

Sobre el deber del empleado público de atender al ciudadano en la lengua que éste solicite.

[BIB 2008\1741](#)

José María Miranda Boto.

Universidad de Santiago de Compostela

Publicación: Revista Doctrinal Aranzadi Social num.9/2008 parte Estudio

Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2008.

I. Revisitando a Nebrija: Lengua y Estatus

La célebre afirmación de Antonio Martínez de Cala y Jarava, más conocido como Elio Antonio de Nebrija, no ha perdido hoy ningún ápice del valor que tenía en 1492. Ciertamente, los términos han cambiado y la referencia imperial resulta políticamente incorrecta, contaminada en España por las incluso más célebres inscripciones aparecidas en el *Patio de Letras* de la Universidad de Barcelona en 1939 tras la entrada en la ciudad de las tropas sublevadas, a propósito de la lengua que deberían hablar los catalanes. Pero la idea del padre de la Gramática Castellana sigue viva, aunque el debate se haya reconducido hoy en día a parámetros de "estatus".

En efecto, cuando en los estudios de política lingüística se hace referencia a este término se entiende como un indicador de posición social simbólico, "una base adecuada de inferencia para situar un individuo en una posición de clase o en otra"¹. La diferencia de estatus entre dos lenguas provoca lo que se denomina técnicamente "conflicto lingüístico", que puede resolverse de diversas maneras. Una de ellas es la "integración", situación en la cual las lenguas anteriormente preteridas conquistan una posición igual a la primitiva dominante².

¹ Vid. R. L.NINYOLES, *Estructura social e Política Lingüística* (traducción al gallego de la 1ª edición en castellano), Ir Indo, Vigo, s.d., pg. 77.

² *Ibidem*, pgs. 82 y ss.

Desde un punto de vista positivista, la plasmación última de ese estatus es el reconocimiento jurídico de una lengua. Dentro de este planteamiento, caben diversos grados, que van desde el aval internacional a través de textos como la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa³, cuya eficacia práctica es cuando menos cuestionable, hasta las mínimas prescripciones de utilización dictadas por una corporación local. En ese elenco, la inclusión de cuestiones lingüísticas en un texto constitucional parece ocupar la más elevada posición en la ficticia jerarquía que se está esbozando, a través de la proclamación de una lengua como "oficial"⁴. Tal es el caso de España⁵. Como es de sobra sabido, el artículo 3 de la [Constitución Española \(RCL 1978, 2836\)](#) establece que:

³ Extensamente, E.PONS PARERA, "Los derechos lingüísticos en el marco internacional y comunitario europeo", en AA VV (J. M.PÉREZ FERNÁNDEZ, coord.), *Estudios sobre el régimen jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pgs. 65 y ss.

⁴ Cfr. R. L.NINYOLES, *Estructura social e Política Lingüística*, cit., pgs. 143-4: "Cando falamos dos diferentes status das diversas linguas nun estado e no campo internacional, debemos partir do concepto de *lingua oficial*. Con esta expresión adoitamos indica-lo status dun determinado idioma como instrumento principal de relación entre o estado e os seus cidadáns. O termo *oficial* refírese ós poderes gobernamentais -legislativo, executivo e xudicial-; comporta unha relación de natureza estatal, algo que leva o selo do estado. Lingua oficial é aquela que é usada normativamente pelo estado, a partir dunha definición política (normalmente de tipo constitucional) no ámbito das relacións entre o goberno (...) e os cidadáns".

⁵ Sobre los antecedentes en el artículo 4 de la Constitución de 1931, vid. J. L.RODRÍGUEZ PARDO, "La cooficialidad de las lenguas españolas como principio constitucional. Valor normativo", en AA VV, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pgs. 1389 y ss.

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

La sustancia del precepto ya se encontraba en el Anteproyecto constitucional y las distintas enmiendas, en uno y otro sentido, no consiguieron más que ajustar algunos aspectos de la redacción⁶. A pesar de esta estancamiento, merece la pena resaltar que los debates sobre este precepto destacaron tanto por los conocimientos como por la pasión de sus participantes. En ellos se tocaron ya las cuestiones que se suscitan en la actualidad, como el deber de conocer las lenguas cooficiales, la discriminación positiva de unas lenguas frente a otras o las posibles distorsiones del mercado de trabajo, y no faltaron eruditas alusiones a Nebrija, a Francesc Cambó o a Manuel Azaña.

⁶ El Anteproyecto en BOC 05-01-1978.

En función de este artículo de la Constitución, 6 Comunidades Autónomas se dotaron en sus Estatutos de Autonomía de lenguas cooficiales (País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra y las Islas Baleares), mientras que otras (Principado de Asturias, Aragón y Cataluña para el habla aranesa) optaron por no reconocer más que "peculiaridades lingüísticas"⁷ en sus territorios. A nadie se le escapa que junto a la dimensión jurídica de la cuestión aquí analizada existe otra dimensión, política en este caso, cuya importancia no puede ser pasada por alto⁸. La realidad de la afirmación de Nebrija se hace patente con el choque entre dos *imperios*, la lengua castellana y las lenguas cooficiales en sus respectivos territorios. Este análisis, no obstante, queda más allá de los límites de este trabajo y no será abordado aquí.

⁷ Vid. F.RAYA MEDINA, "La pluralidad de lenguas reconocida en el artículo 3 de la Constitución y la Jurisprudencia", en AA VV, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pg. 1361.

⁸ Cfr., para una declaración de principios asumida aquí, R.PUNSET BLANCO, "Algunas cuestiones controvertidas en material de cooficialidad lingüística", en J.VERNETY R.PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pg. 61: "La convivencia entre las lenguas jamás ha sido un asunto fácil en ninguna parte del mundo. Por eso se precisa, en el ámbito lingüístico más que en ningún otro, el respeto hacia la Constitución como norma suprema y el empleo en su interpretación de herramientas estrictamente jurídicas, huyendo en la hermenéutica constitucional de cualquier clase de polución política y circunscribiendo el razonamiento exegético a los criterios y pautas de la Ciencia del Derecho".

Teñida indiscutiblemente de política, la cohabitación o el conflicto entre el castellano y las diversas lenguas cooficiales ha sido en repetidas ocasiones examinada por las instancias judiciales. En tanto que desarrollo del artículo 3 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha examinado las normativas lingüísticas de las Comunidades Autónomas, que en lo fundamental las ha aprobado⁹. Ahora bien, aun tolerando el régimen de privilegio que éstas diseñan para sus respectivas lenguas autonómicas, es una constante de la jurisprudencia constitucional el no permitir la exclusión o una posición marginal del castellano. En efecto, las [sentencias 82/1986 \(RTC 1986, 82\)](#), [83/1986 \(RTC 1986, 83\)](#) y [84/1986 \(RTC 1986, 84\)](#), que pueden suponerse *pensadas* en unidad de acto por el Pleno del Tribunal Constitucional, prohibieron respectivamente la exclusión del castellano en municipios vascos atendiendo a criterios sociolingüísticos, la primacía del catalán en la interpretación de textos dudosos y el deber de los gallegos de conocer su propia lengua¹⁰.

⁹ Vid., extensamente, S.GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, "Spain is different (el mito de las lenguas)", *Revista de Administración Pública*, 156, 2001, pgs. 157 y ss.

¹⁰ En contra, G.DE LA HUERGA FIDALGO, *As linguas oficiais nas administracións públicas*, EGAP, Santiago de Compostela, 2002, pgs. 47-8.

En la misma línea, la más reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1230/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 3 de diciembre de 2003, en el marco de la anulación de parte de la normativa lingüística de la Universitat Pompeu i Fabra, señaló que "es reprochable la imposición del uso institucional de una de las dos lenguas oficiales excluyendo la utilización de otra, que se evita con la adjetivación de expresiones como "normalmente", etc., de acuerdo con su recto sentido, tal como ya sentó la citada sentencia de este Tribunal, de 18 de enero de 2001, teniendo a la vista la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional". Este último pronunciamiento mencionado había anulado, a su vez, la reglamentación lingüística de la Universitat Rovira i Virgili por contener incontestables mandatos de exclusión del castellano¹¹.

¹¹ Una interpretación matizadamente diferente en ibidem, pg. 118: "A sentença mostra como as Universidades poden regular con amplitude o uso preferente da lingua tanto na xestión, nas actuacións administrativas, como na vida académica, sempre e cando desa regulación non se deduza unha exclusión do castelán. De feito, as modificacións introducidas neste regulamento con posterioridade á sentença consistiron en introducir cláusulas como "normalmente", "preferentemente", "cando menos en "".

En este cuadro de normativa lingüística viene ahora a insertarse, con una notable pretensión de generalidad, el [Estatuto Básico del Empleado Público \(RCL 2007, 768\)](#), que establece en su artículo 54.11 que (los empleados públicos) "garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio".

II . El artículo 54.11 del Estatuto Básico del Empleado Público

Ésta opta por colocar al ciudadano individual en el centro de la cuestión, como ya apuntaba el artículo 36 de la [Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#)¹². Es la voluntad del ciudadano, libremente expresada, la que va a marcar la actuación de la Administración, y no al revés. Hay un derecho de todo individuo, sea español o no¹³, a ser contestado en la lengua oficial deseada, que se refleja en el deber del empleado público de utilizar esa lengua. El individuo condiciona al Leviatán y no viceversa, como suele ocurrir habitualmente.

¹² "La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos". Sobre la aplicación de este precepto y sus homólogos en las legislaciones autonómicas, ibidem, pgs. 56 y ss.

¹³ La [STJCE 24-11-1998 \(TJCE 1998, 290\)](#), *Bickel y Franz*, asunto C-274/96, Rec. 1998, pgs. 1-7637, recogió en su fallo que "el artículo 6 del Tratado se opone a una normativa nacional que confiere a los ciudadanos de una lengua determinada, distinta de la lengua principal del Estado miembro de que se trate, que residen en el territorio de una entidad territorial determinada, el derecho a obtener que el proceso penal se sustancie en su lengua, sin conferir el mismo derecho a los nacionales de la misma lengua, de los demás Estados miembros, que circulen o permanezcan en dicho territorio". Se deduce claramente de esta doctrina que el mismo régimen es aplicable a la actuación de las Administraciones públicas.

Este principio de conducta¹⁴, que no formalmente deber, es el único que no aparecía recogido en ninguno de los Borradores del Estatuto, y ni mucho menos había sido considerado en el Informe de la Comisión que propuso sus

bases. Su aparición en el texto articulado se localiza en la enmienda núm. 241, presentada en el Congreso por el Sr. Rodríguez Sánchez del Grupo Mixto (Bloque Nacionalista Galego) y aceptada literalmente por el Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión. Su justificación era la siguiente: "Para garantizar el derecho de los ciudadanos a que la Administración los atienda en la lengua propia de la Comunidad Autónoma con lengua cooficial, se debe incluir entre los principios de conducta el empleado público debe atender al ciudadano en la lengua o lenguas oficiales del territorio. Se incluye a tal efecto la obligación hacia la Administración de formar a sus empleados en caso necesario".

¹⁴ Sobre la distinción del Estatuto Básico entre principios éticos (art. 53) y de conducta (art. 54), vid., totalmente discordantes, R.PARADA VÁZQUEZ, *Derecho del empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pg. 199, y F. A.CASTILLO BLANCO, "Los deberes de los empleados públicos", en AA VV (M.SÁNCHEZ MORÓN, dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pg. 363.

El contenido del precepto es el más sometido a valoraciones políticas de todo el código de conducta de los empleados públicos que contiene el Estatuto. No han faltado quienes han visto en él un triunfo de las lenguas cooficiales sobre el castellano, sin ser conscientes de que este precepto tiene una doble dimensión: el derecho de todo ciudadano a ser atendido en la lengua cooficial de cada territorio, pero también, y con el mismo exacto peso, el derecho a ser atendido en castellano.

El deber, pues tal es su naturaleza real, se extiende, desde la entrada en vigor del Estatuto, al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones de las Entidades Locales, los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas y las Universidades Públicas¹⁵. Para otros tipos de empleados públicos, habrá que estar a lo que disponga su legislación específica sobre la aplicación del Estatuto Básico¹⁶.

¹⁵ En este caso, no obstante, existen notables diferencias entre las situaciones del personal docente y el de administración y servicios. Sirva como ejemplo la [Ley de Galicia 3/1983, de 15 de junio \(LG 1983, 1070\)](#), de Normalización Lingüística, que en su artículo 15.1 establece que "os profesores e os alumnos no nivel universitario teñen o dereito a empregar, oralmente e por escrito, a lingua oficial da súa preferencia". La misma redacción se encuentra en el artículo 22.1 de la [Ley de Cataluña 1/1998, de 7 de enero \(LCAT 1998, 13\)](#), de Política Lingüística. Sobre esta cuestión, con más desarrollo, vid. A. X.FERREIRA FERNÁNDEZ et al, *Estatuto xurídico da lingua galega*, Xerais, Vigo, 2005, pgs. 114 y ss.

¹⁶ Para una muestra de extensión máxima, vid. M.ALCARAZ RAMOS, *El régimen jurídico de las lenguas en la Comunidad Valenciana*, Universidad de Alicante, Alicante, 1999, pg. 156, a propósito de los empleados de las empresas públicas y su conocimiento del valenciano.

Dado que el sistema lingüístico diseñado por la Constitución tiene una base territorial y no personal¹⁷, como se refleja claramente en el artículo 54 del [Estatuto Básico \(RCL 2007, 768\)](#), este deber se centra en las seis Comunidades Autónomas dotadas de lenguas cooficiales¹⁸. Las peculiaridades aragonesa y asturiana, en tanto no accedan a la *dignidad* de la cooficialidad, no parecen quedar incluidas en este deber, salvo que una decisión de las respectivas Comunidades Autónomas en este sentido las equiparara, creando un nuevo deber para los empleados públicos. Desde el momento en que el artículo 95.2.p del propio Estatuto autoriza, bajo reserva de ley o en convenio colectivo para el personal laboral, la creación de nuevas faltas muy graves, expresión en definitiva del incumplimiento de los deberes de los empleados públicos, no parece haber grandes obstáculos para ello. Si bien es el Estado el titular de la competencia exclusiva, en virtud del artículo 149.1.18^a [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), para regular "el régimen estatutario de sus funcionarios", el Tribunal Constitucional ha reconocido, en su [sentencia 37/2002 \(RTC 2002, 37\)](#), que ello "no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica". Por analogía, puede entenderse abierta la potencial creación de nuevos deberes lingüísticos que no contradigan las tablas recogidas en el Estatuto.

¹⁷ Cfr. R. L.NINYOLES, cit., pgs. 126-7: "Unha política baseada no principio de personalidade dos dereitos lingüísticos garántelle ó individuo determinados servizos na súa lingua, independentemente do lugar no que se atope. O criterio de territorialidade consiste en limitar a certas rexións definidas o dereito a se beneficiar dos servizos públicos na propia lingua, que mantén unha alta prioridade (...). O principio de personalidade foi seguido en Canadá, mentres que Suíza e Bélxica dan un modelo territorial".

¹⁸ En cuanto al aranés, hay que estar a lo dispuesto en la [Llei 16/1990, de 13 de juliol \(LCAT 1990, 309\)](#), sus eth règim especiau dera Val d'Aran: "Article 2. 1. Er aranés, varietat dera lengua occitana e pròpia d'Aran, ei oficiu ena Val d'Aran. Tanben ne son eth catalan e eth castelhan, d'acòrd tamb er article 3 der [Estatut d'Autonomia de Catalonha \(RCL 1979, 3029; ApNDL 1910\)](#)".

El principio de territorialidad lleva a abrir un interrogante, de contenido más simbólico que pragmático¹⁹. ¿Qué sucede en las Delegaciones de las Administraciones autonómicas con lengua cooficial situadas en el territorio de otras Comunidades Autónomas, especialmente en Madrid? ¿Gozan de un estatus de extraterritorialidad, considerándose parte de la Comunidad representada y por lo tanto con el deber de contestar en la lengua cooficial, o por el contrario se entienden situadas en un territorio ajeno a la norma lingüística? Obviamente, esta cuestión no tiene trascendencia práctica alguna.

¹⁹ Vid. R.PUNSET BLANCO, cit., pg. 73, sobre el "pretendido derecho" a relacionarse en una lengua cooficial con los órganos constitucionales del Estado y con los órganos jurisdiccionales de ámbito nacional. También, L.TOLIVAR ALAS, "La extraterritorialidad de la oficialidad", en AA VV (J. M.PÉREZ FERNÁNDEZ, coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, pgs. 175 y ss.

Más importancia tiene, en cambio, el hecho de que la redacción haga referencia a la solicitud del ciudadano, como ya se ha señalado anteriormente. Esa petición es la que condiciona la actuación del empleado público, que ve así atemperado su derecho a expresarse en castellano o en cualquiera de las lenguas cooficiales. La decisión de otorgar

preferencia a la persona debe juzgarse como muy acorde con la posición que debe tener la Administración de un Estado social y democrático de Derecho frente a sus ciudadanos²⁰. La cuestión decisiva es saber si la petición ha de ser expresa o sirve una afirmación tácita, como sería el dirigirse de palabra al empleado público o presentar un escrito o una comunicación telemática en una de las lenguas.

²⁰ Cfr. Y.MANEIRO VÁZQUEZ en sus notas al artículo 53, en AA VV (J. L.MONEREO PÉREZ, dir.), *Comentario al Estatuto Básico del Empleado Público*, Comares, Granada, 2008: "El EBEP puede entenderse, así, como un intento de acuñar una tabla de deberes adaptada al Estado constitucional de nuestros días, que asume una nueva perspectiva de las relaciones entre la Administración y el ciudadano, al tiempo que, dentro de la propia Administración, imbuida de nuevos valores".

La opción de la solicitud expresa presenta mayores ventajas desde el punto de vista organizacional, puesto que permite a las distintas Administraciones, tanto a la General del Estado como a las autonómicas, diseñar sus procedimientos de actuación lingüística, en defensa de la "lengua propia"²¹, y configurar el recurso a *la otra lengua* como una solución minoritaria²². Es casi un axioma que, en los trámites sencillos, el ciudadano emplea los mecanismos que tiene a su disposición por inercia, evitando como regla general recurrir a alternativas más costosas en términos de tiempo y esfuerzo. Este planteamiento, es obvio, ahorra costes y favorece el diseño de políticas lingüísticas de potenciación de los idiomas cooficiales, como traslucen diversas normas en este sentido ya vigentes en la actualidad.

²¹ Sobre esta noción de "lengua propia", vid. G.GARROTE BERNAL, "Política lingüística y lenguas propias en España", en J. M.ABAD LICERAS y E.CARMONA CUENCA, *Leyes de normalización y política lingüística*, Universidad Europea-CEES Ediciones, Madrid, 1999, pgs. 20 y ss.

²² Cfr. S.GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, cit., pgs. 158-9, y la extensa bibliografía allí citada: "El sistema de las Leyes de Normalización Lingüística de las Comunidades Autónomas ha sido criticado en un plano doctrinal. Según la voz autorizada de Tomás Ramón Fernández, el quid no estaría tanto en las Leyes de Normalización como en las prácticas administrativas que con "astucia y disimulo" se siguen en las Comunidades Autónomas de recibo, a fin de erradicar el castellano, prácticas que pretenden ampararse en atribuciones legales en blanco por parte de dichas leyes en favor de sus respectivas Administraciones: "existe una calculada imprecisión de estas normas y una absoluta discrecionalidad que se concede a las autoridades administrativas llamadas a concretarla y aplicarla".

Si se pretende que este deber sea la contrapartida de un derecho lingüístico de los ciudadanos, sin embargo, debe defenderse la segunda postura, favoreciendo el uso de cualquiera de las lenguas y no sometiéndolo a rigorismos formales. Ciertamente, puede objetarse que la postura flexible implica mayores gastos para la Administración, en lo que se refiere a los trámites por escrito o telemáticos. Para que el derecho de los ciudadanos sea efectivo y éstos puedan manifestar su voluntad de la forma más sencilla posible, es necesario que estén disponibles versiones de todos los materiales necesarios en castellano y las lenguas cooficiales, lo que les permitirá elegir sin condicionamientos y en paridad de oportunidades, en un auténtico ejercicio de libertad²³.

²³ Cfr. J. M.TORTOSA, *Política lingüística y lenguas minoritarias*, Tecnos, Madrid, 1982, pgs. 131-2: "Cuando Schumacher publicó su libro *Lo pequeño es hermoso* encontró un subtítulo muy sugestivo: "Estudio de economía como si la gente importase". Siguiendo en esa línea, *verde* evidentemente, podría decirse que se trataría de encontrar una política lingüística "como si la gente importase", como si la gente fuese lo más importante".

En este sentido se pronuncia el artículo 5 del [Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre \(RCL 1999, 2435, 2749\)](#), por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. "1. Los impresos normalizados que se pongan a disposición de los ciudadanos en las dependencias situadas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma con lengua cooficial serán bilingües en castellano y en la lengua cooficial, de acuerdo con los siguientes criterios: Los impresos deberán expresar todos sus contenidos y epígrafes en las dos lenguas por líneas o por bloques de texto diferenciados, dejando espacios únicos para su cumplimentación por el ciudadano en la lengua por la que haya optado. En aquellos impresos para los que, por razón de su extensión o complejidad, así se determine, se pondrán a disposición de los ciudadanos dos modelos alternativos redactados uno de ellos en castellano y el otro en la lengua cooficial. En tal caso, en ambos modelos, figurará destacada la advertencia de que existen impresos redactados en la otra lengua a disposición del ciudadano"²⁴.

²⁴ Sobre su posible contraste con la normativa catalana en vigor, al no dar preferencia a la "lengua propia", vid. AA VV (J.VERNET, coord.), *Dret Lingüístic*, Cossetania, Valls, 2003, pgs. 175 y ss.

III . El deber del empleado público de conocer el idioma: responsabilidad de la Administración en su control y difusión

En su Título VII, el Estatuto básico desarrolla las bases del régimen disciplinario de los empleados públicos sin perjuicio de que, como ya se indicó anteriormente, no exista obstáculo alguno para un desarrollo más extenso por parte de las distintas Administraciones públicas. Tal habrá de ser el caso en lo referente al deber aquí comentado²⁵. Ninguna falta muy grave específica del artículo 95 castiga el incumplimiento de este deber, cuya sanción corresponderá, por lógica, a las normativas específicas de las Comunidades Autónomas donde existan idiomas cooficiales, o bien a la Administración General del Estado en esas Comunidades Autónomas²⁶. Pendiente ese desarrollo, no parece que contestar en una lengua distinta a la solicitada tenga trascendencia alguna, siempre que esta conducta no pase a considerarse como una de las faltas recogidas en el catálogo ya existente. Merece la pena señalar, en esta línea, que el elenco de causas de discriminación reprobadas en el artículo 95.2.b del [Estatuto básico \(RCL 2007, 768\)](#) incluye la lengua como uno de los motivos objeto de prohibición.

²⁵ Sobre estos desarrollos y las especialidades del personal laboral, vid. J.GÁRATE CASTRO, "Deberes, faltas y sanciones del empleado público en su Estatuto Básico (Algunos elementos para comprender y valorar su regulación)", *Relaciones Laborales*, 2008, en prensa.

26 Se muestra escéptico M.VILLORIA MENDIETA, "La ética en el Estatuto Básico del Empleado Público", en AA VV (S.DEL REY GUANTER, dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008, pg. 669: "El punto undécimo parece de muy difícil aplicación, pues obligaría, por ejemplo, a todos los empleados públicos de la AGE que presten servicio en el País Vasco a aprender euskera, incluso antes de ser destinados al territorio de la comunidad, para poder dar respuesta a esta obligación tan pronto tomaran posesión del puesto, pudiendo derivarse responsabilidad disciplinaria en caso de no hacerlo".

Más allá de la dimensión disciplinaria, la formulación del deber en el artículo 54.11 suscita varias cuestiones. La redacción en sí misma es criticable, puesto que la acción de "garantizar" la atención en el idioma solicitado es más propia de la Administración como organización que de un empleado público en concreto. La garantía individual que se desprende de una interpretación sistemática de todo el artículo 54 parece llevar a la conclusión de que es el propio empleado público el que debe velar por sus conocimientos lingüísticos.

Sin embargo, la práctica demuestra que las Administraciones públicas asumen un importante papel en el control de las habilidades idiomáticas de sus integrantes. Para hacer posible este deber, es lógico suponer que las distintas Administraciones deberán garantizar el bilingüismo a través de cursos de formación internos, como apuntaba la justificación de la enmienda creadora del precepto. Dichos cursos ya se ofrecen en la actualidad, con una naturaleza de mérito adicional, si bien la exigencia generalizada de este deber parece abrir la vía a la imposición de cursos obligatorios para todos los empleados públicos en contacto con el público.

¿Queda legitimada, además, su exigencia en las pruebas de acceso en las Comunidades donde existe este régimen? El punto de partida, auténtico caballo de batalla doctrinal²⁷, es que únicamente existe un deber de conocer el castellano y que tal obligación no es inherente a las restantes lenguas cooficiales, como estableció la [Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1986 \(RTC 1986, 84\)](#). En ella se puede leer, en este sentido, que "la inexistencia de un deber constitucional de conocimiento del gallego, nada tiene que ver con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) respecto del derecho de los gallegos a conocer y usar la lengua propia de su Comunidad (art. 27.20), a fin de garantizar su "uso normal y oficial" (art. 5.3)". Por lo tanto, las pruebas de idioma no pueden tener un carácter excluyente, dado que esto sería la traducción institucional de un deber inexistente²⁸. Han de admitirse en el caso de que el conocimiento del idioma se configure como un mérito más²⁹, como también reconoció el Tribunal Constitucional en la [sentencia 82/1986 \(RTC 1986, 82\)](#)³⁰, si bien habrá de velarse, en este caso, porque la ponderación no desvirtúe la regla antes mencionada y transforme el mérito adicional en una exclusión encubierta³¹. Es lo que el Tribunal Constitucional denominó, en su [sentencia 46/1991 \(RTC 1991, 46\)](#), un juicio de "razonabilidad" y "proporcionalidad". Queda, por último, la duda de la legitimidad de una exigencia generalizada para todos los empleados públicos, puesto que el precepto sólo hace referencia a los puestos en los que hay un contacto directo con los ciudadanos, que son los verdaderos titulares del derecho del que es contrapartida este deber³².

27 En contra de esta limitación, cfr. A. X.FERREIRA FERNÁNDEZ et al, cit., pg. 35: "Esta visión simplista da regulación lingüística constitucional contradí parcialmente otras consideracions jurisprudenciais e pode ser rebatida en base a interpretacións menos restrinxidas da Constitución". En la misma línea, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994 sobre la enseñanza obligatoria en catalán y basándose en la *potencia* de los Estatutos de Autonomía, J. A.MONTILLA MARTOS, "Lenguas minoritarias y normalización lingüística ante el Tribunal Constitucional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 5, 2002, pgs. 341 y ss. Negando cualquier posibilidad en este sentido a los Estatutos, en tanto que normas infraconstitucionales, vid. R.PUNSET BLANCO, cit., pgs. 83 y ss.

28 Cfr., sin embargo, F. A.CASTILLO BLANCO, "Los deberes de los funcionarios públicos", en AA VV (M.SÁNCHEZ MORÓN, ed.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pg. 369: "Configura explícitamente un deber para el funcionario público de conocimiento de las lenguas oficiales, de todas las lenguas oficiales, en cada Comunidad Autónoma".

29 Un estudio de campo sobre esta cuestión en T. J.MILEY, *Nacionalismo y política lingüística: el caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pgs. 227-232.

30 "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".

31 Cfr. D.ÁLVAREZ ALONSO y A.ÁLVAREZ DEL CUVILLO, "Nuevas reflexiones sobre la noción de discriminación y la eficacia de la tutela antidiscriminatoria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 132, 2006, pg. 1024: "Puede complicar la cuestión el hecho de que algunas veces los rasgos distintivos de categorías sociales típicas funcionan como circunstancias objetivas de carácter neutro que resultan relevantes para el trabajo; esta circunstancia ha conducido a la consideración que ya hemos calificado como errónea- de que en algunos casos es posible justificar la discriminación directa. Así pues, si una mujer es despedida por quedarse embarazada o un peón de la construcción es preferido en la contratación por ser catalano-parlante (o por no serlo), nos encontraremos ante supuestos de discriminación directa; el rasgo distintivo opera en estos casos como signo o marca de la categoría a la que se concede relevancia laboral y que constituye la verdadera "causa de discriminación". En cambio, la consideración del embarazo a efectos de riesgos laborales o la exigencia del conocimiento de una lengua como competencia laboral objetiva y no como marca étnica no constituyen supuestos de discriminación directa, dado que el criterio utilizado es profesionalmente relevante, con independencia de que además pueda utilizarse para constituir categorías sociales. En todo caso, ahí no se detiene el enfoque transversal porque podría plantearse la posibilidad de discriminación indirecta. ([BIB 2006, 1377](#))."

32 Extensamente, sobre esta cuestión y favorable a la exigencia generalizada, vid. I.AGIRREAZKUENAGA, "La acreditación del conocimiento del catalán en la función pública de las Administraciones públicas", en AA VV, *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*, Institut d'estudis autonòmics de la Generalitat de Catalunya - Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 1999, pgs. 219 y ss.

¿Sería posible la exigencia de pruebas reflejas que controlaran el conocimiento del castellano? Esta propuesta chocaría con la presunción que se deriva del artículo 3 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#). Al establecer que todos los españoles tienen el deber de conocer el castellano, a diferencia de las lenguas cooficiales para las que sólo se predica el derecho a usarlas, parece insostenible someter a un ciudadano español a pruebas lingüísticas de su conocimiento y manejo. Ni siquiera los escenarios más catastrofistas sobre el desarrollo de las políticas educativas de inmersión lingüística permiten augurar un escenario de deterioro semejante del castellano.

No obstante, en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva ([sentencia 74/1987 \[RTC 1987, 74\]](#)), el Tribunal Constitucional ha señalado que "el deber de los españoles de conocer el castellano hace suponer que ese

conocimiento existe en la realidad, pero tal presunción puede quedar desvirtuada cuando el detenido o preso alega verosíblemente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones policiales. Consecuencia de lo expuesto es que el derecho de toda persona, extranjera o española, que desconozca el castellano, a usar intérprete en sus declaraciones ante la policía, deriva, como se ha dicho, directamente de la Constitución y no exige para su ejercicio una configuración legislativa, aunque esta pueda ser conveniente para su mayor eficacia". Es decir, las presunciones derivadas de la Constitución no suplen el desconocimiento del castellano. Si se diera el caso de un aspirante a un empleo público que diera muestras evidentes de no dominar esta lengua, podría ser sometido al mismo régimen de pruebas y formación complementaria que se admiten para las lenguas cooficiales.

IV . El Tribunal de Justicia y las restricciones basadas en el idioma

En una Comunidad Europea que se sustenta sobre el principio de prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, no ha de sorprender que las cuestiones lingüísticas hayan estado presentes en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia³³. La perspectiva adoptada para el estudio de estos problemas que interesa ahora es la de la consideración del idioma frente a la libre circulación de trabajadores, no en tanto que derecho fundamental³⁴. Desde la sentencia *Groener*³⁵, el Tribunal ha mantenido una línea que se puede entender como firmemente asentada: "El Tratado CEE no se opone a la adopción de una política enfocada hacia la defensa y promoción de la lengua de un Estado miembro que, al mismo tiempo, es la lengua nacional y la primera lengua oficial. Ahora bien, la puesta en práctica de semejante política no debe menoscabar una libertad fundamental, como es el caso de la libre circulación de trabajadores. Por consiguiente, las exigencias derivadas de las medidas de ejecución de una política de este tipo no deben ser desproporcionadas, en ningún caso, en relación con el fin perseguido; y sus modalidades de aplicación no deben suponer discriminación alguna en detrimento de nacionales de otros Estados miembros".

³³ Una síntesis en D.ORDÓÑEZ SOLÍS, "Plurilingüismo, unidad de mercado y derechos", *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 225, 2003, pgs. 12 y ss.

³⁴ Sin embargo, puede localizarse una primera muestra de este tratamiento en la [Directiva 2000/78/CE \(LCEur 2000, 3383\)](#). En este sentido, A.ÁLVAREZ DEL CUVILLO, "Géneros o categorías humanas y discriminación racial en el trabajo", en AA VV, *La Igualdad ante la Ley y la no discriminación en las relaciones laborales*, MTAS, Madrid, 2005, pgs. 108-9: "Debe advertirse que la norma no se refiere al origen racial en sí mismo considerado sino a alguna característica relacionada con éste; puesto que la causa de discriminación es en realidad el "género" o "categoría", la distinción conforme a estas características que tienen impacto racial termina remitiéndonos a la técnica de la discriminación indirecta, de ahí las referencias al objetivo legítimo y al requisito proporcionado. Un ejemplo de lo enunciado podría ser la lengua, institución cultural que como tal está plenamente relacionada con la etnia (y a veces se constituye incluso en criterio prioritario de definición étnica, como ocurre en Bélgica) y que incluso tiene una dimensión absolutamente imprescindible en el libre desarrollo de la personalidad; no obstante, en ocasiones, dominar determinada lengua constituye un requisito profesional esencial y determinante; su conocimiento, por tanto, puede exigirse en determinados supuestos, pero no la identificación étnica que pudiera derivarse de su uso".

³⁵ [STJCE 28-11-1989 \(TJCE 1990, 65\)](#), *Groener c. Minister for Education and the Dublin Vocational Education Committee*, asunto 379/87, Rec. 1989, pg. 3967.

La sentencia *Angonese*³⁶ es uno de los ejemplos recientes más destacados de esta jurisprudencia, puesto que sintetiza perfectamente el equilibrio entre la defensa de los intereses nacionales en materia de idiomas y la remoción de obstáculos a la libre circulación³⁷. El Tribunal admite en ella que es legítimo exigir al candidato a un empleo conocimientos lingüísticos de un determinado nivel. Ahora bien, no cabe un bloqueo institucional: "un requisito (...) que supedita el derecho a presentarse a un proceso de selección de personal a la posesión de un diploma lingüístico que sólo puede obtenerse en una provincia de un Estado miembro y que prohíbe la presentación de cualquier otro medio de prueba equivalente sólo puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido (...). Debe considerarse que el hecho de que un empleador supedita el acceso de un candidato a un proceso de selección de personal a la obligación de acreditar sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único diploma, como el certificado, expedido en una sola provincia de un Estado miembro, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al [artículo 48](#) (actual artículo 39) del [Tratado \(RCL 1999, 1205 ter\)](#)".³⁸

³⁶ [STJCE 06-06-2000 \(TJCE 2000, 119\)](#), *Roman Angonese y Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, asunto C-281/98, Rec. 2000, pg. I-4139.

³⁷ Cfr. A.DÍAZ PÉREZ DE MADRID, "La compatibilización de las normas nacionales de protección de minorías con el ordenamiento comunitario. A propósito de las sentencias recaídas en los asuntos *Bickel* y *Franz y Angonese*", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 5, 2002, pg. 331-3: "Este asunto suscita la espinosa cuestión de las potenciales consecuencias discriminatorias que la protección de las minorías puede tener, que, en ocasiones, conectan con el problema de la *minoría dentro de la minoría* (...). El TJCE centra su argumentación en el problema de discriminación subyacente en el asunto: resulta irrelevante que la discriminación se vuelva contra un *propio nacional*, o que sea un efecto secundario de un sistema de protección de una minoría lingüísticas; la discriminación existe y, como tal, habrá de comprobarse si reúne los requisitos que la pueden hacer admisible".

³⁸ A pesar de este fallo, cfr. la ácida pero no desencaminada opinión de R.LANEy N. N.SHUIBHNE en sus notas a esta sentencia, *Common Market Law Review*, 37, 5, 2000, pg. 1243: "It is entirely possible (and likely) that the *Pretura* will dispose of the case by finding that Mr Angonese has no diploma of any sort and was therefore not improperly barred from the competition" y pg. 1247: "Mr Angonese will now join the annals of Community law pioneers, alongside Ms Defrenne, Miss Marshall and Mr Bosman. The irony is that whilst ultimately the claims of his predecessors prevailed, it is unlikely that he will gain any benefit himself from the legal breakthrough he has wrought".

La exigencia de una única acreditación posible es contraria al Derecho comunitario, indiscutiblemente. La clara conclusión que se deriva de ello es que las Administraciones Públicas deberán desarrollar sistemas flexibles de difusión y control de sus respectivas lenguas cooficiales. Sirva como ejemplo el sistema diseñado por la Comunidad Autónoma de Galicia en la [Orden de 16 de julio de 2007 \(LG 2007, 272, 310\)](#), de la Consellería de Presidencia, Administraciones

Públicas e Xustiza, por la que se regulan los certificados oficiales acreditativos de los niveles de conocimiento de la lengua gallega (CELGA)³⁹. Bianualmente, se convocan exámenes de acreditación de conocimientos lingüísticos no sólo en Galicia sino en buena parte del territorio nacional y en 11 países europeos y 6 países americanos.

³⁹ En su exposición de motivos se puede leer: "Existe aínda un sector importante de cidadáns galegos que non tiveron acceso ao coñecemento da lingua galega mediante o ensino obrigatorio. A este sector hai que sumarlle todas aquelas persoas que viven na nosa comunidade, pero son oriúndos doutras nas que a aprendizaxe escolar da lingua galega non é posible, o número crecente de cidadáns provenientes doutros países da Unión Europea debido ás políticas de mobilidade e integración, tamén o número cada vez máis grande de poboación inmigrante procedente de países extracomunitarios, e, moi especialmente, a de emigrantes ou descendentes de emigrantes retornados".

V . Un esbozo de conclusión

Los argumentos jurídicos recogidos y expuestos conducen a un mismo punto de llegada: la libertad individual de las personas debe tener preeminencia a la hora de abordar las cuestiones lingüísticas. El *imperio* ha de ceder ante los ciudadanos. Nadie debería ser obligado a utilizar una lengua que no sea de su elección en su trato con la Administración, sea el castellano o cualquiera de las lenguas cooficiales. Carece de sentido resucitar los viejos fantasmas de Fichtesi se pretende construir un futuro basado en la idea de ciudadanía y no en la de nacionalidad.