

LIBERTADES LINGÜÍSTICAS, DOBLE OFICIALIDAD
E IGUALDAD EN LA JURISPRUDENCIA

Jesús PRIETO DE PEDRO

Professor de Dret administratiu de la UNED

I. LIBERTADES LINGÜÍSTICAS Y OFICIALIDAD

1. *El tratamiento constitucional de las libertades lingüísticas*

La relación entre «derecho» y «lenguas» debería ser observada exclusivamente bajo la teoría de la libertad, de una libertad pública del *status* negativo del ciudadano, que no sería otra cosa que una manifestación particular de la libertad de expresión. Concebido así, este derecho de libertad consistiría en la ausencia de toda injerencia de los poderes públicos ante la actividad comunicativa que los individuos llevamos a cabo a través de una lengua cualquiera; y correspondería, en ese caso, a las leyes del mercado lingüístico —según expresión de Rosanvallon— ordenar, bajo la égida de ese principio, toda la comunicación social que se desarrolla a través de los signos del lenguaje.

Pero sabemos que este paraíso lingüístico tiene mucho de ilusorio, pues es poco terrenal. En términos generales, es válido para explicar el juego de las relaciones lingüísticas de carácter privado entre los ciudadanos, así como aquellas prácticas de creación cultural y artística en las que el lenguaje cumple una función similar a la de la arcilla para el escultor y entre las que nuestra Constitución nombra, en el artículo 20.1.b), la libertad de creación literaria. Pero no es adecuado para dar cabal explicación de las relaciones interlocutivas entre los ciudadanos y los poderes públicos, pues, en este caso, esa radical libertad de la práctica lingüística sufre el influjo de ciertos presupuestos funcionales de la comunicación social, ya que la lengua no sólo es un hecho individual: es también, y sobre todo, un hecho colectivo. La economía comunicativa, la certeza y la seguridad en las relaciones lingüísticas con los poderes públicos e, incluso, la igualdad de los

ciudadanos en el intercambio comunicativo con éstos (como ha sido señalado por De Witte, el provecho que en una sociedad multilingüe el ciudadano puede obtener de un tipo de Estado como el actual, prestador de servicios, depende en buena medida de que pueda relacionarse con éste en la lengua en que mejor se comunica), reducen inevitablemente esa dilatada visión de la libertad de la lengua, ahormándola como un derecho a poder usar ante los poderes públicos aquella lengua o lenguas socialmente más arraigadas; con lo que, por otra parte, se consigue la protección de esas lenguas y la consecuente integración cultural del Estado en la cultura o culturas nacionales de sus grupos de población.

Estamos viendo, pues, que la libertad de la lengua deja de ser sólo una manifestación de la libertad de expresión para transmutarse en un derecho público subjetivo de contenido positivo, ya que su efectivo ejercicio por los ciudadanos exige de los poderes públicos la aceptación activa y pasiva de esa lengua, así como el reconocimiento de plenos efectos jurídicos a su uso.

Pero esta libertad presenta aún una faceta más, pues como hijos de su dimensión positiva surgen, por último, los «*droits de créance*» o derechos de prestación, por los que los ciudadanos pueden exigir a los poderes públicos la erección de determinados servicios lingüísticos en las lenguas oficiales (en particular, de servicios formativos de la personalidad, como los relacionados con la enseñanza).

Estas pinceladas sobre la relación entre «derecho» y «lenguas», no obstante su leve trazo, hacen posible entrever un cuadro en el que los llamados derechos o libertades lingüísticas forman parte, en realidad, de una libertad compleja, poliédrica, con múltiples facetas público-subjetivas.

Sin embargo, curiosamente, esta riqueza de facetas público-subjetivas contrasta con el estilo ralo y objetivo de la mayor parte de las regulaciones constitucionales del hecho lingüístico, por cuanto las Constituciones se suelen limitar a hablar de la «oficialidad», pero sin recoger referencia alguna a los concretos derechos o libertades lingüísticas de los individuos. Por extraño que pueda parecer, las excepciones son, en efecto, muy escasas y entre esas pocas se encuentran la del artículo 170 de la Constitución yugoslava («Todos los ciudadanos tienen garantizada la libertad de manifestar su pertenencia a una nación o nacionalidad, la libertad de manifestar su cultura nacional y la libertad de emplear la lengua y la escritura») y la del artículo 23 de la Constitución belga de 1871, paradigma de las constituciones liberales («Es facultativo el empleo de las lenguas usadas en Bélgica, no pudiendo ser regulado sino mediante ley y sólo para los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales»).

Este silencio de las Constituciones no está falto de secuelas. Sin duda, a él se debe en buena medida el elevado protagonismo que, según prueba el derecho comparado, e incluso el nuestro, se ven con frecuencia obligados a asumir el legislador ordinario, los tribunales y, de manera particular, la

justicia constitucional en la determinación de la naturaleza, extensión, contenidos y garantías de las libertades lingüísticas; hasta el punto, incluso, de que los Tribunales constitucionales se suelen ver ante el brete de tener que aventurar interpretaciones creativas, como es el caso del Tribunal General de Suiza, que, en sus funciones de juez constitucional, ha debido colmar el vacío de la Constitución suiza sobre los derechos lingüísticos, proponiendo la teoría de una «libertad constitucional no escrita» (así, en su sentencia de 31 de marzo de 1965, «Asociación de la Escuela Francesa»).

El caso es que la Constitución española de 1978 también adolece de igual vicio en su forma de enfocar la materia lingüística, a causa del pálido reflejo en ella de la perspectiva público subjetiva, pues, por más que el artículo 3.1 CE utilice el vocablo «derecho», incurre, sin embargo, en la paradoja de no incluir los derechos lingüísticos dentro del círculo de técnicas jurídicas de protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los artículos 53 y 81 CE (reserva de ley, garantía del contenido esencial, amparo ordinario y constitucional...): como es sabido, el artículo 3 CE —en el que se regula el hecho lingüístico— no se encuentra dentro de los preceptos acreedores a ese sistema de garantías, ya que sólo alcanza a los derechos fundamentales y a las libertades públicas comprendidos entre los artículos 14 y 29 CE.

Es cierto que, al encontrarse el artículo 3 en el Título Preliminar, el reconocimiento de la pluralidad lingüística que lleva a cabo ha elevado a este precepto hasta el piso más alto del edificio de valores de la Constitución, lo que supone, entre otras consecuencias, que su reforma se encuentre equiparada procedimentalmente a la revisión del texto entero de la Constitución (artículo 169). Es cierto asimismo que en la práctica los derechos derivados del artículo 3 CE suelen beneficiarse, con relativa facilidad, de llaves prestadas para abrir la puerta de acceso al sistema superior de garantías jurisdiccionales al que nos referíamos antes, como en aquellos casos en que la lengua aparece como condición relevante del ejercicio de otros derechos fundamentales; así sucede en los supuestos, muy abundantes en la jurisprudencia, en los que el conflicto lingüístico se manifiesta como un problema de igualdad, pues es sabido que este principio se encuentra tratado en la Constitución bajo la óptica de un derecho fundamental (y numerosos ejemplos de esto hay en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como veremos en la parte final de la presente ponencia); o en aquellos otros en los que la lengua aparece asociada a otros derechos fundamentales (éste es el caso, por ejemplo, de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1980, en la que dicho tribunal se pronuncia sobre cuestiones lingüísticas, cuyo recurso fue no obstante tramitado por el procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, porque la lengua aparecía como condición para el ejercicio del derecho a la educación). Y es cierto, finalmente, que en alguna de sus manifestaciones más

puras la actividad lingüística tiende a confundirse —desde esa concepción amplia de libertad de la palabra a la que nos referíamos hace un momento— con la libertad de creación literaria.

Pero no nos llamemos a engaño. Sin perjuicio de estos remedios indirectos a que, asidas parasitariamente a otro derecho fundamental, pueden acogerse a veces las lesiones a la libertad de la lengua, la decisión del constituyente ha colocado a los derechos lingüísticos en situación de clara desventaja frente a los, *strictu sensu*, derechos fundamentales y libertades públicas en la Constitución. ¿O no es lamentable encontrar en los diarios oficiales, con ignorancia del principio de reserva de ley, regulaciones de rango reglamentario, a veces de ínfimo rango, sobre el uso de las lenguas? Ejemplos tenemos, como ha recordado Tolívar, en la Orden del Ministerio de Defensa 35/1987, de 17 de junio, por la que se regula el uso de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas en la Administración militar; y en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuyos artículos 86, 110 y 201 deciden con el valor de auténticas normas reglamentarias independientes, dado el silencio de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local, la cuestión de las lenguas de funcionamiento de los entes locales sitos en Comunidades Autónomas con lengua propia.

Estas primeras consideraciones nos hacen pensar que el intérprete ha de poner especial cuidado en que no falte en el horizonte de su análisis una visión global, generosa, de la libertad en la relación entre derecho y lengua, a fin de contribuir al desarrollo de esta «libertad de pequeña estatura», como elocuentemente la ha llamado Morand; es justo en esa perspectiva de enfoque en la que pretendemos situarnos a continuación, al hilo del comentario de la jurisprudencia lingüística habida hasta el momento.

2. *La doble oficialidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Para andar este camino que nos hemos propuesto es preciso despejar una primera cuestión: qué se entiende por «lengua oficial».

La respuesta a esta pregunta exige necesariamente acudir a la sentencia 82/1986 del Tribunal Constitucional, de 26 de junio, relativa a la Ley de Normalización Lingüística del País Vasco que constituye, sin duda alguna (al lado de las sentencias 83 y 84/1986 relativas a las leyes de normalización lingüística de Cataluña y de Galicia, y de la más reciente 123/1988, de 23 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Normalización lingüística de Baleares), el breviario de la doctrina de dicho alto órgano sobre esta materia. En el fundamento jurídico segundo de la sentencia 82/1986 el Tribunal aborda, sin ambages, la definición a este concepto:

«Es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.»

Así pues, trasladada esta noción a la situación plurilingüe de carácter endoglósico (Kloss) existente en España que el artículo 3 de la Constitución reconoce, se sigue que si «el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español...», también serán medio normal de comunicación ante los poderes públicos, en sus respectivas Comunidades Autónomas, las «demás lenguas españolas»: este es el corolario inevitable de la cooficialidad de éstas, en determinadas partes del territorio del Estado, que también proclama el artículo 3.2 CE.

Una vez sentado dicho concepto basilar la sentencia emprende el desarrollo de una serie de cuestiones conexas con él, y entre las que consideramos ahora pertinente destacar las tres siguientes: el ámbito de aplicación de la doble oficialidad, su proyección jurídico-subjetiva y, por último, el programa de implantación.

1) En lo que atañe al ámbito espacial e institucional de aplicación de la cooficialidad, el Tribunal se inclina decididamente a favor de una solución territorial —lo que, sin embargo, no quiere decir que el modelo de pluralismo lingüístico español responda *strictu sensu* al principio de territorialidad— sujeta a limitaciones objetivas: a) por la *territorialidad*, pues la obligación de bilingüismo oficial alcanza a «todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos», no cabiendo, por tanto, la posibilidad de partes del territorio autonómico con instituciones públicas unilingües —ni en una ni en otra lengua oficial— en el seno de ningún poder público radicado en una Comunidad Autónoma afectada por la doble oficialidad lingüística: por ello, la sentencia declara inconstitucional el artículo 8.3 de la Ley de Normalización Lingüística de la lengua vasca, que permitía a los poderes públicos «hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración Local cuando en razón de la determinación sociolingüística del municipio no se perjudiquen los intereses de los ciudadanos». El deber de cooficialidad en las dos lenguas abarca, en consecuencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma, a las Corporaciones locales, a los órganos de la Administración periférica del Estado, de la Administración de Justicia y de la Administración militar radicados en aquélla (supuesto, este

último, añadido por el Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la Ley de Normalización lingüística de Baleares), *b*) pero limitada objetivamente, pues, según el Tribunal, la interpretación sistemática de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía lleva a atribuir el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma a la «Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de los funcionarios, como el modo de garantizar el derecho a usarla».

2) De suma importancia son las consecuencias jurídico subjetivas de la cooficialidad que el Tribunal Constitucional va deduciendo a lo largo de la sentencia y que se concretan en un doble derecho subjetivo, uno de *status* positivo, a «usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica» (fundamento jurídico quinto de la sentencia 82/1986), y otro de *status* negativo, típica libertad pública de abstención, a que el ciudadano pueda elegir el uso de una u otra lengua oficial (fundamento jurídico octavo). En concreto, el objeto de dicho derecho de uso, tal como es expuesto por la Ley de Normalización del euskera, a la que sigue muy de cerca en este punto el Tribunal Constitucional, se concreta en los dos núcleos siguientes: por una parte, en la facultad de los ciudadanos de no ver rechazadas las comunicaciones que dirijan a cualquier ente público en la lengua oficial por la que han optado; y, por otra parte, en la facultad de ser respondidos en dicha lengua.

3) El tercer y último aspecto relevante de este desarrollo se encuentra en la regla de progresividad que el Tribunal Constitucional enuncia para el tránsito del unilingüismo oficial anterior al sistema de doble oficialidad querido por la Constitución, en consonancia con previsiones ya recogidas por las leyes de normalización lingüística, y, en concreto, por la del País Vasco, sobre la acomodación, no *uno actu* sino gradual, de la doble oficialidad lingüística en los poderes públicos radicados en la Comunidad Autónoma.

3. *La doble oficialidad como garantía público institucional del pluralismo lingüístico*

La sentencia del Tribunal Constitucional describe en qué consiste la oficialidad, pero no desciende a explicar su fundamento último. Y esto es lo que nos preocupa abordar ahora, cuál pueda ser el nexo de unión entre oficialidad y libertad de la lengua.

En el marco de la cláusula del Estado democrático de Derecho, la declaración constitucional consistente en reconocer una o más lenguas como lenguas de uso oficial no puede ser vista como una ocurrencia discrecional

del legislador (y, por ello, que encontremos algún reproche a la parte de la definición del Tribunal Constitucional que afirma que una lengua es oficial «independientemente de su realidad y de su uso social») sino como una exigencia directa de los principios de libertad e igualdad. Por ello, desde esta perspectiva, la oficialidad no es otra cosa que una garantía superior de proyección público institucional (deseamos aclarar que utilizamos este concepto en un sentido distinto al de la *Einrichtungsgarantien* o «garantía institucional» en la doctrina alemana, expuesta entre nosotros por Parejo, pues ésta lo entiende como una medida constitucional de fijación de una institución preexistente frente a las posibles intervenciones deformadoras del legislador ordinario, mientras que aquí lo hacemos en el sentido de compromiso de las organizaciones públicas a desarrollar la relación con los ciudadanos en la lengua o lenguas propias de su población; y deseamos aclarar también que la expresión «garantía constitucional» propuesta por algún autor resulta excesivamente vaga) que tiene como finalidad esencial la de asegurar la igualdad de esas lenguas y el normal ejercicio por los ciudadanos de sus libertades lingüísticas en sus relaciones con los poderes públicos.

En todo caso, de la aceptación de este concepto de garantía público institucional como criterio de análisis teórico emanan importantes consecuencias, entre las que destacaremos las tres siguientes:

1. La primacía del principio *favor libertatis*, y del principio de igualdad, en la interpretación y funcionamiento global de la garantía.
2. La posición subordinada de los poderes públicos en el seno de las relaciones lingüísticas con los ciudadanos, pues aquéllos no están investidos de facultades o derechos para elegir ni imponer a los segundos el uso de una u otra lengua. Posición subordinada de la organización que arrastra asimismo que, en el desarrollo de sus funciones públicas, decaigan los eventuales derechos lingüísticos de que como ciudadanos puedan ser titulares los empleados y funcionarios. Es decir, en el ejercicio de sus funciones hacia el exterior, el agente queda obligado a supeditar sus posibles preferencias a los derechos lingüísticos de los administrados.
3. Y la tercera consecuencia que se desprende de esta garantía reside en el carácter objetivo de la competencia lingüística de los organismos públicos en la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, a fin de hacer posible a los ciudadanos su derecho de elección. Es decir —tal como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, relativa a la LOAPA—, «una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios, lleva a atribuir el conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos». Sin embargo, esto no quita que, en el

marco legítimo de una política de fomento del bilingüismo en el seno de los poderes públicos, se pueda, y se deba, estimular dicha competencia entre todos los funcionarios a su servicio.

4. *El deber de conocimiento de las lenguas*

El análisis de las libertades lingüísticas en la Constitución debe hacer un alto obligado en la cuestión del conocimiento de las lenguas como deber; el artículo 3 CE así nos lo impone por cuanto, mediante una insólita declaración en el panorama constitucional comparado, ha sancionado para todos los españoles un «deber de conocer» una de las lenguas españolas, el castellano.

Esta declaración se reveló, desde muy pronto, como un *punctum dolens* de la regulación constitucional del multilingüismo. En efecto, de un lado, algunos autores y, de forma especial, una insistente jurisprudencia del Tribunal Supremo remisa a la valoración de las lenguas autonómicas en el acceso a la función pública, han querido encontrar en dicho deber una clave diferenciadora entre el castellano (ya que el artículo 3 CE únicamente lo refiere a esta lengua) y las demás lenguas españolas: esta declaración fundaría una presunción de conocimiento del castellano por todos los ciudadanos, que coloca a esta lengua —por no alcanzar a las demás lenguas oficiales, según se resalta por los defensores de esta postura— en una situación de ventaja, en tanto podría ser legítimamente preferida —y, por ende, impuesto su «entendimiento» o uso pasivo a los ciudadanos— por los poderes públicos radicados en las Comunidades Autónomas con una segunda lengua oficial propia. Una versión más atenuada, pero a la postre dubitativa, de esta tendencia interpretativa es la seguida por el Tribunal Constitucional, pues, aunque parte de afirmar ese hecho diferencial («en directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto de las que no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen»), elude, empero, arribar de forma explícita a esas conclusiones: antes bien, se observa en la sentencia un deseo implícito de quitar hierro al asunto, tal como se puede apreciar en el Fundamento jurídico tercero, al que pertenece el párrafo precedente, que cierra con la afirmación de que «en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el

derecho de las personas al uso de la lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía». Pero es lo cierto que, en otra sentencia coetánea, en la 82/1984, relativa a la Ley 3/1983, de 15 de junio, del Parlamento Gallego, de Normalización Lingüística del gallego, el Tribunal sí se pronuncia, en términos bastante más rotundos, a favor de la preeminencia del castellano sobre las demás lenguas españolas: «El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del estado: deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad». Y, en fin, la sentencia 74/1987, de 25 de mayo, parece querer de nuevo mitigar el rigor de dicha interpretación diciendo ahora que, en determinados supuestos (así, cuando está en juego el ejercicio de un derecho fundamental, cual es el derecho a la defensa), la presunción de conocimiento del castellano por los ciudadanos españoles no es más que una presunción *iuris tantum*: «Ciertamente, el deber de los españoles de conocer el castellano, antes aludido, hace suponer que ese conocimiento existe en la realidad, pero tal presunción puede quedar desvirtuada cuando el detenido o preso alega verosímilmente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones judiciales».

Por otra parte, sumándose, aunque desde intereses contrapuestos, a igual concepción de fondo que la de la doctrina precedente sobre su contenido, se ha sostenido —desde posiciones más comprometidas en la defensa de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas— que el deber de conocimiento no es un «atributo» exclusivo del castellano, sino que también alcanza a las demás lenguas españolas, por ser una consecuencia inherente a la oficialidad; por ello, nada impediría que, al igual que se ha hecho *ex Constitucione* para la lengua oficial del Estado, puedan los Estatutos de Autonomía sancionar un deber análogo respecto de sus lenguas oficiales propias. Esto es lo que, en efecto, había hecho la ley de Normalización lingüística del gallego, cuyo artículo 3 (que proclamó un deber de conocimiento del gallego simétrico al establecido por el artículo 3 de la Constitución para el castellano) fue, por las razones expuestas, declarado inconstitucional por la STC 84/1986: «Ahora bien, tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado (...). No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales en los su-

puestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.»

¿Qué decir de esto? Pues, antes de nada, que ambas líneas doctrinales hacen obligada una pregunta a la que, a nuestro juicio, no se ha solido conceder hasta el momento el debido relieve: ¿es compatible la libertad de la lengua con la enunciación de un deber jurídico de uso —incluso en la forma atenuada de uso pasivo, es decir, de aceptación de las comunicaciones de los poderes públicos formuladas exclusivamente en esa lengua, con ignorancia de su derecho de elección lingüística— por los ciudadanos? Y la respuesta que damos es firme: en un sistema de pluralismo lingüístico, en el que la libertad de la lengua tiene un núcleo básico en la facultad de poder usar una u otra lengua oficiales, desde luego que no. Para ninguna lengua, ni para la común del Estado, ni para las territoriales de las Comunidades Autónomas.

El rechazo de ambas posiciones deberá, empero, superar airoso la prueba de una nueva exégesis del artículo 3 CE más acorde con el libre juego de las decisiones de los ciudadanos en el uso de las lenguas oficiales cuando éstas, como ocurre en el caso español, son más de una en determinadas partes del territorio del Estado. A tal fin, hemos de retrotraer la reflexión hasta dos cuestiones iniciales: cuál pueda ser el contenido de tal deber y si es conforme a la Constitución que éste no pueda ser exigido respecto de las otras lenguas españolas de carácter territorial. Veamos ambas cuestiones.

A) En relación con la primera, admitamos en buena lógica que, en el contexto del artículo 3 CE, el deber de «conocer» puede connotar de forma prioritaria uno de los dos siguientes significados, aunque no sean necesariamente excluyentes: el de «entender», o imposibilidad de alegar ignorancia de la lengua respecto de la que es predicado, como quieren las posiciones doctrinales y jurisprudenciales a las que nos hemos referido antes, y el de «saber» como resultado de un proceso de aprendizaje.

Pues bien, entre estos dos sentidos hay razones para afirmar que el significado constitucional legítimo recae sobre todo en el segundo; razones que, como vamos a ver, se sustentan en una interpretación global del precepto a la luz del principio de libertad, pero que comienzan a tomar cuerpo en los propios antecedentes parlamentarios.

No deja de ser cierto que de la consulta del debate parlamentario del artículo 3 CE no brota de entrada toda la luz que precisaríamos para dar por zanjada ya esta cuestión, sobre el significado de la expresión «deber de conocerlo», por más que fuera ampliamente glosada con motivo de la discusión de las numerosas enmiendas de supresión de que fue objeto, así como con motivo de las enmiendas de adición con que alternativamente también se pretendió que la Constitución proclamara un deber igual para las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. La atmósfera retórica

que, en general, envolvió el debate de este punto no permite encontrar ahora a través de su lectura una idea concluyente sobre el sentido de «conocer». Ahora bien, sí se puede apreciar que en las intervenciones, sin perjuicio de que también se aludiera a otros efectos (y, entre éstas, aunque de forma esporádica, también asomó un sentido duro de rechazo en el fondo de la pluralidad lingüística que la Constitución pretendía reconocer), se coincidió insistentemente en señalar la enseñanza como el ámbito normal de proyección del deber: en efecto, a la enseñanza del castellano y/o de las lenguas de las Comunidades Autónomas se refieren durante el debate del artículo 3 CE, tomando postura a favor o en contra, según los casos, la mayor parte de los parlamentarios que intervinieron, los señores Trías Fargas, Solé Tura, De la Fuente, Lorda Aláiz, Gastón Sanz, Güel de Sentmenat, Fraga Iribarne, Meilán Gil, Martín Toval, Audet Zia, Vidarte, Sánchez Agesta... (*vide*, a tal fin, el Boletín Oficial de las Cortes de los días 12 y 16 de mayo, 5 de julio, 2 de agosto y 26 de septiembre de 1978).

Siguiendo las huellas de esta pista, éstas adquieren más cuerpo en los antecedentes históricos del artículo 3 CE, el antes aludido artículo 4 de la Constitución de 1931, en el que se hablaba de deber de «saberlo» («Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo...»); no todo es trigo limpio en la claridad del precepto, pues también habla su párrafo final de otra exigencia de «conocimiento» («Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional»), pero esa aparente obscuridad se desvanece si tenemos en cuenta la explicación dada a dicha frase por Jiménez de Asúa: que se pensó para ser aplicada únicamente a los funcionarios públicos y que su objetivo esencial era el de introducir un principio restrictivo de reserva de ley en la exigencia a éstos del conocimiento y uso de las entonces llamadas «lenguas regionales».

Sin embargo lo anterior no empaña en nada que la expresión «deber de saberlo» (arrastrada desde una enmienda de Unamuno al proyecto de Constitución republicana y patrón claro, sin perjuicio de algunas diferencias importantes, de la redacción del actual precepto), posee ya unas connotaciones mucho más evidentes con la enseñanza y el aprendizaje; de hecho, la voluntad del constituyente fue sobre todo la de recoger en la propia Constitución la obligación, para todos los ciudadanos del Estado, de aceptar el aprendizaje del castellano y la correlativa carga para los poderes públicos de facilitar su enseñanza. También entonces el debate estuvo teñido de retórica —de elevada, excelsa retórica en este caso— pero algunas intervenciones como la de un reconocido lingüista mallorquín, el diputado señor Alomar, aclaran bastante las cosas: «ya no tengo más que decir sino que lo que nos ha repugnado acaso más para no aceptar esa enmienda es la noción de deber en cuanto al aprendizaje de la lengua castellana» (Diario de Sesiones de 18 de septiembre de 1931). Y, en fin, entre los escasos comentaristas que tuvo la Constitución republicana, ésta

es también la interpretación avalada por el profesor Pérez Serrano, a cuyas palabras se suma el también profesor Royo Villanova: «La afirmación capital de este artículo es que implica un derecho, el de expresarse en español, y que implica una obligación, grata obligación, la de aprenderlo. En virtud de esta declaración no podrá consentirse en ningún territorio nacional que haya un español que alegue ignorar nuestro idioma.»

Estos antecedentes, aún con las dificultades advertidas, terminan de esclarecer, pues, el significado presente en la *mens legislatoris* y que es, precisamente, el que mejor compadece con la regla *pro libertate* que, como hemos dicho antes, ha de orientar el análisis de la cooficialidad como garantía público institucional del multilingüismo. En efecto, si estamos obligados a interpretar la controvertida declaración en sentido «*pro libertate*», es innegable que resulta más respetuoso con la libertad de la lengua entender que impone su aprendizaje obligatorio que su uso ante los poderes públicos. La enseñanza *de la* lengua oficial común del Estado —la enseñanza *en la* lengua oficial remite a otro aspecto clave del pluralismo lingüístico, pero no relevante ahora para la concreta cuestión que estamos analizando— es un presupuesto lógico de un Estado que adopta una lengua como lengua de relación con los ciudadanos y que además ha contraído importantes compromisos en relación con la transmisión de la cultura a aquéllos a través del sistema educativo. Que una Constitución de un Estado con una única lengua oficial guarde silencio sobre esta obligación, *ça va de soi*. Pero que la Constitución de un Estado que se reconoce plurilingüe la haga explícita es una forma de anticiparse a posibles dudas futuras: en efecto, la Constitución de 1931 —que fue más «pedagógica» que la actual en este punto— habla en abstracto en el artículo 4 de una obligación de *saber* el castellano por todos los españoles, pero más adelante el artículo 50 despeja toda duda diciendo que «es obligatorio el estudio de la lengua castellana...» A la actual le ha faltado ese afán clarificador de la republicana pero, sin embargo, la conexión entre el artículo 3 y el 27.4 (precepto este segundo que prescribe la obligatoriedad de la enseñanza básica, es decir, de acervo de conocimientos necesarios para la adecuada inserción cultural de la persona) nos llevan a igual conclusión: por exigencia de la Constitución la enseñanza —y, por ende, el aprendizaje— del castellano es un contenido imprescindible de la enseñanza obligatoria en todos los centros docentes.

B) Interpretada así la locución «deber de conocer», nada se opone a que las lenguas propias de las Comunidades Autónomas puedan ser a su vez objeto de enseñanza obligatoria en todos los centros escolares situados en ellas. Un deber de conocimiento de las lenguas territoriales —en el sentido de obligación de los ciudadanos de aceptar las comunicaciones realizadas exclusivamente en ellas, en el supuesto de que los poderes públicos traten de imponer su uso, ignorando los derechos lingüísticos de aquéllos— violentaría, sin duda, la libertad lingüística, pues, por añadir *ex abundantia*

una razón más a las ya expuestas, el mapa administrativo de la oficialidad y el sociolingüístico no coinciden plenamente. Pero la inclusión de las lenguas autonómicas en el programa de la enseñanza básica es también en este caso un presupuesto lógico para la integración cultural de un Estado plural y para convertir en normal el uso de esas lenguas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en la que son oficiales: así, cuantos más sean los ciudadanos que aprendan las lenguas propias de las Comunidades Autónomas menos serán después los conflictos y menos los ciudadanos que tengan que aceptar sacrificios en su igualdad formal que, en algunos casos, en un modelo de pluralismo lingüístico como el querido por la Constitución, inevitablemente se tienen que producir. Por ello, entendemos que el silencio constitucional sobre el deber de estudio de las lenguas oficiales territoriales no es óbice para que éste pueda ser sancionado por sus respectivos Estatutos de Autonomía, en contra de lo que, si bien con esa otra proyección del contenido del deber que hemos rebatido aquí, ha sostenido hasta el momento el Tribunal Constitucional. Así es, pues el artículo 3 CE ha establecido en relación con dichas lenguas una garantía básica como en su momento señaló Milian («serán oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas...»); es decir, la Constitución les asegura por sí misma un núcleo mínimo: que son lenguas de normal relación con los poderes públicos), aunque, en el deseo de respetar el poder de autodisposición de las comunidades culturales sobre su propia realidad sociolingüística, ha dejado a su norma institucional básica la precisión de los contornos de dicha garantía («...de acuerdo con sus Estatutos», termina diciendo el apartado 2 del referido artículo 3); y entre éstos se encuentra, sin duda, la posibilidad de que su lengua propia pueda ser objeto de enseñanza obligatoria a través del sistema escolar, dentro de su respectivo ámbito territorial: aunque débilmente, esta idea late y tiene cabida en el apartado 17 del artículo 148 de la Constitución, por cuanto atribuye a la competencia de las Comunidades Autónomas «el fomento..., en su caso, de la lengua de la Comunidad Autónoma». La Constitución de 1931 aventajó también en claridad a la actual en este punto —no obstante lo cual, deseamos hacer explícito un juicio más favorable, vistos los dos preceptos lingüísticos desde una perspectiva global, a la regulación lingüística de 1978—, pues su artículo 50 lo expresó en términos precisos, aunque en este caso en relación con un nivel más profundo, el de la enseñanza *en la* lengua autonómica: «Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos».

En resumen, el intérprete, como venimos insistiendo, no debe buscar en el deber de conocimiento del castellano un argumento para situar jurídicamente en relación de jerarquía a dicha lengua sobre las demás lenguas españolas también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas; ni tampoco es legítima la reivindicación desde el otro lado, a fin de reparar

ese desequilibrio precedente, de una igualdad en el «error» en la forma de concebir el deber como un título que facilita la intromisión del poder público en el libre uso de las lenguas oficiales. En cambio, la libertad y la igualdad de las lenguas en contacto sí permiten, y hacen aconsejable, la obligatoriedad del aprendizaje de ambas lenguas por todos los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas afectadas por el hecho multilingüe. Esa es la garantía *ad extra* de que dichos ciudadanos podrán usar fuera de esos territorios la lengua oficial del Estado, y la garantía *ad intra* de un bilingüismo igualitario, de un equilingüismo efectivo, en el que es solamente a ellos a quienes corresponde la decisión soberana de qué lengua desean usar, entre las dos oficiales, en sus relaciones privadas y con los poderes públicos.

II. LA IGUALDAD Y LAS LENGUAS: EN PARTICULAR, EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. *Síntesis de la tendencia jurisprudencial*

El principio de igualdad es, en relación con las lenguas, el principio que ha suscitado un mayor número de controversias ante el Tribunal Constitucional y ante el Tribunal Supremo (sólo en relación con este último podemos contar, hasta el momento, cerca de 30 sentencias). Este dato acredita, por sí mismo, la existencia de un foco conflictivo, sobre todo si tenemos en cuenta que los supuestos de hecho de la mayoría de las sentencias se enfrentan con un mismo problema de fondo: el de la valoración que se ha de otorgar, a la luz del principio de igualdad, a la exigencia, con carácter eliminatorio o como mérito, en las pruebas de selección para el ingreso en los cuerpos y de provisión de puestos de trabajo de las funciones públicas local y autonómica, en los territorios con doble oficialidad lingüística, del conocimiento de la lengua española propia de la Comunidad Autónoma.

Esta jurisprudencia deja ver la existencia de puntos de partida dispares entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, aunque a partir del año 1986 comienza a darse una convergencia entre ambas líneas jurisprudenciales, debido al acercamiento a los criterios del Tribunal Constitucional buscado por el Tribunal Supremo; convergencia que parte de una sentencia de la Sala 3.^ª del Tribunal Supremo, de 23 de septiembre de 1986, y que ha sido confirmada después en otras varias sentencias.

Para una correcta exposición de estas tendencias conviene separar dos cuestiones, que la lengua sea valorada como mérito voluntario en el acceso a la función pública o que lo sea como prueba eliminatoria.

En lo que toca a la valoración de la lengua como mérito en el acceso a la función pública la postura del Tribunal Constitucional ha venido sig-

nificada, ya desde el principio, por una matizada posición favorable, que comienza básicamente con la sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983, relativa a la LOAPA. En ella, con motivo del análisis del que luego sería el artículo 25 de la Ley del Proceso Autonómico (que había establecido que «en la provisión de dichas vacantes, en las Comunidades Autónomas donde exista, además de la lengua oficial del Estado, otra lengua oficial, la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho...») el Tribunal sentará que «una interpretación sistemática de los proceptos constitucionales y estatutarios, lleva a considerar el conocimiento de la lengua propia de la comunidad como un mérito para la provisión de vacantes». Pero su palabra más definitiva se encuentra en el fundamento jurídico 14 de la sentencia 82/1986, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la ley de Normalización Lingüística del País Vasco: «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, como expresamente se prevé, el nivel de conocimiento de las mismas».

La doctrina inicial del Tribunal Supremo adopta, por el contrario, unos planteamientos muy diferentes a los recién descritos; de hecho, en una primera etapa, que abarca casi tres años, este órgano jurisdiccional ha mantenido un criterio absolutamente contrario a la valoración de las lenguas autonómicas en los procesos de selección de funcionarios: así, en las sentencias de 25 de enero de 1984 —la primera de una larga serie en la que aborda este asunto— de 3 de mayo y de 28 de julio de 1984, de 28 de marzo de 1985... Ahora bien, la situación al día de hoy viene dada por un lento pero continuado acercamiento de este Tribunal a los planteamientos del Tribunal Constitucional, que comienza con una sentencia de 23 de septiembre de 1986, pronto confirmada por otra de 23 de diciembre de igual año, y mantenida en varios pronunciamientos más del año 1987 y del año 1988, por las que se acepta la valoración del conocimiento de la lengua autónoma como mérito en el acceso a las funciones públicas local y autonómica, siempre y cuando exista proporcionalidad entre la puntuación otorgada a la lengua vernácula y «el conjunto de la valoración de los demás méritos, de tal modo que aquélla no pueda neutralizar por sí misma a los profesionales».

En lo que se refiere a la valoración de la lengua como requisito de capacidad con efectos eliminatorios sobre el proceso de selección, la situación viene definida por una postura absolutamente contraria del Tribunal Supremo y por una actitud ambigua —anunciadora, quizás, de futuros pronunciamientos expresos en sentido positivo— del Tribunal Constitucional.

2. *Las concepciones de la igualdad*

Lo expuesto pide una breve reflexión sobre el principio de igualdad.

En los estados plurilingües el principio de igualdad está llamado a tener una especial relevancia, pues éste inevitablemente se convierte en el epicentro de toda discusión en torno al sistema de equilibrio de las lenguas en contacto, en el momento en que son objeto de uso y protección por los poderes públicos. Así, no ha de extrañarnos que sea el principio más invocado en los recursos resueltos por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que este hecho se explique también, como exponíamos al principio, por su papel de comodín que abre a las lenguas la puerta de acceso al sistema jurisdiccional especial de protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas que, de entrada, le está vedado al artículo 3 de la Constitución española.

La igualdad jurídica se debate, como es sabido, en torno a dos concepciones: una, formal, y otra, material o substantiva.

A) La primera expresión de la igualdad hunde sus raíces en las bases filosóficas más rancias de la cultura occidental, en la reflexión de Aristóteles, incorporada más tarde al derecho como brocardo jurídico, «trato igual para los iguales, trato desigual para los desiguales». Es decir, en su doble manifestación, la igualdad formal obliga, por una parte, a dar un tratamiento idéntico, exento de cualquier discriminación, a las situaciones iguales, y un trato distinto, pero, en todo caso, ponderado a la diferencia que se tiene en cuenta, a las situaciones desiguales.

B) La expresión substantiva de la igualdad, apuntalada en nuestra cultura jurídica por la consolidación del modelo de Estado Social, obliga a un trato desigual según una regla de proporcionalidad inversa, o de «afirmación positiva», como dice la jurisprudencia norteamericana, de la situación más débil. Nos permitiremos el recurso a un ejemplo matemático para hacer más claras estas ideas. En la igualdad formal el trato igual exigiría que a dos que tienen diez, se les pidan cinco a cada uno; y el trato desigual exigiría que al que tiene diez se le pidan cinco, y al que tiene veinte, diez, es decir, también un cincuenta por ciento; sin embargo, en la igualdad sustancial al que tiene diez se le podrían pedir cinco y al que tiene veinte entre diez y un máximo de quince (este tope resulta infranqueable, pues es el que le equipara en un resto de cinco con el primero).

El de igualdad es, en consecuencia, un principio no absoluto sino relativo, ya que es relacional en su propia naturaleza, y que en el derecho no se desenvuelve bajo la lógica de la aritmética, no obstante el ejemplo que acabamos de ver (de ser así, los matemáticos sustituirían con ventaja a los juristas), sino a través de un complejo juicio lógico de hechos, situaciones y circunstancias portadoras de determinados valores históricos y sociales.

Por ello, que existan motivos de no discriminación expresamente destacados por las normas, como ocurre en el artículo 14 de nuestra Constitución, cuando nombra el nacimiento, la raza, el sexo, la religión, etc., como «suspects classifications», según la expresión utilizada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, ante las que quienes aplican la norma han de mantenerse especialmente alerta; pero que no excluyen que éstos deban seguir vigilantes ante otros motivos sospechosos, como exige el artículo 14 de nuestra Constitución cuando termina diciendo: «...o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

En cualquier caso, el problema de la aplicación de la regla de la igualdad no radica en que el legislador no pueda quebrar esas prohibiciones, sino en que el tratamiento diversificado que les dé ha de responder a una «ratio», a una justificación objetiva y razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida y adecuada (en el sentido de que esos medios no puedan ser inidóneos, por exceso o por defecto, para alcanzar el fin que justifica la diversificación del régimen jurídico); justificación objetiva y razonable que, en todo caso, ha de tener cobertura en la norma jurídica. Dejemos que resuma estas ideas el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de julio de 1981: «en el examen de la igualdad ha de determinarse si la diferencia está desprovista de una justificación objetiva y razonable», lo que «debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida».

3. Igualdad y lenguas

Tras estas consideraciones nos podremos preguntar, desde una base más segura, por el asunto lenguas e igualdad.

La no discriminación por motivo de la lengua, en el sentido de igualdad formal, se encuentra sin duda amparada en el artículo 14 de nuestra Constitución, por más que este precepto no mencione expresamente la lengua entre los motivos que nombra. Es correcta, pues, la vía seguida por el Tribunal Supremo al acudir a los textos internacionales en virtud del artículo 10.2 CE —en los que sí se encuentra mencionada la lengua como motivo de no discriminación—, a fin de colmar esa laguna en la lista de los motivos sospechosos del artículo 14 de la Constitución.

Hubo intentos durante el debate del artículo 14 del Proyecto de Constitución para subsanar dicho silencio; si no lograron éxito ello se debe, como señala en sus comentarios Sánchez Agesta, a que los constituyentes temían que de esa forma se hubiera podido romper el equilibrio ya alcanzado en la redacción del artículo 3 CE durante los debates de la Comisión Constitucional del Congreso. Hemos de leer, pues, este silencio como un aviso del constituyente, sin duda muy torpemente dado, pero aviso al fin, de

que no quería poner obstáculos a posibles tratamientos de «positive affirmation», de afirmación substancial de la igualdad para las lenguas. Por eso no llevó éstos al artículo 14 CE, que es donde se encuentra fundamentalmente la igualdad formal (la igualdad material está en otro precepto, como veremos ahora). Debemos, en consecuencia, retener este dato.

En efecto, este argumento *ex silentio* ha de ponerse en relación con el marco genérico de la igualdad substancial, que se encuentra en la cláusula de transformación del artículo 9.2 CE: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Puesta esta cláusula en conexión con la «especial protección» que el artículo 3.3 pide a los poderes públicos en favor de las distintas modalidades lingüísticas de España —expresión que, sin dejar de abarcar el castellano, comprende asimismo a las demás lenguas españolas—, y con el párrafo cuarto del Preámbulo, en el que se declara ser voluntad de la nación española «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones», el intérprete encuentra, sin duda, un importante asidero en el que poder sustentar posibles políticas correctoras, de sentido substancial, de la desigualdad lingüística. Es verdad que la Constitución no habla de forma expresa de la desigualdad de las «demás lenguas españolas» y de su situación diglósica; pero, no obstante, los textos referidos crean una atmósfera contraria a su mantenimiento.

Conviene recordar que la necesidad de este sentido substancial de la igualdad cuenta, en el marco de la pluralidad cultural, incluso antes de que llegue a tomar fuerza la teorización del Estado Social, con el respaldo de una temprana —aunque no siempre clara— corriente doctrinal; se encuentra, precisamente, en relación con las lenguas, una de las primeras manifestaciones jurisprudenciales de cita obligada en cualquier manual en torno a la igualdad material, debida a la Corte Permanente Internacional de Justicia. Habiéndose propuesto el Gobierno de Albania suprimir las escuelas privadas, tanto las de enseñanza en albanés como aquéllas que se servían de la lengua minoritaria griega, esta minoría consideró que con ello se producía una violación del principio de igualdad, dado que el albanés era la única lengua utilizada en el sector público de la enseñanza. Promovido un recurso por la minoría griega ante dicha Corte Internacional, ésta emitió un importante dictamen en 1935 sentando que «la igualdad de hecho se opone a la igualdad puramente formal, siendo por tanto necesario otorgar un trato distinto a la mayoría y a la minoría, cuyas condiciones y necesidades no son idénticas...», no cabe hablar de igualdad real entre la mayoría y la minoría si se priva a ésta de sus instituciones y se la obliga en con-

secuencia a renunciar a lo que constituía la esencia misma de su vida como minoría».

Si bien este sentido material de la igualdad encuentra resistencias en la jurisprudencia —y prueba de la proclividad formalista de ésta la tenemos en una reciente sentencia de la Audiencia Nacional, de 8 de abril de 1988, que obliga a la televisión a emitir un programa informativo en castellano y en catalán a la vez, en aras de la igualdad formal—, también se puede citar el caso de otra asimismo reciente sentencia que ha optado de forma decidida a favor de ese derrotero doctrinal, rechazando que una convocatoria de premios de cinematografía de la Generalidad de Cataluña para películas en lengua catalana pueda ser discriminatoria para las obras cinematográficas en lengua castellana. Dice exactamente la sentencia: «Por lo que no cabe hablar de discriminación, entendida ésta como un tratamiento desigual ante situaciones parangonables para recibir un idéntico tratamiento normativo, ya que lo que se pretende es fomentar el desarrollo de la lengua catalana como riqueza y patrimonio cultural, tal fomento ha de conllevar necesariamente medidas favorecedoras respecto de la otra lengua oficial, el castellano, lo que siempre ha de suponer un tratamiento desigual o desequilibrado, que no tiene por qué traducirse en el quebranto del derecho a la igualdad en tanto en cuanto están condicionados sus fundamentos como privaciones razonables e, incluso, en el presente caso, por dotar de un contenido material a un concepto constitucional, pues la operatividad del principio igualitario impone que sean tratados de forma idéntica hechos y situaciones iguales pero no implica en todos los casos un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador o de relevancia pública».

4. *Igualdad lingüística y función pública*

Parece claro, por lo expuesto, que la función pública no puede quedar al margen del carácter multilingüe del Estado. Pero deseamos demorarnos aún más en esta cuestión, antes de dar por cerrada la presente ponencia.

La justificación de la licitud constitucional de esta afirmación no puede construirse a partir de un razonamiento lineal, sino que es preciso encajar a tal fin un rompecabezas de varias piezas: el principio de igualdad en su doble vertiente, los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, la regla del bilingüismo objetivo de los servicios y el principio de eficacia administrativa (artículo 103.1 CE). Piezas que afortunadamente a estas alturas de la exposición no tendremos grandes dificultades para casar.

Si el pluralismo lingüístico consagrado en el artículo 3 CE es una decisión constitucional de rango superior que vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos (artículo 9.1 CE), con el especial vigor interpretativo inherente al Título Preliminar de la Constitución, nada impide

aceptar como legítimas aquellas restricciones o limitaciones en el «acceso a la función pública en condiciones de igualdad en los términos que la ley establezca» (artículo 23.1 CE), orientadas objetiva y razonablemente a la realización de aquél específico objetivo constitucional. La competencia bilingüe de las organizaciones públicas —hablamos ahora de competencia en sentido lingüístico, no jurídico— es un presupuesto necesario para el ejercicio por los ciudadanos de las Comunidades Autónomas directamente afectadas por el hecho multilingüe del Estado de su derecho a usar una de las dos lenguas oficiales.

Por otra parte, el principio de eficacia administrativa enunciado por el artículo 103.1 CE (al que tampoco son ajenas las consecuencias de la declaración de cooficialidad de las lenguas españolas territoriales en orden a conseguir una óptima comunicación entre la Administración y los administrados, pues muchos de éstos se expresan mejor en la lengua autóctona que en castellano) es un principio que viene asimismo a redundar en la necesidad de esa competencia lingüística, en la correspondiente lengua propia, de los funcionarios que sirven en las administraciones públicas radicadas en Comunidades Autónomas con una segunda lengua oficial, además del castellano. Competencia que, de acuerdo asimismo con el artículo 103, apartado 2, de la Constitución, no puede tener otro cauce de verificación que el objetivo y general de los principios de mérito y capacidad. Es decir, el conocimiento de la lengua autonómica se encuentra incrustado en el propio núcleo del principio de capacidad.

Y, por último, a la regla de proporcionalidad es a la que corresponde definir la *ratio* entre los medios o fórmula elegida por la convocatoria y las particulares exigencias lingüísticas del puesto que se selecciona; regla expresamente recordada en el último párrafo de la sentencia 82/1986 del Tribunal Constitucional a la que tan reiteradamente nos hemos referido: «Basta recoger que la exigencia de bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de racionalidad y de proporcionalidad desde la perspectiva de lo dispuesto en los artículos 23.2, 139.1, y 149.1 de la Constitución española». La aplicación práctica de esta regla deberá resolver en qué casos el conocimiento de la lengua autonómica debe ser un requisito excluyente, en qué puestos debe tener la consideración de mérito ordinario, y en cuáles otros no se precisa esa competencia lingüística. Indudablemente, aunque, como hemos señalado antes, se venga mostrando reacio el Tribunal Supremo, existen supuestos en los que el dominio de la lengua autonómica ha de configurarse como un requisito eliminatorio en las pruebas de acceso a determinados cuerpos y en los procedimientos de provisión de destinos; por supuesto, en cuerpos o destinos cuya actividad esencial consiste en el ejercicio de funciones lingüísticas especializadas (como, por ejemplo, los de traductores), pero también en puestos de trabajo extraños a ese ámbito de especialización funcional (como son, por ejemplo, los de un servicio de información al público de una dependencia administrativa). Estos, obvia-

mente, son los menos y constituyen la excepción; la regla general, en virtud del principio de proporcionalidad, se encuentra en el tratamiento de la exigencia de conocimientos de la lengua autonómica como mérito ordinario y, cuando así sea posible, de acreditación posterior al momento de celebración del concurso, pero con un plazo determinado. Y a la proporcionalidad atañe también que existan puestos en los que no se prevea requisito lingüístico alguno: el bilingüismo del servicio se satisface en la organización en su conjunto, como ha señalado el Tribunal Constitucional; aunque esto no es óbice para el impulso de políticas de formación promovidas por todas las administraciones públicas —inclusive la del Estado— de fomento del dominio voluntario por todos los funcionarios, mediante cursos previos y posteriores a los procesos selectivos, de las lenguas españolas distintas del castellano. Es más, es un objetivo deseable. De lo contrario, se estaría haciendo de peor condición a las lenguas vernáculas oficiales que a los idiomas extranjeros (que tienen en general un peso importante en las pruebas selectivas para el acceso a la función pública).

Resumiendo de otra manera estas ideas, el efectivo logro del bilingüismo en todas las organizaciones administrativas sitas en Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística puede justificar limitaciones a la igualdad formal en el acceso a determinadas plazas de la función pública mediante la exigencia, preceptiva o como mérito simple, del conocimiento de la lengua autonómica; y ello, en aras de otra situación de igualdad que también es necesario conjugar, la de determinados administrados en el ejercicio de su derecho de elección lingüística cuando entren en contacto con esas administraciones. Pero, una vez satisfecha esa necesidad objetiva, retoma de nuevo su pleno vigor el principio de igualdad formal: recordemos aquél infranqueable fondo reserva de igualdad formal que aparecía en el tercer supuesto del ejemplo matemático que desarrollamos antes.

Digamos, en fin, que sin perjuicio de la nueva línea jurisprudencial que está empezando a consolidarse en el Tribunal Supremo, favorable a la consecución del bilingüismo de los servicios por el reclutamiento de funcionarios concededores de las lenguas autonómicas, el sistema se encuentra, no obstante, falto aún de algunas piezas importantes. En vez de seguirse dejando como hasta ahora exclusivamente en manos de las administraciones convocantes de pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de la función pública y de los concursos para la provisión de destinos (forzando a los tribunales a pronunciarse en el vacío en los conflictos que les llegan sobre si tal o cual porcentaje concreto de puntos previsto por las bases de la convocatoria es proporcional), sería preferible determinar con carácter previo el perfil lingüístico de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas. Sabido que el modelo de función pública de la Ley 30/1984 es un modelo que no responde, de forma estricta, al sistema de carrera, pues posee elementos estructurales propios de los llamados sistemas de empleo (como es la relación de puestos de trabajo a que se refiere

el artículo 16 de la ley), hemos de preguntarnos por qué no se lleva el perfil lingüístico de los destinos de las administraciones locales, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de los órganos de la Administración del Estado sitos en territorios con cooficialidad de lenguas, a dichas relaciones de puestos de trabajo; ésta es la mejor manera de saber de forma objetiva si es necesario o no el conocimiento de la lengua autonómica, si la exigencia de ésta ha de tener la naturaleza de requisito eliminatorio, de simple mérito, etc. A no dudarlo, esta medida tendría efectos muy saludables en orden a disponer de un marco objetivo para las decisiones de las administraciones convocantes y para las expectativas de los aspirantes; y, por otra parte, contribuiría a racionalizar y a impulsar el bilingüismo administrativo, a través de estrategias de exigencia del conocimiento de la lengua autonómica menos lesivas para la igualdad formal de todos los ciudadanos: en efecto, de este modo el peso de la exigencia de doble competencia lingüística se podría desplazar en general desde las pruebas de acceso a los cuerpos a los concursos para la provisión de destinos.