

EL CONOCIMIENTO DE LAS LENGUAS PROPIAS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y EXTRANJERAS COMO REQUISITO DE CAPACIDAD
DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN
DEL ESTADO

Jesús PRIETO DE PEDRO

Professor de Dret administratiu de la UNED

I. INTRODUCCIÓN

El régimen de cooficialidad lingüística, del castellano y de las demás lenguas españolas, establecido por el artículo 3 de la Constitución para aquellas Comunidades Autónomas con lengua propia, afecta, entre otros aspectos, a la competencia idiomática exigible a los funcionarios públicos (del Estado, autonómicos, locales) que van a servir en destinos radicados en dichas Comunidades Autónomas: en efecto, para que las instituciones públicas puedan asegurar el uso oficial de las lenguas vernáculas en sus respectivos ámbitos territoriales, será necesario que sus funcionarios acrediten el conocimiento de éstas.

Siguiendo los deseos de los organizadores del *Simposium* ceñiremos el tema de la presente ponencia al análisis de cómo alcanza y cómo se puede verificar ese requisito de capacidad lingüística en los procesos selectivos de los funcionarios de la Administración del Estado, pues es evidente que una parte de éstos ejerce su actividad en órganos periféricos de dicha Administración, sitos en el territorio de las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales. La conveniencia de relacionar esta exigencia con otra con la que presenta numerosas analogías explica que también incluyamos en el objeto de la ponencia el caso de los idiomas extranjeros; el olvido que ha tenido en la doctrina científica el estudio de este requisito de capacidad técnica es una razón adicional para hacerlo así. Pues bien, por ellos empezaremos.

II. LOS IDIOMAS EXTRANJEROS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Hoy forman un amplio repertorio los cuerpos y escalas de la función pública estatal en los que se exige, a los aspirantes a ingresar en ellos, conocer idiomas extranjeros; exigencia también presente en los procedimientos internos de asignación de destinos a los funcionarios (lo que en el lenguaje legal se conoce como provisión de puestos de trabajo). Pero si hay algo de entrada destacable en ambos casos, desde la perspectiva que nos ocupa, es la total ausencia de criterios homogéneos y estables en el modo de plantearse dicho requisito de capacidad, ya que carece de regulación general alguna y se encuentra, en consecuencia, dejado al casuismo de las convocatorias de las pruebas y concursos. En efecto, ni la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, ni el Reglamento General para el ingreso en la Administración Pública dictado para su desarrollo en 1968 —hoy derogado— establecieron nada al respecto. Y lo mismo sigue ocurriendo en la reciente Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma para la Función Pública, y en los reglamentos que la desarrollan: de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado (R.D. 2233/84, de 19 de diciembre) y de provisión de puestos de trabajo (R.D. 2617/85, de 9 de diciembre). Silencio que contrasta, empero, con la tradicional tendencia de los reglamentos de algunos cuerpos y carreras especiales del Estado a regular en su articulado, incluso con gran pormenor, los contenidos de las pruebas de selección.

En contra de lo que pudiera creerse, el conocimiento de idiomas extranjeros por los funcionarios estatales no es una exigencia reciente, traída por la creciente internacionalización, en las últimas décadas, de las relaciones de las Administraciones Públicas. La prueba de que esto no es así está en la propia legislación histórica de la función pública anterior a la Ley de 1964: un texto tan lejano como el Reglamento de empleos de la Real Hacienda de López Ballesteros (R.O. de 19 de agosto de 1825) —disposición que se señala como primer hito normativo de la función pública moderna— consideraba dicho conocimiento como mérito en la provisión de destinos por ascenso:

«Los que además de llenar los conocimientos de la Real Hacienda se requieren en las clases que quedan expresadas, y que acrediten que los tienen también en idiomas extranjeros, matemáticas, jurisprudencia, ciencias naturales, o de otra profesión, serán preferidos en su colocación, en igualdad de circunstancias» (art. 25).

Y en otra norma importante en la historia de la Función Pública del Estado, el Reglamento de 7 de septiembre de 1918, dictado para la aplicación de la Ley de Bases de igual año, encontramos asimismo —al hilo de una minuciosa regulación del contenido de los ejercicios de las oposiciones— la exigencia de idiomas extranjeros para las Jefaturas de Negociado

y para las Jefaturas de Administración, categorías superiores de los funcionarios técnicos previstas en aquella Ley. En concreto, en ambas oposiciones existía un tercer y último ejercicio de idiomas («los opositores deberán acreditar el conocimiento, para traducir sin auxilio de diccionario, de uno de estos idiomas: francés, inglés, italiano o alemán»), no eliminatorio para los Jefes de Negociado y eliminatorio para los Jefes de Administración (art. 12 de la Ley).

Tras estas observaciones preliminares pasaremos a describir los trazos principales de la configuración actual de la exigencia de idiomas extranjeros en relación con los funcionarios del Estado. A tal fin nos hemos servido de una selección de convocatorias recientes, básicamente del año 1987, para ingreso en cuerpos generales y especiales —en total de unos treinta— en las que aparece dicho requisito idiomático, así como de las convocatorias de concursos para la provisión de puestos de trabajo aparecidas en el BOE los días 1 y 15 de los meses de enero a abril del presente año 1988.

1) La primera evidencia que se desprende de las convocatorias consultadas, que no por sabida deja de ser importante, es que el conocimiento de idiomas extranjeros no está configurado predominantemente como un requisito del puesto o trabajo (verificable en consecuencia durante los procedimientos internos de provisión de éstos), sino también, con un peso importante, como un requisito de capacidad de numerosos cuerpos y escalas especiales y generales. Ante la imposibilidad de relacionar aquí todos los especiales —a algunos de ellos iremos aludiendo a continuación— valga como buen botón de muestra, entre otras razones por su peso cuantitativo, el examen de este extremo en los llamados Cuerpos Generales de la Administración del Estado. De lo que resulta, a la vista de las últimas convocatorias de oposiciones para estos cuerpos publicadas en el BOE durante el año precedente (1987), que dicho requisito está presente en tres cuerpos, mientras que no lo encontramos en dos de ellos: está en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (dos idiomas con carácter eliminatorio), en el Cuerpo General Administrativo y en el Cuerpo General de Gestión (un idioma en ambos como prueba voluntaria y de mérito);¹ carecen de prueba de idiomas los Cuerpos Generales Subalterno y Auxiliar, si bien debe recordarse que en este último cuerpo también ha existido, en convocatorias anteriores, una prueba eliminatoria sobre una lengua extranjera como una de las modalidades —al lado de otras tres de carácter no idiomático— entre las que los opositores podían optar en uno de los ejercicios de la oposición (véase, por ejemplo, la Orden de 12 de noviembre

1. Convocatorias del Cuerpo Superior de Administradores Civiles (BOE de 28 de mayo de 1987); Cuerpo General de Gestión de la Administración Civil del Estado y de Gestión de la Administración de la Seguridad Social (BOE de 30 de marzo de 1987); Cuerpo General Administrativo (BOE de 17 de marzo de 1987).

de 1973 de Bases Generales de selección e ingreso en el Cuerpo General Auxiliar para el año 1974).

2) En segundo lugar, es de señalar que mientras el cuadro de lenguas extranjeras requeridas en el acceso a los cuerpos es bastante homogéneo, presenta, en cambio, una gran heterogeneidad en lo relativo al carácter de las pruebas, los criterios para su valoración y la delimitación del margen de discrecionalidad técnica de los Tribunales o Comisiones.

Las preferencias sobre los idiomas exigidos se inclinan claramente hacia las lenguas inglesa y francesa (con ventaja para la primera) situándose en tercer lugar el alemán (lengua que suele aparecer, junto a las dos precedentes, en bastantes convocatorias);² sólo esporádicamente el abanico se abre a otras lenguas como el ruso, italiano, chino, árabe y portugués (en cuerpos con proyección hacia el exterior).³ En concreto, en los cuerpos generales el cuadro se circunscribe al inglés y francés (si bien en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles, en los últimos años, el segundo ejercicio de idiomas puede versar sobre cualquier lengua oficial de la CEE).

Tanto la acreditación como la valoración de la competencia idiomática presentan, sin justificación aparente, una excesiva variedad de fórmulas entre los diversos cuerpos y escalas, e incluso en el seno de los propios cuerpos, debido a la escasa estabilidad de las bases de sus sucesivas convocatorias, como veremos, en seguida, en el caso de un cuerpo concreto: así, desde el punto de vista de la imperatividad, las pruebas aparecen como obligatorias o como voluntarias;⁴ en orden a los efectos sobre la permanencia del

2. Así, por ejemplo, en las convocatorias de los Cuerpos de Ingenieros Industriales e Ingenieros de Minas (BOE de 13 de marzo de 1987); de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (BOE de 3 de abril de 1986); Cuerpo de Inspectores del SOIVRE (BOE de 28 de marzo de 1987); de Inspectores Técnicos del SOIVRE (BOE de 28 de marzo de 1987); Escala de Titulados Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Industria y Energía (BOE de 13 de marzo de 1987), de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (BOE de 3 de abril de 1986)...

3. Así, en las convocatorias de Técnicos Comerciales del Estado (BOE de 2 de abril de 1987), Diplomados Comerciales del Estado (BOE de 28 de marzo de 1987), y Diplomáticos (BOE de marzo de 1987).

4. Cuando el ejercicio de idiomas se refiere a una única lengua extranjera la prueba suele ser obligatoria, salvo en algunos casos (así en los Cuerpos de Corredores Colegiados de Comercio, BOE de 21 de marzo de 1985; de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, BOE de 3 de abril de 1986; General Administrativo, BOE de 17 de marzo de 1987; General de Gestión, BOE de 30 de marzo de 1987...). Cuando las pruebas admiten la acreditación de dos o más lenguas, el ejercicio relativo a la primera suele ser obligatorio y los relativos a la segunda y siguientes, de carácter voluntario (Cuerpo de Ingenieros Industriales y de Minas, BOE de 13 de marzo de 1987; de Inspectores del SOIVRE, BOE de 28 de marzo de 1987; Técnico de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica, Escala Superior, BOE de 4 de abril de 1988; Letrados del Consejo de Estado, BOE de 4 de abril de 1988...). También se dan casos más raros, como aquellos

aspirante en el proceso selectivo, como eliminatorias y no eliminatorias;⁵ en lo relativo a su valoración encontramos fórmulas de puntuación numérica, con y sin topes mínimos y máximos en relación con el conjunto de las pruebas idiomáticas (cuando éstas son varias), y fórmulas de valoración simple (apto o no apto);⁶ su forma suele consistir en ejercicios escritos de traducción directa e inversa y/o conversación con el Tribunal, si bien hay bases que delimitan el objeto de la prueba a una modalidad técnica del idioma extranjero, directamente relacionada con las funciones propias del cuerpo.⁷

3) Una ojeada sobre el conjunto de las convocatorias de un cuerpo tan reputado de la burocracia del Estado como el General de los Técnicos de la Administración Civil —hoy integrado en el Superior de Administradores Civiles de la Administración del Estado— será un buen complemento de lo hasta aquí dicho. En efecto, del análisis de las veinticuatro convocatorias que desde su creación ha conocido este cuerpo, se desprende:

a) Que su repertorio de lenguas ha permanecido estable en torno a los idiomas francés e inglés, exigiéndose en general uno con carácter obligatorio y el otro como voluntario, si bien en las dos últimas convocatorias el cuadro ha variado algo: un ejercicio versa sobre el francés o el inglés y, el otro, sobre otra lengua oficial de la CEE.

b) Que, por el contrario, tanto la naturaleza de las pruebas, como su valoración, han sufrido continuas modificaciones.

La modalidad dominante ha consistido en configurar como obligatorio el ejercicio del primer idioma, sujeto a valoración numérica —si bien, en ocasiones, ésta ha sido de apto o no apto— y con efectos eliminatorios (incluso, a veces, como primera prueba de la fase selectiva); siendo, en general, las pruebas relativas al segundo o sucesivos idiomas, voluntarias y de mérito, y de menor puntuación que la del idioma obligatorio.

en los que las pruebas obligatoria y voluntaria de idiomas versan sobre una misma lengua extranjera (Cuerpo de Estadísticos Facultativos, BOE de 5 de abril de 1988).

5. No eliminatorias son, por supuesto, las pruebas voluntarias de idiomas; pero también es posible encontrar algún ejemplo de ejercicios de idiomas de realización obligatoria por los opositores, pero sin efectos eliminatorios para quienes obtuvieren deficientes calificaciones (Cuerpo de Corredores Colegiados de Comercio, BOE de 14 de marzo de 1988).

6. Un caso singular de valoración del ejercicio de idiomas es el del Cuerpo General de Gestión, en el que la prueba voluntaria de idiomas «únicamente se valorará en cada caso un alto nivel de conocimiento» (BOE de 30 de marzo de 1987).

7. Así, en los Cuerpos: de Letrados del Consejo de Estado, en el que el ejercicio de idiomas consiste en la traducción de un documento jurídico inglés, francés o alemán (BOE de 4 de abril de 1988); Técnico de Seguridad Nuclear y de Protección Radiológica (BOE de 4 de abril de 1988); y de Corredores Colegiados de Comercio (BOE de 14 de marzo de 1988).

Pero también se han aplicado otras fórmulas: un único idioma eliminatorio (cinco primeras convocatorias), y dos idiomas obligatorios con carácter eliminatorio (convocatorias sexta a décima); y una nueva modalidad es la adoptada por las bases de las dos convocatorias más recientes: dos idiomas eliminatorios, si bien la superación de uno de ellos puede quedar diferida a la fase de formación, en la que el Instituto Nacional de Administración Pública facilita clases sobre los idiomas extranjeros objeto de examen.

4) De la consulta de las bases de las convocatorias de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se desprende a su vez que, con la salvedad de los de algún Ministerio como el de Asuntos Exteriores, el requisito de idiomas suele aparecer en un número muy escaso de destinos (de hecho, en los de algunos Departamentos es excepcional); y no es difícil tampoco toparse con el caso de convocatorias de concursos que no recogen requisito idiomático alguno para puestos de trabajo en los que, por su denominación orgánica, es bastante evidente la necesidad de dicho requisito.⁸

Y resalta asimismo, en contraste con la mayor precisión de las convocatorias de ingreso en los cuerpos, la exigencia de una delimitación, en general muy imprecisa, del cuadro lingüístico de los destinos en los que se prevé el requisito de idiomas. En efecto, es muy normal que se mencione lacónicamente el idioma, sin detalle alguno del nivel de dominio, o que éste se exprese mediante nociones vagas como «conocimiento», «buen conocimiento», «dominio» u otras análogas.⁹ En relación con las prioridades (con la excepción, una vez más, del Ministerio de Asuntos Exteriores) predominan estadísticamente las fórmulas vagas (en gran parte de las ocasiones se pide simplemente conocimiento de «idiomas extranjeros», de «dos idiomas extranjeros», de «un idioma extranjero») sobre las fórmulas nominales de singularización del idioma o idiomas exigidos.¹⁰

8. Así, por citar un ejemplo claro, la Orden de 28 de marzo de 1988 (BOE de 1 de abril de 1988), por la que se convoca a libre designación un puesto de Subdirector General Adjunto de Coordinación Comunitaria en Asuntos Agrícolas y de Pesca en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, en la que no se menciona, entre los requisitos del puesto, el conocimiento de idioma extranjero alguno.

9. «Inglés y otros idiomas» (BOE 15 de enero de 1988, pág. 1.500); «francés e inglés» (BOE 1 febrero 1988, pág. 3.412); «idioma inglés» (BOE 15 febrero 1988, página 4.811)...

Por otra parte, en los casos en que la convocatoria intenta precisar el nivel de conocimiento exigido, se suele servir de expresiones como «conocimiento» y «dominio», y, con menor frecuencia, «buen conocimiento» (BOE 1 febrero 1988, pág. 3.413), y «amplios conocimientos» (BOE 15 febrero 1988, pág. 4.814); pero también se precisa con otras expresiones: «inglés hablado y escrito» (BOE 15 febrero 1988, pág. 4.810); «inglés a nivel de traducción» (BOE 15 febrero 1988, pág. 4.811).

10. Los idiomas requeridos por las convocatorias son casi exclusivamente el inglés y el francés. Pero también abundan mucho las fórmulas innominadas de determinación

5) No se puede dejar de aludir, antes de cerrar esta descripción, al caso singular, quizá poco conocido, de la reglamentación del conocimiento de idiomas por el personal militar. En efecto, la Orden del Ministerio de Defensa de 20 de marzo de 1987 —que viene a derogar otras disposiciones de una reglamentación ya con raigambre— sobre «niveles de conocimiento de idiomas y normas para su acreditación en las Fuerzas Armadas» constituye el ejemplo más claro, en el ordenamiento estatal, de una regulación sistemática y precisa de esta materia. El sistema de esta norma se basa en una ordenación muy detallada del conocimiento de idiomas extranjeros, por áreas (comprensión oral, expresión oral, comprensión escrita, expresión escrita) y por niveles dentro de cada área (elemental, suficiente, bueno, muy bueno y excelente); así como en la organización de cursos por las escuelas de idiomas de las Fuerzas Armadas (que pueden expedir certificados acreditativos para los niveles elemental y suficiente) y la convocatoria periódica de exámenes para el reconocimiento de los tres niveles superiores, que los interesados han de revalidar cada cinco años, por tres veces, antes de obtener el reconocimiento definitivo del correspondiente nivel (arts. 2 a 5 de la referida orden).

III. LAS LENGUAS OFICIALES PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

La configuración legal de la exigencia del conocimiento de las lenguas españolas, distintas del castellano, en los procesos de selección y de provisión de plazas de los funcionarios del Estado que van a desempeñar destinos en servicios radicados en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, presenta un cuadro opuesto del precedente. Mientras en este caso lo que no faltan son previsiones normativas expresas, incluso de rango legal, éstas no llegan a tomar cuerpo, o sólo lo hacen muy débilmente, en las convocatorias. En efecto, es fácil, con el BOE en la mano, comprobar que las convocatorias para la provisión de plazas de la Administración periférica del Estado en dichas Comunidades Autónomas nada dicen al respecto; y que las de ingreso en los cuerpos estatales —con la salvedad de algunos cuerpos docentes— se limitan, desde hace algunos meses, a reproducir una cláusula del siguiente tenor: «En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma

del requisito idiomático del puesto de trabajo, como: «un idioma extranjero» (BOE 1 enero 1988, pág. 40; 5 enero 1988, pág. 1.489; 1 febrero 1988, pág. 3.420...); «idiomas extranjeros» (BOE 1 enero 1988, pág. 46; 1 abril 1988, pág. 10.023...); «dos idiomas extranjeros» (BOE 1 febrero 1988, pág. 3.420 y 3.421); «idiomas» (BOE 1 febrero 1988, págs. 3.426 y 3.427...).

de la Función Pública, el Ministerio de las Administraciones Públicas, a través del INAP y en colaboración con los Centros de Formación competentes en cada caso, velará por la formación de los aspirantes seleccionados en el dominio de la lengua oficial de las Comunidades Autónomas en las que obtengan destino, una vez nombrados funcionarios de carrera.»

Veamos, con más detalle, las situaciones normativa y jurisprudencial, así como la aplicación práctica de este deber lingüístico.

A) *Las posiciones del legislador, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*

1. Resumiremos en primer lugar, por tratarse de la postura más decidida, la doctrina del Tribunal Constitucional. El primer pronunciamiento de este Tribunal del que hemos de partir es la temprana sentencia de 22 de diciembre de 1981, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Catalana de Bibliotecas, de 22 de abril de igual año, en la que, en relación con la exigencia contenida en el artículo 13-2 de dicha ley de un título académico de aptitud lingüística al personal bibliotecario de la Administración Pública de Cataluña, el alto órgano constitucional resuelve estimando la inconstitucionalidad del precepto, pero bajo un matiz muy importante: no porque el requisito de competencia lingüística sea, en sí mismo, contrario a la Constitución, sino por la forma discriminatoria con que éste había sido planteado por la ley recurrida, en tanto sólo admitía su acreditación a través de los títulos expedidos por algunos centros concretos. El interés de esta sentencia radica, pues, en que es el primer pronunciamiento que si bien no de forma directa, sino en *obiter dicta*, admite la posibilidad de que pueda exigirse a los funcionarios acreditar el conocimiento de la lengua territorial, también oficial. Dijo literalmente el Tribunal Constitucional —interesa ahora recordarlo— que «una norma diferenciadora de este género —se refería a la aptitud lingüística exigida por la ley— no es violadora de tal principio (art. 14 C.E.) ni, en particular, del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23 C.E.) siempre que la diferencia impuesta en razón de la capacitación técnica sea adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar y se establezca con carácter general...».

Tras esta doctrina la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, incorporó la primera alusión en el ordenamiento estatal a las lenguas autonómicas en relación con la provisión de puestos de trabajo de la Administración Pública ordinaria en las Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística; así, el artículo 25 vino a establecer que en la provisión de vacantes en los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas con una segunda lengua oficial «la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho». Ciertamente, este paso del le-

gislador no deja de ser, comparado con la anterior manifestación del Tribunal Constitucional, sino un quiebro desde la abstracción a la vaguedad, pues sigue sin resolver —y endosa a quienes han de aplicar la norma— la delicada cuestión de cómo «tener en cuenta ese hecho». Por ello, el Tribunal Constitucional —con motivo de la interpretación de dicho precepto en la sentencia 76/1983, llamada de la LOAPA— se vio obligado a traducir a un lenguaje más preciso ese inconcreto mandato del art. 25 de la LPA sentando que «una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva por una parte a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero por otra a atribuir el deber de 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...».

Los pasos dados por esta nueva sentencia son importantes, en tanto el Tribunal Constitucional:

a) Sanciona ya claramente que del modelo de pluralismo lingüístico consagrado en la Constitución se deriva, en garantía del derecho a su uso por los ciudadanos, la necesidad de que los funcionarios conozcan también la lengua propia de la Comunidad Autónoma, b) Circunscribe esa exigencia al principio de bilingüismo objetivo del servicio, por lo que no alcanza a todos los funcionarios sino a «la Administración en su conjunto», c) Apunta un criterio concreto para la valoración de dicho conocimiento, el de mérito.

Sin embargo, se ha de advertir que este deber (quizá por lapsus, quizá por cautela) no es referido de forma expresa a la Administración estatal sino sólo a la Administración autonómica, aunque, curiosamente, la sentencia estaba analizando un supuesto de servicios del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas. Su extensión a la función pública del Estado (de la Administración periférica y de los órganos de los demás poderes públicos) se producirá con ocasión de tres nuevas sentencias del Tribunal Constitucional, las números 82, 83 y 84 del año 1986, resolutorias de los recursos promovidos por el Gobierno del Estado contra las respectivas leyes de Normalización Lingüística de las Comunidades Autónomas vasca, catalana y gallega. En estas sentencias —auténtico breviario doctrinal del Tribunal Constitucional en torno al modelo de pluralismo lingüístico de la CE— este órgano sigue un desarrollo argumental que parte de la definición de lo que es una lengua oficial («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») para, al aplicar a continuación ese concepto a la declaración de oficialidad de las demás lenguas españolas contenida en el artículo 3 CE, sostener que: «alcanza a todos los poderes públicos radicados en el territo-

rio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones en sentido estricto».

2. En lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Supremo hay que advertir que, si bien no ha tenido ocasión de pronunciarse específicamente sobre el supuesto de hecho de esta ponencia (la exigencia de las lenguas propias a los funcionarios «periféricos» del Estado), sí lo ha hecho en numerosas ocasiones (el número se aproxima, hasta este momento, a las 30 sentencias) sobre el supuesto del deber de conocimiento de la lengua vernácula por los funcionarios, autonómicos y locales, de territorios bilingües. Expuesta muy sucintamente, esta jurisprudencia se caracteriza por:

a) Una primera doctrina absolutamente reacia —y hasta beligerante en alguno de sus argumentos— a la valoración, en los procedimientos de selección de funcionarios, bajo cualquier fórmula, del conocimiento de las lenguas territoriales. Esta postura tiene su hito inicial en una sentencia de 28 de enero de 1984 y perdurará, casi tres años, en varias sentencias más.

b) Un cambio positivo de orientación doctrinal —inducido, según confiesa el propio Tribunal Supremo, por la sentencia 82/86 del Tribunal Constitucional— hacia la asunción de los criterios de este alto órgano constitucional, por el que acepta que el conocimiento de las lenguas autonómicas sea considerado como mérito en los procesos selectivos, siempre y cuando —según afirma el Tribunal Supremo— dicha valoración «no pueda neutralizar por sí sola la de los méritos profesionales de los aspirantes». Este giro doctrinal (en el que es pieza importante el principio de proporcionalidad, del que el Tribunal Supremo deduce la imposibilidad de que dicho mérito pueda ser configurado como eliminatorio) tiene su punto de inflexión en la Sentencia de 23-IX-86 y se consolida en varias sentencias posteriores (23-XII-86...).

3. En sintonía con el Tribunal Constitucional —e incluso antes que éste— las leyes estatales también se han inclinado a favor de incluir a los funcionarios estatales entre los empleados públicos obligados a conocer, cuando se encuentren al servicio de la Administración periférica del Estado en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, la lengua propia de éstas. Sin embargo, esta postura favorable —deducible de la alusión global a los funcionarios de todas las «Administraciones Públicas»— adolece de una total falta de decisión en torno a las fórmulas que puedan adoptarse para verificar dicha exigencia de capacidad lingüística.

Dichas previsiones legales se encuentran, principalmente, además de en la Ley del Proceso Autonómico citada antes, en el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la función pública, y, con mejor técnica jurídica, pues distingue entre procesos de selec-

ción de personal y de provisión de puestos de trabajo, en el artículo 84.4 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad:

«En las convocatorias para acceso a la función pública, Administraciones Públicas en el respectivo ámbito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales» (art. 19 de la LMRFP).

«En las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia, en el proceso de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo en la Administración Sanitaria Pública, se tendrá en cuenta el conocimiento de ambas lenguas oficiales por parte del citado personal, en los términos del artículo 19 de la ley 30/84» (art. 8.4 de la LGS).

4. También, en fin, los ordenamientos autonómicos se han pronunciado afirmativamente en torno a la vinculación de la Administración periférica del Estado al deber de oficialidad en las lenguas propias de las Comunidades Autónomas (así, la Disposición Adicional de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, y la Disposición Adicional Tercera de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de Normalización del uso del euskera); de hecho, el contenido de este último precepto, que había sido cuestionado en el recurso promovido por el Gobierno central contra la Ley de Normalización del euskera («El Gobierno vasco promoverá, de acuerdo con los órganos competentes, la adopción de medidas tendentes a la progresiva normalización del uso del euskera en la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma del País Vasco...») recibió, sin embargo, el beneplácito del Tribunal Constitucional en la antes referida sentencia 82/1986: «En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y, entre ellos, la presencia de personal vascoparlante, tanto para la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado... como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad.»

B) *Su aplicación práctica*

1. Como decíamos antes, la aplicación de estas declaraciones legales y jurisprudenciales —en los procedimientos selectivos de acceso a los cuerpos y de provisión de los destinos—, no ha dado de sí, hasta ahora, otra cosa que la cláusula imprecisa que, desde hace un año, reproducen las bases de las convocatorias de acceso a los cuerpos y escalas de la función pública estatal que omito leerles de nuevo. Cláusula sobre cuya interpretación las preferencias de las autoridades de la función pública estatal parecen incli-

narse —según expusieron, hace unos meses, ante las Cortes Generales, en respuesta a una pregunta de un Senador, BOCG de 23 de noviembre de 1987, núm. 151— a la oferta de cursos de enseñanza de las lenguas autonómicas a los funcionarios estatales que obtengan destino en Comunidades Autónomas con lengua propia.

2. El contrapunto de la situación precedente se encuentra en el grupo de empleados públicos al que nos referiremos ahora: el de los funcionarios docentes del Estado, de enseñanzas no universitarias, que prestan sus servicios en centros docentes sitos en Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística. En este caso, tanto el desarrollo normativo como la efectividad de la exigencia idiomática ofrecen un balance bastante más favorable. En efecto, si bien el cuerpo de profesores de Enseñanza General Básica conserva su carácter de cuerpo nacional, incluso en las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza, el RD 229/1981, de 5 de febrero (por el que se introducen determinadas modificaciones en el procedimiento de acceso a los Cuerpos docentes del Ministerio de Educación), ha creado un procedimiento bifásico de ingreso, que permite que dichas Comunidades Autónomas puedan seleccionar a profesores que conozcan sus respectivas lenguas propias.

Este procedimiento, orientado por el principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, consta de dos fases: en una primera, el Ministerio de Educación y Ciencia, con el acuerdo previo de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas a las que correspondan las vacantes, redacta las bases de la convocatoria general de las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos docentes. A partir de su publicación se inicia una fase de gestión descentralizada de los procesos selectivos en la que las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia desarrollan las convocatorias específicas que, entre otros extremos, concretan las pruebas de lengua y cultura que los aspirantes han de superar, para poder ser nombrados en plazas sitas en su territorio (art. 3 del Real Decreto).

Dichas pruebas específicas de lengua y cultura no pueden tener carácter eliminatorio, pues así lo prohíbe el señalado Real Decreto. En el caso de Cataluña dicho procedimiento específico (desarrollado, a su vez, por otras disposiciones de la Generalidad) ha conocido diversas formulaciones; cambios, en parte debidos a un pronunciamiento del Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de diciembre de 1985, por el que declara ser contrario al principio de igualdad el procedimiento entonces vigente, por el que los profesores seleccionados que no llegasen a superar, dentro de un plazo determinado, la prueba específica de lengua y cultura, quedaban imposibilitados para obtener destino definitivo en Cataluña y debían participar forzosamente en los siguientes concursos de traslado a otras Comunidades Autónomas. Tratando de acomodar el régimen y efectos de dicha prueba específica a lo establecido por el Tribunal Supremo en la referida sentencia, la

Generalidad ha dictado el Decreto 18/1986, de 30 de enero, por el que los funcionarios no aptos en dicha prueba pueden obtener destino definitivo en Cataluña, si bien quedan impedidos para participar en concursos de traslado dentro de dicha Comunidad Autónoma.

IV. CAPACIDAD, MÉRITO E IGUALDAD Y EXIGENCIA DE CONOCIMIENTOS LINGÜÍSTICOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Ambas exigencias de lenguas extranjeras y españolas a los empleados públicos convergen, finalmente, en un mismo centro neurálgico, el de los principios de mérito, capacidad e igualdad; y de la conjugación de estos principios con el concreto modelo de función pública que rige en nuestro derecho y con el sistema de valores constitucionales, se llega a una regla que será objeto de desarrollo en el presente epígrafe: al margen de su diferente apreciación constitucional (que es notoria, pues las lenguas españolas son oficiales y las extranjeras, no) el conocimiento de unas y otras, en el caso de los funcionarios de la Administración del Estado, ha de ser considerado más un *requisito de capacidad del puesto de trabajo que de los cuerpos o escalas funcionariales*. Esta regla puede ser un buen hilo conductor para poner orden en la anarquía actual en la exigencia de idiomas extranjeros y para asimismo vencer las indecisiones, que acabamos de ver, sobre el modo de llevar a efecto la de las lenguas autonómicas entre los funcionarios públicos del Estado.

1. Los principios de mérito, capacidad e igualdad son hoy principios recogidos por buena parte de las Constituciones de los estados democráticos: (así en el artículo 33.2 de la Ley Fundamental de Bonn «todos los alemanes tienen igual derecho de acceso a la función pública, según sus calificaciones, capacidades y aptitudes especiales...», e implícitamente en el artículo 97 de la Constitución italiana «a los puestos de la Administración Pública se accede mediante concurso salvo las excepciones establecidas por la Ley»), debiéndose recordar que, al margen de su desigual fortuna práctica, han disfrutado de amplia raigambre en nuestra historia constitucional: hicieron acto de presencia en la Constitución de 1837 (artículo 5: «todos los españoles son admisibles a los cargos públicos según su mérito y capacidad»), para no faltar ya en ninguno de los textos constitucionales posteriores de 1845 (art. 5), 1869 (art. 27), 1876 (art. 15) y 1931 (art. 40).

La vigente Constitución de 1978 también consagra estos principios, como es conocido, en los artículos 23 («todos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes») y 103 («La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la Función Pública de acuerdo con los grados de mérito y de capacidad»); debiéndose, al parecer, esta extraña escisión —se-

gún dan fe los debates de la CE— al peregrino temor del constituyente de que de haber llevado, como era lo lógico, el mérito y la capacidad al artículo 23 —y al regir este precepto también para los cargos políticos— alguien hubiera pretendido su aplicación a éstos.

¿Cuál es el significado de estos principios?

A partir de la hipótesis de que la de la función pública es una actividad profesional cualificada, la esencia del mérito y de la capacidad reside en establecer una ecuación de igualdad entre la competencia cultural, intelectual y técnica que han de acreditar quienes aspiren a integrarse como servidores públicos y las tareas que deben desarrollar en el seno de la organización; y forma parte asimismo de dicha esencia la verificación de esas aptitudes a través de sistemas de selección que permitan a la Administración escoger a los mejores, a los más aptos. Es decir, entrañan dos aspectos: uno sustantivo o de contenido (relativo a la competencia del aspirante para desarrollar adecuadamente las funciones de los empleos que pretende) y otro formal o procedimental (relativo a los sistemas y procedimientos objetivos a través del que se acredita dicha competencia). Corresponde, a su vez, al principio de igualdad, en su proyección externa, la función de delimitar el círculo de diferenciaciones que de forma legítima se pueden establecer desde la capacidad y el mérito, proscribiendo aquellas que sean discriminatorias, por no responder, como tiene dicho de forma reiterada la jurisprudencia, a criterios razonables y objetivos; es decir, la exigencia de una determinada aptitud que puede ser conforme al principio de capacidad (porque es idónea para las funciones que ha de desarrollar un cuerpo de funcionarios), puede, sin embargo, infringir el principio de igualdad (porque se plantea de forma discriminatoria, como, por ejemplo, cuando la convocatoria excluye una parte de los títulos académicos que cumplen esa relación de idoneidad: éste es, precisamente, el caso analizado por la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la Ley Catalana de Bibliotecas, que vimos antes).

2. Ahora bien, estos principios funcionan en sistemas concretos que modulan su dinámica real. Y es a eso a lo que ahora nos vamos a referir, al concreto modelo de función pública vigente en el ordenamiento estatal.

En efecto, como es sabido, existen dos posibles modelos de empleo público, uno de ascendente norteamericano (el llamado *sistema abierto*) y otro de creación francesa (el llamado *sistema cerrado* de función pública). El primero de ellos, partiendo de un sistema educativo altamente diversificado en sus especializaciones, como ha recordado Parada se basa en un inventario muy preciso de los puestos de trabajo, que son objeto de una minuciosa labor de clasificación y definición singular de las tareas que comprenden; el reclutamiento y la selección del personal (y por ende la verificación de su capacidad) se realiza en este caso para cada puesto de trabajo. El sistema cerrado se basa, por el contrario, en la existencia de colectivos

en los que se ingresa (los cuerpos) para los que no bastan las titulaciones académicas; el aspirante ha de adquirir y demostrar unos conocimientos específicos para el cuerpo, que —y esto es sustancial— tiene reservados a priori sus puestos de trabajo en el correspondiente servicio público.

Tras esta explicación cabe señalar que el actual sistema de función pública estatal no es exclusivamente cerrado ni abierto, sino una combinación de ambos, que, si se vence hacia un lado éste es, quizás, el del modelo abierto, en tanto la Ley 30/1984 hace girar la ordenación de los empleos sobre el sistema de catálogo o de relación de puestos de trabajo (art. 15), y sobre la regla general de no adscribir a los cuerpos y escalas de funcionarios atribuciones o funciones propias de los órganos administrativos (art. 26).

Este modelo mixto de función pública ha de encontrar, pues, reflejo estructural en la misma concepción de los principios de mérito y capacidad como principios de funcionamiento complejo; lo que puede hacerse visible a través de su representación como un sistema de tres círculos concéntricos con:

Un núcleo central, consistente en los estándares básicos de capacidad, culturales y profesionales, de los cuerpos y escalas y que se concreta en los títulos académicos que los aspirantes han de acreditar, como requisito previo, antes del comienzo de las pruebas selectivas de acceso a la función pública (a este núcleo pertenece la ordenación, en base a los títulos académicos exigibles en el ingreso a los cuerpos y escalas, de los cinco grupos de clasificación previstos por el artículo 25 de la Ley 30/1984).

Un segundo círculo, en el que se sitúan las condiciones generales de capacidad inherentes a las tareas profesionales que han de cumplir los cuerpos y que se verifican durante el desarrollo de las pruebas selectivas (en las oposiciones) y la valoración de los méritos alegados (en los concursos). A este círculo pertenece la definición contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 19 de la Ley 30/1984: «los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas».

Un tercer círculo exterior, que ya no forma parte, como los dos anteriores, de los procedimientos de acceso sino de los procedimientos para la provisión interna de destinos entre los funcionarios, y en el que se singularizan los requisitos y méritos específicos de cada concreto puesto de trabajo (a este círculo pertenecen las previsiones del artículo 20 de la Ley 30/1984, y el Real Decreto 2617/1985, de 19 de diciembre, dictado en su desarrollo, por el que se aprueba el Reglamento General de provisión de puestos de trabajo).

3. Llegados a este punto de la reflexión, resultará ya posible comprender por qué el conocimiento de los idiomas extranjeros es un requisito de

capacidad que ha de descansar más sobre el puesto de trabajo que sobre el cuerpo. El conocimiento de idiomas extranjeros es, sin lugar a dudas, una necesidad creciente de las Administraciones Públicas y, en particular, de la Administración del Estado: los fenómenos del turismo y de la inmigración, el acceso de los nacionales de otros países a los servicios públicos estatales, el auge de los convenios de cooperación y de las relaciones administrativas de carácter comercial, cultural e industrial en el marco internacional y, especialmente, en el supranacional de la CEE, el acceso directo y rápido a las fuentes de información jurídica y administrativa de otros estados nacionales y los crecientes encuentros de funcionarios especialistas, etc., hablan de la necesidad de que los funcionarios públicos dominen los idiomas extranjeros. Pero no debemos incurrir en el error de creer que se trata de una necesidad *general* de todos los funcionarios (muchos de ellos, apenas encontrarán la necesidad, en los empleos que desempeñen durante su vida profesional, de esa competencia lingüística); ni es una necesidad *uniforme*, pues el nivel de exigencia lingüística de los empleos en los que se precisa el dominio de lenguas extranjeras no es en todos el mismo; ni se trata, en fin, de una necesidad *jerárquica* (es decir, exclusiva de los funcionarios de los cuerpos superiores), pues, con frecuencia, se plantea como ineludible para los órganos administrativos de rango inferior (pensemos, por ejemplo, en las oficinas de un servicio público radicado en una ciudad turística, en el que puede ser más importante que conozca lenguas extranjeras un consejero que los funcionarios directivos de esa unidad administrativa).

Así pues, si ponemos el requisito de aptitud en lenguas extranjeras en relación con el modelo predominantemente abierto de función pública actualmente vigente en el ordenamiento jurídico estatal, habremos de concluir (en tanto este modelo permite proyectar de forma ajustada esa necesidad discontinua de idiomas extranjeros a lo largo de todos los destinos) en la conveniencia de primar el requisito en la provisión de puestos de trabajo. Esto no excluye elevados niveles de exigencia en el acceso a los cuerpos con puestos reservados en los que los idiomas extranjeros son un contenido esencial de la actividad, ni excluye niveles moderados de exigencia en los demás cuerpos (pero, ya no de forma inmediata como necesidad de las tareas propias de éstos sino más bien como reflejo de una determinada política cultural sobre el funcionariado); pero, como regla general, muy moderados, pues, de lo contrario, demandar elevados conocimientos de lenguas foráneas —cuando el sistema educativo no los dispensa en los niveles obligatorios (y aquí topamos con la cuestión de la igualdad real que demanda el art. 9.3 CE)— se puede erigir en una barrera económico-social injustificada para el acceso a la función pública, en una especie de requisito censitario que favorece a quienes tienen más y mejores oportunidades sociales, no sólo de adquirir los conocimientos de los programas del temario de una oposición, sino de los más lentos y costosos, de idiomas extranjeros.

4. Nos queda por explicar el otro caso, el de las «lenguas propias» en la función pública de la Administración del Estado, en las Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística.

La trabazón, en este caso, de la competencia lingüística del funcionario en la lengua propia de la Comunidad Autónoma con el principio de capacidad, no obedece de forma inmediata tanto a motivos de orden técnico, como en el caso de los idiomas extranjeros, aunque también se pueden dar (cuando el administrado se exprese mejor en la lengua vernácula que en castellano), como a la necesidad de garantizar la efectividad de otros principios constitucionales, la oficialidad de las «demás lenguas españolas» sancionada por el artículo 3 CE y el esencial derecho de elección lingüística que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 82/1986, se encuentra en el quicio del modelo de pluralismo lingüístico de nuestra Constitución.

Sin embargo, el derecho de elección lingüística entre el castellano y la otra lengua oficial no precisa que todos los puestos de trabajo de un determinado servicio estén ocupados por funcionarios que conozcan las dos lenguas oficiales, pues no sufre merma alguna cuando el funcionario ocupa puestos en los que únicamente se desarrollan tareas hacia el interior de la organización, y que no implican relaciones interlocutivas institucionales con los ciudadanos. Como vimos antes, este criterio del bilingüismo objetivo del servicio ha sido sancionado por el Tribunal Constitucional y su fundamento —que este órgano jurisdiccional no ha explicado suficientemente— se halla en una adecuada ponderación, de acuerdo con el principio de menor restricción de la libertad, de dos derechos en colisión, de una parte, el referido de elección lingüística de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales, y, de otra, el de los demás ciudadanos (unilingües de esa misma Comunidad o del resto del Estado e incluso bilingües en las lenguas de otras Comunidades Autónomas) a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos y funciones públicas. Desde el momento en que el primero empieza a estar garantizado de forma objetiva, cede la necesidad de seguirse limitando el segundo.

Así pues, habida cuenta de que la necesidad de uso de la lengua autonómica no se proyecta sino también de forma discontinua sobre el conjunto de los puestos de trabajo de un servicio, y, habida cuenta, asimismo, de la falta de simetría lingüística, en la función pública estatal, entre las fases de ingreso en los cuerpos y la de provisión de destinos (pues, se desconoce durante las pruebas de acceso a qué Comunidad Autónoma va a ser destinado el aspirante), se llega a que el requisito de conocimiento de las lenguas propias ha de gravitar, de forma general, sobre los puestos de trabajo.

V. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES EN ORDEN
A LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN LINGÜÍSTICA EN LA SELECCIÓN
DE FUNCIONARIOS ESTATALES

No deseáramos finalizar esta ponencia sin unas últimas consideraciones, que tienen también bastante de propuestas, sobre el asunto de las lenguas, extranjeras y vernáculos, como requisito de capacidad en la función pública estatal. Conclusiones y propuestas que situamos en las tres siguientes:

Primera. La manera en que ahora está planteada, en el ordenamiento estatal, la exigencia del dominio de idiomas extranjeros a los funcionarios públicos del Estado, adolece, como hemos visto, de graves defectos. Es urgente, por ello, una nueva política, de amplio horizonte, que acabe con el casuismo actual y que busque un nuevo equilibrio en el que, este requisito de capacidad, descansa más sobre los puestos de trabajo que sobre los cuerpos. Política global para la que son necesarias dos medidas: reglamentar los contenidos básicos de este requisito en el acceso a los cuerpos funcionariales y delimitar el perfil idiomático de los puestos de trabajo.

A) La regulación de los principios de mérito y capacidad en el ingreso a los cuerpos y escalas de la función pública, presenta, en la ley 30/1984, y en los reglamentos que la complementan, grados de desarrollo muy diferentes:

- a) Un desarrollo bastante preciso de los *aspectos procedimentales*: así, el principio de publicidad de las convocatorias, las decisiones sobre los sistemas de selección aplicables (concurso, oposición, concurso-oposición), las reglas sobre la composición de los tribunales y comisiones..., que establecen los artículos 19 y 20 de la ley.
- b) Un desarrollo desigual —y, en algunos de sus elementos esenciales, a todas luces insuficiente— de los *aspectos sustantivos* de dichos principios: algo más concreto en lo relativo a aquel primer círculo de capacidad, al que nos hemos referido más atrás, en el que el artículo 25 de la ley lleva a cabo una clasificación de los cuerpos y escalas según el rango de los títulos académicos exigibles para el ingreso; pero, sumamente parco, en lo relativo a aquel otro segundo círculo que comprende los contenidos de las pruebas que han de realizar los aspirantes, y respecto del que el artículo 19 de la ley, proporciona una definición abstracta del principio de capacidad («los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que hayan de desempeñar...» es lo que dice el precepto), definición que carece de complemento reglamentario alguno.

Es evidente que este segundo círculo no está suficientemente perfilado,

por cuanto se produce en él un salto, casi en el vacío, desde la categoría de la norma (el artículo 19 de la ley 30/1984) hasta la del acto administrativo (las convocatorias de las pruebas selectivas): en efecto, es el Secretario de Estado para la Administración Pública quien, caso por caso, decide todo lo relativo al contenido del procedimiento selectivo (pruebas, programas, valoración...), a través de la facultad de aprobación de las bases de las convocatorias, a propuesta del Departamento Ministerial al que se encuentra adscrito el cuerpo o escala; y previo informe de la Comisión Superior de Personal, que le confieren los artículos 6 y 8 del Real Decreto 2169/84, de 28 de noviembre, sobre «competencias en materia de personal en la Administración del Estado». Y, no es menos evidente, que esta solución legal no favorece la estabilidad del perfil profesional de los cuerpos funcionariales, pues nada impide, como de hecho ocurre, que las bases de las convocatorias alteren continuamente —dando incluso grandes bandazos— los contenidos, naturaleza y valoración de las pruebas.

El remedio a este estado de cosas pasa, pues, por la recuperación de la garantía normativa, para los contenidos básicos de las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos y escalas, que ya estuvo en la legislación histórica (Reglamentos de 1827 y 1918), y que aún pervive en los reglamentos de algunos cuerpos y carreras especiales, los llamados de élite, cuyo prestigio no podemos considerar ajeno a la misma. Es, en este eslabón normativo entre el artículo 19 de la ley 30/1984 y las convocatorias singulares donde se han de determinar los posibles requisitos idiomáticos, de los cuerpos y escalas funcionariales, así como la naturaleza y criterios de valoración de las pruebas a realizar por los aspirantes. Notemos que este eslabón del que hablamos ha de ser de nivel más alto que el de las «bases generales» de las convocatorias previstas por el artículo 13.3 del Real Decreto 2223/1984, pues ha de tener un carácter más unitario y un desarrollo más sucinto que éstas. En todo caso, a salvo de aquellos cuerpos especiales con puestos de trabajo reservados y cuyas funciones exigen un alto dominio de idiomas extranjeros (como, por ejemplo, los de servicios diplomáticos), lo razonable es que las exigencias idiomáticas de los cuerpos y escalas no tengan carácter eliminatorio y que se limiten a un idioma, preferentemente de los oficiales de la CEE; la igualdad real de todos los ciudadanos en el acceso a la función pública, en coherencia con el actual modelo de función pública de la ley 30/1984 —en el que una parte importante del contenido de los principios de mérito y capacidad se ve desplazada al momento de la provisión de los puestos de trabajo, así lo hacen necesario.

B) La otra medida, complementaria de la anterior, que también conviene adoptar, consiste en la delimitación objetiva del perfil lingüístico de los puestos de trabajo de la Administración del Estado (perfil que ha de basarse sobre tres parámetros, el de los idiomas en su caso precisos, el nivel de conocimiento exigible y su carácter excluyente, preferente u ordinario).

Ha de reducirse, pues, la discrecionalidad de la situación actual, por la que, una vez más, la determinación de las bases de los concursos (méritos a valorar, baremos de puntuación...) corresponde a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, a iniciativa de los Departamentos Ministeriales (art. 6.4 del Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, sobre competencias en materia de personal de la Administración del Estado, en conexión con el art. 7 del Real Decreto 2617/1985, ya aludido antes). Esta medida encuentra, en efecto, en la Ley 30/1984, su instrumento idóneo en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado previstas en el artículo 15, que son los catálogos en los que se singularizan, entre otros extremos, las características esenciales de aquéllos y los requisitos exigidos para su desempeño.

Segunda. Con la salvedad de algunos servicios públicos, como el de las enseñanzas no universitarias, aquellos órganos de la Administración del Estado con sede en las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales tienen aún pendiente la tarea de garantizar el uso de las lenguas españolas distintas del castellano. El estilo ambiguo de los preceptos en los que se recoge esta obligación, no favorece en nada su efectiva aplicación. Hay pues, en este momento de hacer propuestas, que señalar en primer lugar la conveniencia de un desarrollo legal en pro de fórmulas más precisas.

Pero llegue o no esa intervención legislativa la medida de mayor valor práctico reside, asimismo, en la delimitación del perfil lingüístico —referido a las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas— de los puestos de trabajo de la Administración periférica; delimitación que, también en este caso, habrá de llevarse a ese instrumento previsto en el artículo 15 de la Ley de Medidas que es la relación de puestos de trabajo. Sin duda, esta medida puede ser una palanca decisiva para lograr que la Administración periférica del Estado garantice, de manera efectiva, dentro de un proceso caracterizado por la objetividad, el uso de la lengua oficial autonómica, y el derecho de elección lingüística de los ciudadanos que se relacionan con ella.

Previo análisis del ámbito de relaciones lingüísticas de cada puesto de trabajo, dicho catálogo ha de dilucidar en cuáles de ellos, de acuerdo con el principio de *bilingüismo objetivo del servicio*, es exigible el conocimiento de la lengua autonómica a los funcionarios estatales, así como el nivel de conocimiento requerido: los tres rangos de dominio de la lengua que se aplican en las Administraciones Públicas de otros estados multilingües (comprensión escrita, expresión escrita e interacción oral) son un buen modelo a tener en cuenta. Asimismo ha de fijarse el carácter del mérito, excluyente, preferente, ordinario..., o de acreditación diferida. En virtud del principio de proporcionalidad convendría, como regla general, seguir esta última posibilidad de acreditación diferida de los méritos lingüísticos —pero con plazo determinado— bajo condición de que el funcionario no

llegue a obtener nombramiento definitivo en el puesto de trabajo, aunque no se nos oculta que esta medida puede precisar de reformas legales.

Por las razones que hemos expuesto en otro momento de esta ponencia, el de los funcionarios estatales es el caso en el que menos sentido tiene llevar la exigencia del conocimiento de lenguas vernáculas a la fase de ingreso en los cuerpos. No por ello dejarían asimismo de ser útiles algunas medidas:

a) Prever la posibilidad de pruebas voluntarias sobre dichas lenguas durante el proceso selectivo —pero sin influencia en el resultado del mismo— a fin de facilitar la futura acreditación de su conocimiento, b) territorializar, por Comunidades Autónomas, la gestión de los procesos selectivos en aquellos cuerpos del Estado con un elevado contingente de aspirantes y de destinos, tal como ya se está haciendo en los casos de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional o de los funcionarios docentes del Estado: posibilidad admitida, con carácter general, por el artículo 8.3 del Real Decreto 2223/1984 («en los procesos selectivos en que concurren circunstancias especiales que así lo aconsejen, podrán celebrarse la totalidad o parte de las pruebas de forma descentralizada...»). Sin embargo, no se puede esperar de esta posibilidad, de ser aplicada a los cuerpos y escalas de la función pública de la Administración ordinaria del Estado, igual eficacia que en el caso de los cuerpos docentes, pues mientras en éstos la necesidad del conocimiento de la lengua autonómica es general para todos los puestos, debido a la especial naturaleza de la actividad de enseñanza, en aquéllos la exigencia se presenta, como hemos dicho, de forma discontinua.

Tercera. No se nos oculta que el desplazamiento, que se propone, del peso del requisito de capacidad lingüística desde los cuerpos hasta el puesto de trabajo, tanto para los idiomas extranjeros en toda la Administración del Estado, como para las lenguas españolas distintas del castellano en los órganos periféricos de esta Administración, plantea la necesidad de una política de gestión que tienda las pasarelas adecuadas para que los funcionarios puedan salvar esa falla que surge entre una menor exigencia en el ingreso y un mayor rigor en el momento de acceder a los puestos de trabajo. Pasarelas entre las que se ha de señalar la intensificación de la enseñanza de las lenguas extranjeras en los niveles obligatorios del sistema educativo (siendo de desear que, en los centros docentes de todo el Estado, algún día pueda ser también posible el estudio voluntario de las demás lenguas españolas), pues ello no sólo contribuiría a reducir la desigualdad real de los españoles, a causa de su posición socio-cultural, ante las oportunidades del empleo público —y también privado— (lo que constituye, según el artículo 9 de la CE, una finalidad permanente de la actuación de los poderes públicos) sino que revelaría algo no menos importante: la efectiva existencia en el Estado español de un proyecto cultural basado en el diálogo entre sus diversas culturas, que propone la parte final del apartado 2 del art. 149 de

la Constitución Española cuando encomienda al Estado la sugestiva misión de «facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

Pero, por el momento, sin perder la esperanza de que esta propuesta llegue a ser algún día realidad, no debemos olvidarnos de otros puentes más modestos: como el de facilitar, durante los cursos de formación y los periodos de prácticas, a los funcionarios que hayan superado las pruebas de selección, el aprendizaje voluntario de las lenguas españolas distintas del castellano. Son innegables las ventajas que, en sus expectativas de movilidad hacia Comunidades Autónomas cuya lengua propia no conozcan, puede tener esta medida para dichos funcionarios. El fomento de cursos sobre lenguas extranjeras y españolas, en colaboración con centros de enseñanza de idiomas —como, por ejemplo, las Escuelas Oficiales de Idiomas— allanará, asimismo, sus posibilidades de movilidad. La valoración en el complemento específico de aquellos niveles especialmente altos de exigencia de lenguas extranjeras —cuando no hubieren debido acreditarse ya para ingresar en los cuerpos— podría ser, por otra parte, una medida importante de estímulo para mejorar el dominio de idiomas por los funcionarios, ya que se ajusta de lleno a dicho concepto retributivo, tal como aparece definido por la Ley 30/1984 (artículo 23.3: «el complemento específico es el destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad...»). Y, en fin, de sumo interés, de cara a una gestión ágil de los concursos de provisión de puestos de trabajo, puede ser la organización por los centros responsables de la selección y formación de los funcionarios de un sistema de exámenes periódicos a los que éstos puedan optar, a fin de obtener los diplomas y certificados de aptitud adecuados a los niveles que se exigen en los concursos de provisión de puestos de trabajo; es ésta, como hemos visto, una fórmula ya experimentada hace tiempo por la Administración Militar y de muy conveniente ampliación a los funcionarios de la Administración Civil.