

LENGUAS, PODERES PÚBLICOS Y FUNCIÓN PÚBLICA*

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN

*Profesor Titular de Universidad de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco*

1. LA DECLARACIÓN DE OFICIALIDAD DE LAS LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ALGUNAS PECULIARIDADES

No es necesario volver a insistir en la gran transformación que, en nuestro ordenamiento, ha supuesto la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas de las Comunidades Autónomas, ni tampoco, en su gran trascendencia jurídica, habiéndose realizado al más alto nivel normativo, por la propia Constitución¹.

Parece conveniente, sin embargo, hacer algunas precisiones previas, antes de abordar directamente la cuestión de las consecuencias que se derivan de la situación de cooficialidad en relación con los poderes públicos y, muy especialmente, en relación con el personal al servicio de las Administraciones Públicas, es decir, lo que, *lato sensu*, podemos considerar como función pública.

La declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas en sus respectivos territorios tiene consecuencias inmediatas y precisas en el ordenamiento jurídico,

* Este trabajo se corresponde con el texto de la intervención en el Seminario sobre «Lenguas, Política y Derechos», celebrado en el Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, los días 3, 4 y 5 de noviembre de 1998, a cuyos organizadores el autor agradece la autorización para su publicación.

1. Sobre la trascendencia de la declaración constitucional de oficialidad de las lenguas vernáculas, junto con el castellano, en los territorios de las respectivas Comunidades Autónomas nos permitimos remitir a nuestro trabajo «El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico», en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 9, 1988, pp. 47 ss.

lo que nuestro TC ha precisado con indudable acierto. La declaración de oficialidad de una lengua tiene como consecuencia la configuración de un derecho de uso de la misma por parte de los ciudadanos, no solamente en sus relaciones privadas sino, también, frente a los poderes públicos. El derecho de uso de la lengua oficial en estos términos supone, como no puede ser de otra forma, la plena validez jurídica de las actuaciones realizadas en la lengua oficial. Plena validez jurídica frente a todos los poderes públicos radicados en el territorio en el que aquella es oficial, puesto que la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas en los territorios de las respectivas Comunidades Autónomas vinculan a todos los poderes públicos radicados en aquél, cualquiera que sea su naturaleza, y no sólo a los poderes públicos autonómicos, en sentido estricto².

En un contexto de simultánea presencia de dos lenguas oficiales en un mismo territorio, el derecho de uso de la lengua oficial –de cualquiera de las dos lenguas oficiales– en las relaciones entre ciudadanos y poderes públicos o de éstos entre sí, significa necesariamente que la utilización de una u otra tenga la misma validez jurídica. De ello habría que derivar la capacidad de opción lingüística tanto de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos, como de los propios poderes públicos en sus relaciones entre sí y con los ciudadanos. Pero, en lo que afecta a esta última cuestión, la conclusión no puede ser esa, pues, como ha precisado el TC, también con acierto, aquella conclusión ha de acompañarse con una precisión de suma importancia y de trascendentes consecuencias prácticas, en el sentido de que «la posibilidad (de los poderes públicos) de usar sólo una de ellas en vez de ambas a la vez y de usarlas indistintamente, aparece condicionada, en sus relaciones con los particulares, por los derechos que la Constitución y los Estatutos atribuyen»³. Condicionamiento que deriva del derecho de uso de cualquiera de las lenguas oficiales por parte de los ciudadanos. El derecho de uso de los ciudadanos –y no de los poderes públicos, que quedan supeditados a aquél– se configura como la columna vertebral de todo el sistema de cooficialidad lingüística. Derecho de uso que tiene una vertiente *activa*, que permite a los ciudadanos usar la lengua oficial de su elección cuando se dirigen a los poderes públicos, imponiéndosela a éstos, que están obligados a mantenerla en su relación con el ciudadano que, expresa o tácitamente, ha explicitado su opción lingüística; pero tiene, también, una vertiente *pasiva*, cuando son los poderes públicos quienes se dirigen a los ciudadanos, situación en la que, cuando el destinatario sea indeterminado o, siendo determinado, no haya precisado su opción lingüística, se impone a los poderes públicos la necesidad de utilización simultánea de ambas lenguas oficiales para salvaguardar aquél derecho de uso que se traduce en un derecho de opción lingüística, que impide que los

2. La jurisprudencia constitucional en la que se precisa el significado y consecuencias de la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas de las Comunidades Autónomas está integrada, fundamentalmente, por las SSTC 82, 83 y 84/1986, sobre las leyes lingüísticas del País Vasco, Galicia y Cataluña, respectivamente, STC 123/1988, sobre la ley lingüística balear y STC 337/1994, sobre la enseñanza en Cataluña.

3. Cfr. STC 82/1984.

poderes públicos puedan imponer, a su voluntad, el uso de una (sola) de ellas, en detrimento de la otra.

Esta caracterización del régimen de la cooficialidad lingüística no se ve alterada por el hecho de que la declaración constitucional del castellano como lengua oficial del Estado vaya acompañada de la imposición del deber de su conocimiento. El deber de conocimiento del castellano no puede tener otra consecuencia que la imposibilidad de alegar válidamente su desconocimiento. Siendo ello así, podría pretenderse que, puesto que el castellano es lengua oficial, las actuaciones realizadas utilizando la misma tienen plena validez jurídica y frente a ella no es posible alegar desconocimiento, la utilización por parte de los poderes públicos exclusivamente del castellano sería plenamente conforme con el sistema de cooficialidad lingüística.

Ciertamente, como afirma el juez de la constitucionalidad, el deber de conocimiento del castellano significa que su conocimiento «puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad», lo que no ocurre «con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas»⁴. Esta argumentación, que nos parece acertada, pone de manifiesto una realidad de la que derivan efectos jurídicos, cual es la de que en nuestro sistema de pluralismo lingüístico no puede imponerse el uso de la lengua (oficial) propia de la Comunidad Autónoma de que se trate a ningún ciudadano; es decir, ninguna autoridad o poder público radicado en el territorio de una Comunidad Autónoma con lengua propia oficial puede pretender la validez *per se* de ningún acto realizado exclusivamente en esa lengua frente a cualquier ciudadano que reclame la utilización del castellano. Pero, a nuestro juicio, ello es así no por la concurrencia de un deber constitucional de conocimiento del castellano, sino por el hecho de que la coexistencia de dos lenguas oficiales en un mismo territorio y la configuración de los derechos lingüísticos como derechos de los ciudadanos, es decir, como derechos subjetivos —como derechos *frente a* los poderes públicos, no como derechos *de* los poderes públicos—, hace que sean los ciudadanos, y solo los ciudadanos, quienes tengan la capacidad de establecer la lengua de relación⁵. Y como quiera que ello ocurre no solo en las relaciones en las que el destinatario del acto, comunicación, etc., de los poderes públicos está previamente determinado, sino, incluso, cuando se trata de un destinatario genérico, se impone el uso simultáneo de las dos lenguas cooficiales, salvo en los supuestos de destinatario predeterminado que ya ha puesto de manifiesto, expresa o tácitamente, su opción lingüística. Se trata, así, en sentido estricto, de la capacidad de todo ciudadano de optar entre cualquiera de las dos lenguas oficiales en

4. Cfr. STC 84/1986.

5. Por ello resulta inaceptable, a nuestro juicio, la interpretación contenida en la STC 337/1994, sobre normalización lingüística de Cataluña, relativa a la imposición del catalán como lengua vehicular en la enseñanza, pues suplanta el derecho de opción lingüística de los ciudadanos por el de los poderes públicos. Los poderes públicos pueden imponer la enseñanza de una lengua oficial en el sistema educativo, de forma que se garantice su conocimiento por parte de los alumnos, pero no puede atribuir a los poderes públicos la capacidad para decidir, más allá de lo que se deriva de esa exigencia, la lengua de la enseñanza negándosela a los ciudadanos —alumnos o tutores—.

el territorio de una Comunidad Autónoma como lengua de relación con los poderes públicos radicados en el territorio de la misma. Pero la misma capacidad existe frente a la utilización en exclusiva por los poderes públicos de cualquiera de las dos lenguas oficiales⁶.

Por otra parte, queremos resaltar el hecho de que la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas realizada por la Constitución no prejuzga su régimen jurídico, sino que este debe ser precisado por el Estatuto de cada respectiva Comunidad Autónoma. De esta forma, la determinación concreta del régimen jurídico de la lengua propia oficial corresponde a una norma jurídica en la que la voluntad de las fuerzas políticas de la Comunidad Autónoma tiene —ha tenido, de hecho— una incidencia determinante⁷; lo que, a su vez, se ha reforzado por el hecho de que todos los Estatutos de Autonomía, expresa o tácitamente, remiten, para su desarrollo, al legislador autonómico. Lo que significa que, en nuestro ordenamiento jurídico hay un alto nivel de autodeterminación, por las propias fuerzas políticas representativas de la voluntad de la Comunidad Autónoma en la que está asentada la lengua vernácula declarada oficial, en la determinación de su régimen jurídico. Regulación sustancial del régimen oficial de la lengua vernácula que vincula a todos los poderes públicos radicados en su territorio.

Finalmente, queremos hacer referencia a una última cuestión que suele ser habitualmente soslayada en los análisis del régimen de cooficialidad lingüística, cual es la incidencia que sobre el mismo tiene, necesariamente, la vigencia social de la lengua oficial, en relación con las consecuencias que se derivan del régimen de lengua oficial.

La declaración constitucional de oficialidad de las lenguas vernáculas se realiza al margen de su vigencia social; y el TC afirma, igualmente, que los efectos jurídicos de la declaración de oficialidad se producen independientemente de su realidad y peso como fenómeno social. Y no podría ser de otra forma en razón del principio de seguridad jurídica. Pero ello no nos puede llevar a considerar que la mayor o menor vigencia social de la lengua sea indiferente en la determinación de las consecuencias que se derivan de la consideración de una lengua como lengua oficial.

Ciertamente, la diferente vigencia social de la lengua vernácula dentro del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente ha llevado, en algunos

6. Otra cosa es que del deber de conocimiento del castellano puedan derivarse otros efectos, con consecuencias prácticas que, en determinadas situaciones, pueden ser de gran trascendencia; vid., por ejemplo, las consecuencias que se pueden derivar de la presunción de conocimiento del castellano que se vincula al deber de conocimiento en el ámbito de la utilización del castellano en el ámbito judicial en relación con la salvaguarda de los derechos del proceso, en nuestros trabajos «Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría (Algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad sobre el Poder Judicial)», en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, CGPJ (en prensa) y «Algunos problemas en torno a la cooficialidad lingüística y el Poder Judicial», en *Jueces para la democracia*, n.º 34, 1999, pp. 24 ss.

7. Hay que tener en cuenta que los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña han sido el modelo de las demás regulaciones estatutarias, Estatutos que, además de ser aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, se tramitaron en unas circunstancias políticas que convirtieron en prácticamente determinante la voluntad autonómica representada por la delegación de la Asamblea de Parlamentarios en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

casos, a delimitar –o, al menos, a afectar– territorialmente el régimen de cooficialidad⁸, aunque no todos los Estatutos haya tenido las mismas consecuencias⁹. Lo que ahora queremos poner de relieve, sin embargo, es otra cuestión, cual es la incidencia que la vigencia social de la lengua tiene en el interior del sistema de cooficialidad o, más en concreto, en el interior del régimen jurídico de la lengua oficial. Ciertamente, como sabemos, la declaración de una lengua como lengua oficial exige que los poderes públicos garanticen la plena validez jurídica de los actos realizados utilizando la misma, lo que exigirá la adopción de medidas de diverso tipo por parte de aquellos, pudiendo llegar, incluso, a modular el contenido de derechos constitucionales; tal es lo que ocurre con el derecho fundamental de acceso a los cargos y funciones públicas contenido en el artículo 23.2 CE, al que más adelante nos referimos de forma específica. Pero esto no puede significar que la declaración de oficialidad legitime cualquier medida dirigida a garantizar efectivamente la plena validez jurídica de los actos realizados en la lengua oficial. Por el contrario, las medidas a adoptar en esta dirección tienen que ser el resultado de la ponderación de las exigencias derivadas de la declaración de oficialidad y las necesidades reales que se deriven de la vigencia social que efectivamente tenga la lengua oficial. Es lo que se materializa en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la adopción de las medidas tendentes a garantizar efectivamente la plena validez jurídica del derecho al uso de la lengua oficial. De forma que solamente aquellas medidas que, encontrando fundamento en la condición de lengua oficial, sean razonables y proporcionales a las exigencias efectivas que se deriven del carácter oficial de la lengua a la luz de su vigencia social serán constitucionalmente legítimas, especialmente cuando afecten a derechos de los ciudadanos, modulando su contenido.

2. COOFICIALIDAD LINGÜÍSTICA Y PODERES PÚBLICOS: LA ADAPTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

La situación de cooficialidad lingüística y las consecuencias que de ella se derivan exigen, por tanto, la adaptación de los poderes públicos, en la medida en que tienen que garantizar la efectividad de la plena validez jurídica de cualquier acto de los ciudadanos o de otro poder público en uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales en el territorio de que se trate. Necesidad de adaptación que afectará de forma muy especial y preponderante a las Administraciones Públicas, dadas las características de nuestros sistemas políticos, caracterizados por la existencia de una vasta administración pública, dependiente de los diferentes poderes públicos radicados en un territorio, omnipresente en la vida social y económica –y, por tanto, en la vida de los ciudadanos–, a través de la que aquellos ejercen

8. Se trata de los sistemas de cooficialidad de Navarra y de la Comunidad Valenciana.

9. En el País Vasco, por el contrario, el artículo 6 del Estatuto de Autonomía se ha limitado a establecer que las instituciones habrán de tener en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco.

sus competencias. En última instancia, el proceso de adaptación de los poderes públicos a las consecuencias que se derivan de la situación de cooficialidad consistirá, fundamentalmente, en un proceso de adaptación de las estructuras administrativas. Proceso de adaptación que, como ha señalado el TC, deberá realizarse aunque provoque dificultades a los poderes públicos, y que deberán ser afrontadas necesariamente, porque «tales dificultades son el resultado de una decisión constitucional»¹⁰.

Hemos señalado que la declaración de oficialidad de la lengua vernácula vincula a todos los poderes públicos radicados en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma. Pero, no sólo vincula a todos los poderes públicos esta declaración, sino, igualmente, el régimen jurídico de la misma, en cuanto lengua oficial, tal y como venga precisado en el Estatuto de autonomía y, en su caso, por el legislador autonómico, en desarrollo de las disposiciones estatutarias. Esta es una cuestión que ha provocado algún problema de interpretación, sosteniéndose que el Estatuto de autonomía y, especialmente, el legislador autonómico, no podían entrar a regular los efectos de la consideración de la lengua vernácula como lengua oficial en ámbitos materiales que no están atribuidos a su competencia¹¹. Sin embargo, a nuestro juicio, esta es una cuestión que no plantea problemas de interpretación, en la medida en que la *reserva de Estatuto* establecida en el artículo 3.2 CE presupone la idoneidad de esta norma para atribuir al legislador autonómico capacidad para desarrollar las disposiciones estatutarias en la materia¹². Consideramos, por tanto, que la determinación del régimen jurídico de la lengua vernácula oficial corresponde al Estatuto de autonomía complementado, en su caso, por el legislador autonómico, en todos los ámbitos materiales, régimen jurídico que vincula, por tanto a todos los poderes públicos también en sus propios ámbitos competenciales. La competencia material no lleva aparejada la competencia lingüística en el mismo ámbito, sino que ésta constituye un ámbito normativo autónomo, de carácter horizontal, que no queda *distribuida* entre los diferentes ámbitos materiales de competencia.

Cuestión distinta es la de los límites de la reserva de Estatuto y de la intervención, en su caso, del legislador autonómico, de tal forma que no invada otras *reservas* establecidas en la Constitución o la competencia de los entes que lo son por razón de la materia a la que afecta la regulación del régimen jurídico de la lengua oficial. El problema, ciertamente, se ha planteado, por una parte, en aquellos ámbitos, como el del Poder Judicial, en el que la Constitución establece una reserva de ley orgánica específica, que, como ya se ha precisado sobradamente por la doctrina y la jurisprudencia, no puede ser satisfecha por la norma estatutaria¹³. Pero en

10. Cfr. STC 82/1986, ya citada.

11. vid., por ejemplo, el voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la STC 82/1986, así como la STC 56/1990, de 29 de marzo, sobre la LOPJ.

12. vid., en el sentido defendido en el texto, por ejemplo, la STC 89/1984, de 29 de septiembre, en relación con la interpretación de la *reserva de Estatuto* establecida en el artículo 147.2 CE.

13. vid., sobre esta cuestión, entre otros, DE OTTO Y PAUDO, Ignacio: «Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas», ahora en *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pp. 193 ss.

estos ámbitos, como en cualquier otro ámbito material de competencia que no esté atribuido a la titularidad de la Comunidad Autónoma, la delimitación del ámbito correspondiente a la regulación del régimen jurídico de la lengua vernácula oficial y la del ámbito propio del ejercicio competencial no tiene que plantear problemas de especial importancia, pues la reserva de Estatuto solo afecta al régimen jurídico de la lengua vernácula oficial, es decir, a la consideración y tratamiento que deba tener la misma en cualquier ámbito de actividad de los poderes públicos, pero sin entrar a regular cuestiones que son reconducibles al ámbito competencial¹⁴.

Pero, por otra parte, es necesario delimitar el ámbito de intervención que, en sentido propio, queda cubierto por la reserva de Estatuto y en el que es posible la intervención del legislador autonómico en la determinación del régimen de la lengua vernácula oficial. La intervención estatutaria y autonómica no puede sobrepasar la regulación sustantiva de las consecuencias que se derivan de la consideración de la lengua como lengua oficial, quedando fuera de este ámbito la determinación de las medidas de orden organizativo o de otro tipo dirigidas a hacer viable su efectividad. Ni la norma estatutaria ni el legislador autonómico pueden invadir el ámbito propio de la organización interna de cada ente o poder público, pues ello corresponde al ámbito propio de la autoorganización que a cada uno de ellos corresponde en los términos precisados en cada caso, por su normativa reguladora. Es decir, corresponde a la determinación del régimen jurídico de la lengua precisar los efectos de su carácter oficial, pero no así la determinación de las medidas organizativas y de los medios instrumentales que hagan posible su efectividad. Las medidas posibles para garantizar la efectividad del régimen de la lengua oficial podrán ser múltiples y podrán ser más o menos penetrantes y la opción entre ellos no corresponde al legislador autonómico sino a cada uno de los entes o poderes públicos afectados.

Cada ente público afectado por la situación de cooficialidad lingüística deberá planificar el proceso de adaptación de sus estructuras al objeto de garantizar la efectividad del régimen jurídico de las lenguas oficiales en el territorio en que está radicado. Pero la salvaguarda de la competencia de autoorganización no puede convertirse en una trinchera de protección frente a la obligación de garantizar la efectividad de las consecuencias que, en relación con cada lengua, se derivan de su consideración como lengua oficial. Adquiere, así, en este contexto, una importancia crucial la cuestión del tiempo razonable para la adaptación organizativa dirigida a garantizar la efectividad de las exigencias derivadas del régimen jurídico de la lengua oficial.

14. Así, cuando el legislador autonómico precisa que el ámbito del Poder Judicial todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, sin que se le pueda exigir traducción alguna, o que los escritos y documentos presentados en lengua vernácula oficial, así como las actuaciones judiciales, serán totalmente válidos y eficaces, como hace la ley de normalización lingüística de la Comunidad Autónoma Vasca, no se está incurriendo en invasión competencial, ni entrando en un terreno reservado a la ley orgánica prevista en el artículo 122 CE, en conexión con la reserva competencial al Estado establecida en el artículo 149.1 5.ª CE, pues se está limitando a precisar los efectos de la consideración de la lengua vernácula como lengua oficial: vid., en este sentido, la STC 82/1986 y el voto particular del Magistrado Rubio Llorente, ya citados.

En conexión con todo lo que venimos diciendo sobre este proceso de adaptación de las estructuras instrumentales de los entes públicos, es necesario hacer una última precisión. La garantización de la efectividad del régimen jurídico de la lengua vernácula oficial supone que la situación real en que se encuentren, respectivamente, los ciudadanos que optan por el uso de una u otra lengua oficial tiene que ser sustancialmente similar, sin que la opción por una de ellas suponga un trato más gravoso o la dilación en la tramitación o resolución del asunto en el que interviene. Garantizar una posición sustancialmente similar de los ciudadanos con independencia de su opción lingüística debe constituir, por tanto, uno de los objetivos del proceso de adaptación de estructuras que deban acometer los poderes públicos a fin de garantizar la efectividad del régimen de cooficialidad lingüística; ciertamente, dentro de los límites de razonabilidad que se deriven, por una parte, de la vigencia social de la lengua y, por otra, de las peculiaridades de la actuación de que se trate y las dificultades que, en su caso, se deriven de aquella a los efectos de esta adaptación.

3. EL CONOCIMIENTO DE LA LENGUA VERNÁCULA Y EL DERECHO DE ACCESO A LAS FUNCIONES Y CARGOS PÚBLICOS

La adaptación de las estructuras de los poderes públicos a la situación de cooficialidad tiene repercusión directa sobre el personal al servicio de los mismos, pues para que una estructura administrativa esté en condiciones de garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos que se derivan de la declaración de oficialidad, junto con el castellano, de las lenguas vernáculas de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, tendrá que disponer, en mayor o menor medida, de personal que tenga un dominio suficiente de ambas lenguas oficiales.

Ciertamente, como ha afirmado el TC en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, la adaptación de los poderes públicos a la situación de cooficialidad no es un deber individual de cada uno de sus funcionarios, sino de la Administración en su conjunto. Con ello se quiere señalar que la adaptación a la cooficialidad es una cuestión de organización de las propias estructuras de los poderes públicos, tal y como hemos señalado más arriba, responsabilidad, por tanto, de los titulares o de los órganos de dirección o gobierno de cada uno de los entes o poderes públicos radicados en el territorio con dos lenguas oficiales, en el ejercicio de su competencia de autoorganización. Pero las decisiones en materia de organización de las estructuras de los poderes públicos tendrán consecuencias directas sobre el personal, en la medida en que de aquellas se derive el necesario conocimiento de las dos lenguas oficiales para poder ocupar determinados puestos. Es decir, si bien se trata de una responsabilidad de organización de los poderes públicos, no atribuible al personal al servicio de un ente determinado, las consecuencias recaerán sobre aquél, en la medida en que es a través del personal a su servicio como el ente de que se trate tiene que garantizar la plena vigencia de los derechos que derivan de la cooficialidad.

La adaptación de los poderes públicos a la situación de cooficialidad requiere, por tanto, de personal a su servicio que tenga un conocimiento suficiente de

ambas lenguas oficiales, lo que, necesariamente, quiere decir que los poderes públicos tendrán que poder exigir, de una u otra forma, el conocimiento de ambas al personal a su servicio. Es decir, dado que, al menos en las condiciones actuales el conocimiento del castellano es, realmente, generalizado, significará que los poderes públicos podrán exigir, en concreto, del personal a su servicio el conocimiento suficiente de la lengua vernácula oficial.

Esto es lo que, ya desde sus primeras sentencias, ha ratificado sistemáticamente el TC, frente a una actitud inicial del TS ciertamente muy reticente a extraer las consecuencias que se derivaban de la declaración de oficialidad de las lenguas vernáculas de las Comunidades Autónomas¹⁵. Es cierto que, en un primer momento, en la STC 76/1983, ya citada, el intérprete supremo de la Constitución mantuvo una posición que hizo albergar muchas dudas sobre la capacidad de los poderes públicos de incorporar, de una u otra forma, el conocimiento de la lengua vernácula oficial de la Comunidad Autónoma de que se tratase al proceso de selección de su personal, en la medida en que el TC contraponía las consecuencias que se derivan de la declaración de oficialidad a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, en concreto, en el ámbito de la selección del personal al servicio de los poderes públicos, el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas reconocido en el artículo 23.2 de la norma suprema. Así, el TC considera en la sentencia citada que el derecho de los ciudadanos a utilizar una lengua cooficial podría suponer «un condicionamiento en el ejercicio de uno de sus derechos fundamentales», como es el acceso a la función pública en condiciones de igualdad –art. 23.2 CE– y según criterios de mérito y capacidad –art. 103.3 CE–, lo que resulta, a su juicio, inaceptable, por lo que el despliegue de los efectos de la declaración de oficialidad quedaría limitado, en todo caso, por las exigencias derivadas de las disposiciones constitucionales citadas.

Sin embargo, a pesar de este precedente, la STC 82/1986, ya citada de forma reiterada, establece los criterios que, a partir de ese momento, van a constituir ya jurisprudencia constante e inalterable del TC. En esta sentencia, en efecto, el alto tribunal establece con claridad la legitimidad constitucional de la incorporación del conocimiento de la lengua vernácula oficial en los procesos de selección del personal al servicio de los poderes públicos, en la medida en que es obligación de estos garantizar la plena efectividad de los derechos lingüísticos que derivan de la declaración de oficialidad, sin que, frente a ella, el derecho contenido en el

15. Las sentencias del TS durante los primeros años tras la proclamación de la Constitución eran muy reticentes a aceptar la incorporación del conocimiento de las lenguas vernáculas en los procesos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas, aunque fuera, como ocurría en aquellos tiempos, como mérito, entre otros, y con una muy limitada repercusión en el conjunto del proceso selectivo. En este sentido, es muy significativa la continua anulación por parte del TS de las sentencias dictadas por la entonces Audiencia Territorial de Bilbao convalidando procesos de selección de personal en los que el conocimiento de la lengua vernácula se incorporaba al mismo en aquellas condiciones: vid., así, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 7 de octubre y 24 de noviembre de 1983 o la de 20 de febrero de 1986, en la que la Sala explicita que se ve obligada a modificar su postura en esta materia como consecuencia de la reiterada jurisprudencia del TS en sentido contrario.

artículo 23.2 CE pueda configurarse como un límite infranqueable. Afirma, así, el TC que «de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros... el nivel de conocimiento de las mismas». El TC, por tanto, convalida la validez constitucional tanto de la valoración como mérito, entre otros, del conocimiento de la lengua vernácula oficial como de la exigencia de su conocimiento como requisito de acceso a la función pública *lato sensu*. Bien es cierto que establece diferencias entre una y otra forma de incorporación del conocimiento de la lengua vernácula al proceso de selección, pues, mientras que en el supuesto de su consideración como requisito de acceso lo vincula a «determinadas plazas», la valoración como mérito parece que puede asumir un carácter general.

Esta distinción realizada por el TC nos pone de manifiesto una cuestión que nos parece crucial y es que, tratándose de instrumentos, en principio, constitucionalmente legítimos en el proceso de adaptación de las estructuras de los poderes públicos a la situación de cooficialidad, no lo son en cualquier circunstancia; o, mejor dicho, su legitimidad, en concreto, puede depender de las circunstancias que concurran en el supuesto de que se trate, en la medida en que su legitimidad lo es dentro de determinados límites, sin que pueda imponerse, frente a las demás exigencias constitucionales, de forma total y absoluta, de forma ilimitada, cualquiera que sea la situación o cualquiera que sean las circunstancias en que aquellos instrumentos pretenden ser utilizados.

En esta dirección, el propio TC procede a precisar los criterios que constituyen la pauta de modulación de la legitimidad constitucional de aquellas medidas y los límites dentro de los que pueden ser utilizadas en el proceso de adaptación a la situación de cooficialidad. Así, precisa que, en general, tanto una medida como otra deben ser utilizadas «dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la CE y sin que en la aplicación (...) se produzca discriminación», así como «con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad desde la perspectiva de lo dispuesto en los arts. 23.2, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución».

Como se puede ver, para el TC ya no se plantea un problema de incompatibilidad *per se*, de carácter absoluto, entre la exigencia –o valoración– del conocimiento de la lengua vernácula en los procesos de selección del personal al servicio de los poderes públicos y el derecho al acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad proclamado en el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 14 de la misma, sino un problema de modulación de la incidencia del conocimiento de la lengua vernácula oficial en el proceso de selección de que se trate atendiendo a las circunstancias concretas que concurran en cada caso¹⁶.

16. Vid., sobre esta cuestión, especialmente, BAÑO LEÓN, José M.²: «El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración Pública», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 54, 1987, pp. 234 ss., así como VERNET I LLOBET, J.: *Normalizació lingüística i accés a la funció pública*, Barcelona, 1992, pp. 130 ss.

Esta posición del intérprete supremo de la Constitución en la que, inicialmente, las referencias a los límites constitucionales dentro de los que se debían mover, necesariamente, las vías de incorporación del conocimiento de la lengua vernácula oficial a los procesos de selección de personal pudieron parecer fundamentalmente retóricas, se confirmó como una interpretación más depurada de lo que pudo parecer en un principio, rica, por lo demás, de importantes consecuencias prácticas. En efecto, en la STC 46/1991, de 28 de febrero, sobre la función pública catalana, se reafirma, por una parte, con mayor claridad si cabe, la no incompatibilidad entre la incorporación del conocimiento de la lengua vernácula oficial a los procesos de selección del personal al servicio de los poderes públicos, precisando que «el establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice el principio de igualdad», por lo que la exigencia del conocimiento de la lengua propia oficial de la Comunidad Autónoma «no es discriminatoria desde la vertiente de la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional». Aún más, el TC señala que la incorporación del conocimiento de la lengua vernácula oficial al proceso de selección del personal constituye «un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma».

Ciertamente, en una situación de cooficialidad lingüística la exigencia –o la valoración– del conocimiento de la lengua oficial se reconduce, de forma natural, al criterio de mérito y capacidad en la selección del personal al servicio de las administraciones públicas, prescrito en el artículo 103.3 CE, en relación con el artículo 23.2 de la misma norma fundamental. Pero, una vez reafirmada la capacidad para exigir el conocimiento de la lengua propia oficial el TC precisa que se trata de una exigencia que «ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar» en el puesto de trabajo de cuya cobertura se trate, como quiera que el artículo 23.2 CE impone que aquella exigencia esté caracterizada por la proporcionalidad, pues sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública exigir un nivel de conocimiento de la lengua propia oficial «sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate», de forma que una aplicación desproporcionada «podría llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al artículo 14 como al 23.2 CE».

En esta sentencia el TC ha precisado con suficiente claridad el significado de las referencias a la igualdad y no discriminación, así como la razonabilidad y proporcionalidad, en la exigencia del conocimiento de la lengua vernácula en los procesos selectivos para el acceso al desempeño de funciones públicas.

A nuestro juicio, la jurisprudencia constitucional conecta con una cuestión que nos parece trascendental, cual es el efecto que tiene la vigencia social efectiva de la lengua vernácula oficial¹⁷ sobre las medidas a adoptar en el proceso de adecuación de las estructuras de los poderes públicos a la situación de cooficialidad.

17. La referencia, exclusivamente, a la lengua vernácula de la Comunidad Autónoma se debe a que, dada la situación lingüística real, en la que el conocimiento del castellano es realmente general, sólo la exigencia del conocimiento de ésta plantea problemas reales.

Ciertamente, si la garantía de la plena validez jurídica de los actos realizados en la lengua vernácula oficial impone un proceso de adecuación de las estructuras de los poderes públicos que permite llegar, incluso, a modular el contenido de derechos constitucionales como el derecho fundamental de acceso a los cargos y funciones públicas contenido en el artículo 23.2 CE, ello no puede significar que la declaración de oficialidad legitime cualquier medida dirigida a garantizar efectivamente los derechos lingüísticos que derivan de aquella.

Las medidas a adoptar en esta dirección tienen que ser el resultado de la ponderación de las exigencias derivadas de la declaración de oficialidad y las necesidades reales que se deriven de la vigencia social que efectivamente tenga la lengua oficial. Es lo que se materializa en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la adopción de las medidas tendentes a garantizar efectivamente la plena validez jurídica del derecho al uso de la lengua oficial. De forma que solamente aquellas medidas que, encontrando fundamento en la condición de lengua oficial, sean razonables y proporcionales a las exigencias efectivas que se deriven del carácter oficial de la lengua en el caso de que se trate, a la luz de su vigencia social y de las exigencias del puesto de trabajo a cubrir —entendidas siempre en su inserción orgánica y no de forma aislada¹⁸— serán constitucionalmente legítimas, especialmente cuando afecten a derechos de los ciudadanos, modulando su contenido. La posición del TC es, a nuestro juicio, acertada, en la medida en que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la utilización de los instrumentos conexos con el conocimiento de la lengua (oficial) propia de la Comunidad Autónoma en la selección del personal al servicio de las administraciones públicas conectan directamente con su vigencia social o con su realidad socio-lingüística. La exigibilidad del conocimiento de la lengua tiene un contenido material que deriva, necesariamente, de su vigencia social, fuera del cual su utilización es contraria al principio de igualdad, siendo discriminatoria. La cláusula antidiscriminatoria —que, por lo demás, ha sido objeto de explícita incorporación al interior de los regímenes jurídicos de cooficialidad lingüística de nuestras Comunidades Autónomas—, recupera, así, un papel central, en relación con la vigencia social de cada una de las lenguas propias oficiales.

La declaración de una lengua como lengua oficial impone, ciertamente, determinadas consecuencias, pero no justifica cualquier actuación de los poderes públicos desligada de su realidad socio-lingüística, pues ésta constituye la base para la concreción del contenido material de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Y ello es aplicable a todos los ámbitos en que las consecuencias de la cooficialidad afecten a los derechos constitucionales de los ciudadanos, limitando su ejercicio.

18. No hay que olvidar que habrá que ponderar, igualmente, la eficacia de la organización administrativa de que se trate y las exigencias estructurales que se deriven de la misma, de forma que no se pueden analizar las exigencias de un puesto de trabajo aislándolas de la estructura en la que se integra. No hay que olvidar que, entre otras, razones de este tipo fueron las que llevaron al TC en la sentencia 46/1991, sobre la función pública catalana, a considerar constitucionalmente válido el inciso del artículo 34 de la Ley impugnada (Ley 17/1985, de 23 de julio), en el que se dispone que «en el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita».

Los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional han sido incorporados a la jurisprudencia ordinaria por parte del TS, llegando a concretar de forma ciertamente pormenorizada las consecuencias que, a juicio de este Tribunal, se derivarían de la interpretación constitucional. La posición consolidada del TS aparece recogida de forma clara y precisa, entre otras, en la sentencia de 16 de abril de 1990, anterior, por tanto, a la STC sobre la función pública catalana, pero que puede ser considerada como expresiva de la interpretación que el TS realiza del posicionamiento del TC. En esta sentencia, sobre la base directamente del pronunciamiento del TC de 1986, el TS trata de precisar las consecuencias que, a su juicio, se derivan, por una parte, de la legitimidad generalizada para valorar como mérito, junto a otros, el conocimiento de la lengua vernácula oficial en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, en conexión con la legitimidad de la exigencia como requisito de su conocimiento solo para la cobertura de determinadas plazas; y, por otra, las consecuencias de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la aplicación de unas y otras medidas, sin incurrir en discriminación.

En este sentido, en la sentencia señalada, el TS precisa los siguientes criterios: «primero, que el principio general sigue siendo el de que pueda valorarse como mérito no eliminatorio el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano; segundo, que para concretas y determinadas plazas, los poderes públicos competentes pueden darle dicho carácter –eliminatorio– a la prueba de conocimiento de la lengua del idioma cooficial de la respectiva Comunidad Autónoma; tercero, que la finalidad de esta excepción al principio general es la de proveer a la presencia en la administración de personal que habla la lengua vernácula como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad; cuarto, que la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la mencionada exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de la lengua de su Comunidad Autónoma debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizarla les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionan con la Administración, lo que a su vez implica la necesidad de valorar en cada caso las funciones que sean competencia de la plaza que pretenda cubrirse, así como el conjunto de funcionarios a los que corresponda un determinado servicio, de manera que en las que se aprecie la concurrencia de la perturbación mencionada, pueda garantizarse que alguno de los funcionarios habla el idioma peculiar de la Comunidad, todo ello matizado por la vigencia del deber constitucional de conocimiento del castellano, que el artículo tercero de nuestra norma suprema impone a todos los españoles; quinto, que cuando no medie alguna de estas circunstancias sigue siendo plenamente aplicable la constante tesis jurisprudencial que considera discriminatoria la exigencia de conocimiento de los idiomas de las Comunidades Autónomas con carácter obligatorio, expreso o implícito». Y, además, en la valoración del conocimiento de la lengua propia oficial como mérito en el acceso a la función pública deberá verificarse la proporcionalidad de la valoración otorgada dentro de la puntuación global otorgada a los demás méritos «de modo que aquella no pueda neutralizar por sí sola a los profesionales en los que no concurra ese mérito».

Ciertamente, los criterios precisados por el TS en esta sentencia que muestra la posición consolidada en su jurisprudencia conecta directamente con el posicionamiento manifestado por el TC, aunque parecen adolecer de una rigidez que, a la luz de su jurisprudencia, no parece ser totalmente asumida por el intérprete supremo de la Constitución. Estos criterios así expresados no siempre agotarán los criterios que deban ser tomados en consideración para determinar si la exigencia del conocimiento de la lengua vernácula oficial para la cobertura de determinadas plazas está o no investida de legitimidad, pues el análisis de las exigencias de utilización de la referida lengua en relación con las tareas de un concreto puesto podrá depender, igualmente, de condicionamientos de la propia estructura organizativa del ente público de que se trate, imponiendo aquél conocimiento no tanto por las exigencias directas de sus funciones cuanto por razones de eficacia organizativa, por ejemplo. El análisis detallado de todas las circunstancias que concurran en cada caso concreto deberá girar sobre la ponderación de todas las circunstancias que concurran, sin que, necesariamente, sea suficiente o adecuada una aplicación rígida de los criterios precisados por el TS.