que estimó oportunas, manifestó, en conclusión, que "procede haber lugar al recurso de casación por quebrantamiento de forma en relación a las normas reguladoras de la Sentencia y la desestimación del recurso promovido en la instancia”.

Quinto.—Mediante providencia de 10 de enero de 2006 se señaló para votación y fallo el día 1 de marzo de 2006, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Magistrado de Sala