O MARCO XURÍDICO-LEGAL. SOBRE OS DEREITOS DOS FALANTES E O DEREITO DA LINGUA*

Alba Nogueira López

Universidade de Santiago de Compostela

* Este texto foi elaborado e presentado con anterioridade a que o Tribunal Constitucional fixese pública a súa sentenza 31/2010, do 28 de xuño, sobre o recurso de inconstitucionalidade n.º 8045-2006, interposto por noventa e nove deputados do Grupo Parlamentario Popular do Congreso contra diversos preceptos da Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña. Na corrección de probas adaptouse lixeiramente para introducir algunhas referencias a esta sentenza.

INTRODUCCIÓN

No debate lingüístico dos últimos tempos cuestiónanse algúns dos termos xa longamente asentados na lexislación e xurisprudencia lingüística nun intento de derrubar os alicerces que permitiron a protección das linguas propias nas comunidades autónomas con réxime de dobre oficialidade. Este traballo, máis que pretender unha análise detallada da normativa de protección do galego —por outra banda non moi extensa—, quere facer un repaso polos elementos que definen o substrato do Dereito lingüístico.

Na discusión sobre se as linguas teñen dereitos procede a aproximación ao dobre sistema de protección lingüístico desde o Dereito: normas de protección das linguas e normas de protección dos falantes. Abórdase, así, o propio concepto de lingua propia como termo que diferencia, e dá preferencia, a unha das linguas oficiais. Tamén se tratan as tensións que xeran nese sistema de protección os movementos de globalización e extensión do mercado interior europeo. E as propias limitacións do Dereito para conseguir revertir en solitario unha situación histórica de discriminación da nosa lingua.

1. A PROTECCIÓN POLO DEREITO DAS LINGUAS: DEREITO DAS LINGUAS/DEREITOS DOS FALANTES

Falarmos do status xurídico do galego debe levarnos a facer unha reflexión sobre cal é o papel do Dereito en relación co uso das linguas: un papel máis presente nas sociedades en que, por diversas razóns históricas, conviven máis dunha lingua, pero igualmente relevante en sociedades cunha soa lingua como elemento de

defensa da identidade propia fronte ao «outro»¹ (nese caso as linguas dominantes na escena internacional, as dos países veciños ou calquera outra que supoña unha ameaza para a lingua do Estado). Resulta, por iso, falaz o discurso que pretende desautorizar a protección do galego negando a existencia de dereitos das linguas, reducindo o debate a unha pura cuestión de decisións individuais dos falantes. Se, finalmente, estes renuncian á lingua faríase innecesaria a protección dos seus dereitos lingüísticos por non haber quen demande esa protección.

O Dereito protexe as linguas e os falantes. As linguas, como expresión do patrimonio cultural, como sinais de identidade, atopan o seu acubillo en normas de protección que buscan garantir a súa supervivencia, a superación dos prexuízos que impiden esta supervivencia e a transmisión ás xeracións futuras do legado nuclear dun pobo. Os falantes son defendidos polo Dereito ofrecéndolles ámbitos de expresión sen discriminación, afirmando o seu dereito a as usaren en contextos diversos e, fundamentalmente, establecendo previsións que garantan o seu ensino para favorecer a igualdade real dos falantes. A Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias recolle esta dupla visión consecutivamente no seu preámbulo:

Considerando que a protección das linguas rexionais ou minoritarias históricas de Europa, algunhas das cales corren o risco de desaparecer no curso do tempo, contribúen a manter e a desenvolver as tradicións e a riqueza cultural de Europa;

Considerando que o dereito de practicar unha lingua rexional ou minoritaria na vida privada e pública constitúe un dereito imprescritible, conforme ós principios contidos

¹ A Plataforma per la Llengua catalá publicou un informe en 2009 no que recollía cincocentas disposicións en que se impón o uso exclusivo ou preferente do castelán (http://www.plataformallengua.cat/media/assets/1583/500_lleis_que_imposen_el_castell_des_2009_DEF.pdf). Este documento non recolle o paradigmático Real decreto 564/1993, do 16 de abril, «sobre la presencia de la letra “ñ” y demás caracteres específicos del idioma castellano en los teclados de determinados aparatos de funcionamiento mecánico, eléctrico o electrónico que se utilicen para la escritura». Este Real decreto impide a importación de aparellos sen eses caracteres baixo o argumento de que: «Los artículos 3 y 46 de la Constitución encomiendan a los poderes públicos que garanticen la protección y conservación de la lengua castellana como patrimonio cultural de España. A su vez, el artículo 149.2 de la norma fundamental configura como deber y atribución del Estado el servicio de la cultura. Tales disposiciones justifican el presente Real Decreto mediante el cual se exige la presencia de los caracteres específicos del idioma castellano en los teclados de los diversos aparatos que se utilizan para la escritura y que se ponen a disposición del público. Con ello se asegura la correcta expresión escrita de dicha lengua. La medida contribuye, además, al mantenimiento de la identidad de la lengua oficial del Estado [...]».

«no Pacto Internacional relativo ós dereitos civís e políticos das Nacións Unidas, e conforme ó espírito da Convención de Salvagarda dos Dereitos do Home e das Liberdades Fundamentais do Consello de Europa.

O Dereito lingüístico é un ámbito do ordenamento, polo tanto, que ten a dupla finalidade da protección da lingua como elemento de identidade colectiva e construción cultural máis singular que posuímos como pobo —que, ademais, nos insire no contexto multilingüe internacional, como defendía Castelao²— coa defensa da igualdade dos dereitos dos falantes nun contexto de existencia de dupla oficialidade.

O equilibrio entre eses elementos colectivos —ou dereitos das linguas— e os dereitos individuais dos falantes atópase presente nos textos normativos comezando pola propia Constitución e o Estatuto de autonomía. Conceptos como o de lingua propia, «patrimonio cultural que será obxecto de especial respecto e protección», ou o mandato de potenciación do «emprego do galego en todos os planos da vida pública, cultural e informativa» claramente remiten a unha dimensión colectiva de protección da lingua a fin de garantir a súa existencia como lingua primeira, na liña do discurso de G. Sanmartín, do único lugar de seu³.

Mais o Dereito lingüístico ten tamén como misión que os dereitos dos falantes a utilizaren en igualdade as dúas linguas oficiais sexa efectivo, artellando fórmulas de resolución dos conflitos que poidan producirse e tecendo un recoñecemento real de uso das linguas en todos os contextos para os seus falantes.

O status xurídico do galego e dos dereitos dos falantes constrúese sobre o marco constitucional e estatutario e os desenvolvementos xerais da Lei de normalización e outra normativa sectorial, sen esquecer avances posteriores, como os que introduce a Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias neste novo milenio. Estas trabes sosteñen unha construción en que o papel dos poderes públicos como primeiros garantes da protección da lingua propia —lingua das administracións, medios de actuación e emprego público— e a formulación sectorial desa protección —coa

² Castelao, *Sempre en Galiza*, Edición «As Burgas», Bos Aires, 2ª edición, 1961, p. 111.

³ «[...] baixo esa aparente capa de democracia de dúas linguas a conviviren sen problemas (ulas?), vanse introducindo dúbidas a respecto de ser a lingua o noso principal sinal de identidade, o que nos fai sermos galeg@s, o que nos constrúe como diferentes», G. Sanmartín Rei, *Nos camiños do entusiasmo. Calidade da lingua e planificación*, Xerais, Vigo, 2009, p. 55.

intervención na educación, as relacións privadas ou os medios de comunicación— son os fitos máis relevantes. Este esqueleto normativo está guiado por dous vectores claros: a declaración de oficialidade, que ten incidencia nos dereitos individuais dos falantes a non seren discriminados pola súa escolla lingüística nas súas relacións cos poderes públicos, e a declaración de lingua propia unida ao mandato de protección da lingua, que ten como efecto a preferencia nos usos lingüísticos públicos desa lingua e a súa promoción como sinal de identidade.

2. DÚAS LINGUAS OFICIAIS, UNHA LINGUA PROPIA

O Dereito —nas normas e na xurisprudencia— utilizou dous conceptos con diferentes efectos xurídicos para referirse ás linguas faladas nos territorios con lingua de seu distinta do castelán: lingua oficial e lingua propia.

O Tribunal Constitucional fixou na STC 82/1986 (FX 2) que «unha lingua é oficial cando é recoñecida polos poderes públicos como medio normal de comunicación entre eles e na súa relación cos particulares, con plena validez e efectos xurídicos, con independencia da súa realidade ou peso como fenómeno social».

Dous son, por tanto, os elementos que se deben ter presentes cando definimos unha lingua como oficial:

- A oficialidade ten consecuencias no ámbito público e garante a plena validez das comunicacións realizadas nesta lingua sen que poida alegarse descoñecemento por parte da Administración.

- A oficialidade produce plenos efectos con independencia do número de falantes da lingua.

Son os falantes os que poden usar validamente calquera das linguas oficiais sen que os poderes públicos poidan rexeitar as comunicacións nesas linguas.

O Tribunal Constitucional non derivou máis consecuencias desta definición da oficialidade, polo que existen interpretacións diversas sobre se a oficialidade tería como consecuencia o «deber de coñecemento» ou esta cuestión resulta allea á declaración de oficialidade. Milian i Massana indica que da declaración de oficialidade dun idioma se extraen tres consecuencias: a adopción como lingua de relación dos cidadáns cos poderes públicos e, polo tanto, a súa plena validez xurídica; a obriga-

toriedade do seu estudo no sistema educativo; e a imposibilidade de alegar o seu desconhecimento ou de usar unha lingua distinta cos poderes públicos⁴.

A maioría de estatutos de autonomía introduciron un novo concepto —lingua propia— para singularizar as linguas que historicamente se utilizaban no territorio respectivo. Esta denominación ten tamén efectos xurídicos recoñecidos polo Tribunal Constitucional na súa xurisprudencia.

O concepto de lingua propia viría a designar a lingua que ademais de ser oficial conta co *plus* de ser a lingua de comunicación habitual dunha Administración a través da que se establecen de forma normal as relacións cos cidadáns se estes non manifestan unha preferencia lingüística concreta. As leis de normalización utilizan de cote ese termo e o Tribunal Constitucional avalou (STC 337/1994) que a declaración dunha lingua como lingua propia fai que sexa a lingua de comunicación normal —que non exclusiva ou excluínte— cos cidadáns e de uso habitual sen prexuízo dos dereitos que estes poden ter de escoller a outra lingua oficial.

O carácter de lingua propia é ligado por diversos autores ao elemento identitario. Así, Herrero de Miñón fai unha conexión clara entre a lingua propia, a identidade política e o mandato de protección reforzado para corrixir as situacións de discriminación histórica:

[...] o del gallego en Galicia, que no es sólo lengua oficial, como lo es el castellano, sino que es oficial porque es «propia». Preeminencia jurídica que corresponde a un factor de identificación política que contrasta con una postración social debida a razones históricas y aun presentes en una sociedad mediática y globalizada, contraste que los poderes públicos deben corregir sobre la base del artículo 9.3 CE, y es claro que ello es un deber no sólo de la correspondiente autoridad autonómica, sino de todos los poderes públicos, incluidos los del Estado, según expusiera el Tribunal Constitucional en su ya citada Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre⁵.

Como indica Vernet⁶, a primeira consecuencia xurídica da declaración de «propiedade» sería un mandato aos poderes públicos de normalización coa finalidade

⁴ A. Milian i Massana, «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4, n.º 10, 1984.

⁵ M. Herrero de Miñón, «Addenda: plurilingüismo, cooficialidad y lengua *propia* en el bloque de constitucionalidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 2, 1998, p. 136.

⁶ J. Vernet e R. Punset, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 50 e ss.

fixada polo TC de «corregir positivamente una situación histórica de desigualdad del castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio» (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

Por outra parte, o carácter de lingua propia faina a lingua da Administración, isto é, a lingua de comunicación habitual das administracións autonómicas e locais. Esta circunstancia ten influencia na necesidade de que se valore esta lingua como requisito de capacidade para os que aspiran a prestar os seus servizos nestas administracións.

En definitiva, a consideración de lingua propia ten como consecuencias:

- Un mandato de normalización para as administracións.
- A súa configuración como lingua de comunicación das administracións autonómica e local: lingua de oferta positiva.
- A acreditación do coñecemento para os empregados públicos que actúan en nome da Administración.

Como recorda Agirreazkuenaga:

La doble oficialidad protege en todo caso el derecho a elegir la lengua por parte de los ciudadanos, mientras que el principio de lengua propia permitirá su uso preferente en las relaciones internas de la Administración, y su uso exclusivo —si así se desea— como lengua de trabajo. Es lo que sucede en la Administración periférica del Estado con el castellano, en virtud de lo dispuesto en el art. 36.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 4/1999), y lo mismo puede suceder, pero a la inversa, en la Administración de las Comunidades Autónomas con lengua propia⁷.

⁷ I. Agirreazkuenaga, *Diversidad y convivencia lingüística*, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003, p. 89. Pola contra, A. López Basaguren, «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, 2007, discute a preferencia da lingua propia en virtude dunha interpretación segundo a cal a dobre oficialidade tería unha vertente activa —o dereito de opción lingüística dos cidadáns cando se dirixen aos poderes públicos— e unha vertente pasiva —cando son destinatarios das actuacións dos poderes públicos, o que impediría a opción preferente destes últimos por unha das linguas cooficiais. Este discurso contradí a xurisprudencia constitucional —ex. STC 337/1994— e dirixe a súa argumentación en exclusiva cara á lexislación autonómica, que usa este concepto esquecendo a utilización *de facto* dos mesmos parámetros pola Administración xeral do Estado (art. 36 Lei Procedemento común) e Administración de Xustiza (LOPX), establecendo a preferencia por unha das dúas linguas oficiais como lingua «de base» desas administracións.

En definitiva, a lingua propia é aquela que define os usos lingüísticos internos da Administración e os preferentes nas súas relacións cos cidadáns, sempre e cando estes non manifesten a opción pola outra lingua oficial⁸. Estes usos serían aplicables ás administracións autonómicas e locais, ás universidades e aos entes que delas dependen (axencias, organismos autónomos, empresas públicas, fundacións, entidades públicas empresariais), do mesmo xeito que os que define a Lei de procedemento común se aplican á Administración xeral do Estado e os entes dela dependentes.

Con ocasión da STC 31/2010, referente ao Estatut de Catalunya, o Tribunal Constitucional volve tratar a cuestión da lingua propia cunha gran dose de ambigüidade. Por unha banda, declara inconstitucional a referencia ao uso *preferente* da lingua propia fixado no art. 6.1 do Estatut; mais, pola outra, indica que o lexislador «pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener» (FJ 14, letra *a*). Non pode haber preeminencia dunha lingua sobre a outra, pero si pode haber políticas de discriminación positiva que, en definitiva, deben introducir un trato desigual —necesariamente preferente aínda que non se lle queira dar este nome— á lingua infravalorada, para corrixir os desequilibrios⁹.

⁸ Do carácter de lingua propia derivaríase, en definitiva, a interesante argumentación da sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, 169/2001, do 14 de febreiro. Na medida en que os empregados públicos están encadrados na Administración non teñen un dereito de escolla lingüística diversa dos usos lingüísticos daquela. Nesta resolución o TSXG establece, fronte á solicitude dun empregado público de que unha comunicación administrativa referida á súa relación funcional —solicitude dun complemento retributivo— se realizase en castelán, que hai que diferenciar os dereitos lingüísticos dos cidadáns para os que rexe o principio de escolla lingüística do «deber de los funcionarios de conocer y utilizar la lengua cooficial autonómica y la obligación de potenciación del gallego que se impone a los poderes públicos de Galicia en el artículo 5.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia». Este deber ten como consecuencia que «lógicamente no puede el funcionario esgrimir indefensión», mesmo se non tivo que acreditar no ingreso á función pública o seu coñecemento do galego, polo que o TSXG indica que «lo cierto es que, del mismo modo que es exigible la utilización del gallego en sus relaciones con los ciudadanos que opten por su uso, no puede oponerse a que la comunicación de la Administración se realice en dicho idioma cooficial respecto al asunto directamente vinculado a la relación estatutaria».

⁹ Para un estudo máis detallado das consecuencias da STC 31/2010, vid. A. Milian i Massana *et al.*, «La lengua (El carácter preferente y la lengua como derecho y deber. Lengua y enseñanza. Lengua y órganos constitucionales. Derechos lingüísticos y consumidores. El fomento del catalán y su uso en las actuaciones internas de las administraciones)», número monográfico, *Revista Catalana de Dret Public*, 2010, pp. 129-152.

3. PODE UN SISTEMA DE DOBRE OFICIALIDADE NUN MESMO TERRITORIO AMPARAR DEREITOS E DEBERES DESIGUAIS PARA OS SEUS FALANTES?

Nun contexto de dobre oficialidade parece contraditorio co significado último da declaración de oficialidade o mantemento de tratamentos desiguais para os falantes das dúas linguas. Un dos argumentos que se utilizou para colocar nunha posición desigual as linguas cooficiais con respecto ao castelán foi a mención ao deber de coñecer o castelán do art. 3.1 da Constitución e a inexistencia dunha mención semellante con respecto ás outras linguas oficiais. A sentenza do Tribunal Constitucional 84/1986, declarando inconstitucional o deber de coñecer o galego introducido na nosa Lei de normalización lingüística, sería o núcleo de xustificación desa interpretación que vería a protección das linguas no artigo 3 da Constitución como unha gradación en que o nivel de protección máis forte sería o referido ao castelán (art. 3.1); a continuación, o das outras linguas oficiais (art. 3.2); e, finalmente, o das «modalidades lingüísticas» —entendidas como as linguas non-oficiais— que só merecerían unha protección cultural¹⁰. Varias son as eivas que presenta esa interpretación restritiva do alcance da oficialidade do galego, o éuscaro e o catalán.

En primeiro lugar, cabe recordar que a Constitución non menciona o deber de coñecer as outras linguas oficiais porque tampouco establece cales son estas. A declaración de oficialidade correspondíalles —correspóndelles aínda, como se puido ver na segunda xeira de modificación dalgúns deles— aos estatutos de

¹⁰ A idea de que o art. 3 da Constitución ten unha estrutura de gradación xerárquica é discutida por diversos autores: Vernet, Pons, Pou, Solé e Plá, en J. Vernet (coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003, p. 111; E. Cobreros Mendazona, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Irap, Oñati, 1989, pp. 46 e ss.; J. M. Pérez Fernández, *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, p. 59. A intervención do deputado Meilán Gil no debate do texto do artigo 3 na Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, logo da votación das emendas, coincide con esa interpretación: «la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas, de tal manera que el párrafo primero se refiriese al castellano, el segundo, jerárquicamente establecido, se refiriese a las otras lenguas de España, como pueden ser el catalán, el euskera o el gallego, y el tercero metiésemos esas otras manifestaciones de la riqueza lingüística de España, como pudieran ser el bable, el panocho o el fragatino», en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, vol. 1, Cortes Generales, Madrid, 1989, pp. 903-904.

autonomía, que debían marcar tamén os dereitos e deberes. O silencio da Constitución ao respecto non parece que poida entenderse como unha prohibición e menos aínda se sostén tan feble argumento¹¹ se se aprecia a evolución da interpretación sobre este mesmo artigo realizada polo Tribunal Constitucional deducindo unha verdadeira competencia autonómica sobre a lingua do enunciado do art. 3.2 da Constitución española. Pretender diferenciar a oficialidade, entendida como plena validez xurídica no uso da lingua, dun deber de coñecemento (que non de uso) que, á fin e ao cabo, non tería máis consecuencias xurídicas que a imposibilidade de alegar o seu descoñecemento no ámbito público, o que, en definitiva, volve levarnos ao terreo da validez xurídica, parece froito dun afán de discriminación con escaso sostén na dicción constitucional¹². Sen esquecer que a noción de deber constitucional en certa medida non é máis, como concluía S. Varela, que unha manifestación de vontade do constituínte sen alcance xurídico ningún mentres non exista un desenvolvemento lexislativo. Á derradeira, eses deberes constitucionais poden ser interpretados como «unha lexitimación para a intervención do poder público en determinadas relacións sociais ou en certos ámbitos da autonomía persoal» pero non como preceptos xeradores de deberes xurídicos para os particulares. En definitiva, estes deberes representarían ámbitos de intervención do poder público para procurar o cumpro-

¹¹ O TC na sentenza 84/1986, do 26 de xuño, sobre a Lei de normalización lingüística de Galicia, cunha pobre argumentación negou a posibilidade de fixar o deber de coñecer o galego pola Lei de normalización lingüística indicando: «ahora bien, tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas comunidades autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su funcionamiento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano».

¹² Herrero de Miñón, *op. cit.*, p. 138, afirma: «No sólo existen derechos lingüísticos, expresión de la libertad inherente al desarrollo de la personalidad, sino deberes lingüísticos, inherentes a la pertenencia a una comunidad. El art. 3.1 comienza estableciéndolos respecto del castellano para todos los españoles y, al remitirse a los Estatutos de Autonomía en cuanto a las otras lenguas se refiere, posibilita que estas normas establezcan a su vez deberes lingüísticos respecto de las mismas, como han hecho expresamente en los textos citados».

mento de valores superiores do ordenamento¹³. Neste sentido, as disposicións lexislativas para asegurar a aprendizaxe do castelán no ensino serían unha tradución dese deber constitucional porque son actuacións do poder público pero, seguindo o razonamento exposto, non existiría un verdadeiro deber esixible xuridicamente para a xeneralidade dos cidadáns de coñecer o castelán.

Mesmo en relación co indiscutido deber de coñecer o castelán por parte de todos os cidadáns con nacionalidade española, existen ámbitos en que, para garantir outros dereitos considerados superiores ou prioritarios, se facilitan medios para poder comunicarse noutras linguas a cidadáns suxeitos a ese deber. É este o caso dos escolares nos primeiros anos de educación nos que se admite a escolarización exclusivamente na lingua materna. Tamén é o caso da garantía de defensa efectiva e dun xuízo xusto facilitando sistemas de tradución para cidadáns españois con linguas distintas do castelán. O propio Tribunal Constitucional na sentenza 74/1987, do 25 de maio, matiza o deber de coñecer o castelán dicindo «ciertamente, el deber de los españoles de conocer el castellano, antes aludido, hace suponer que ese conocimiento existe en la realidad, pero tal presunción puede quedar desvirtuada cuando el detenido o preso alega verosimilmente su ignorancia o conocimiento insuficiente o esta circunstancia se pone de manifiesto en el transcurso de las actuaciones policiales». En definitiva, non existe un deber absoluto, temporal ou circunstancialmente, de coñecer o castelán xa que caben excepcións para garantir outros valores e dereitos superiores do noso ordenamento¹⁴.

En segundo lugar, a proclamada inexistencia dun deber parello de coñecemento das outras linguas cooficiais tamén atopa excepcións coa finalidade de garantir o mantemento da lingua e o respecto dos dereitos lingüísticos dos cidadáns nas súas relacións cos poderes públicos. Non existe dúbida de que a liberdade na configuración do ámbito lingüístico dos cidadáns cede ante a necesidade de preservar outros valores e dereitos.

¹³ S. Varela Díaz, «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, ano 2, xaneiro-abril, 1982.

¹⁴ Non se debe esquecer aquí, tal e como indica P. García Negro, *Dereitos lingüísticos e control político*, Laiovento, Santiago, 2000, p. 21, o paradoxo de que os estranxeiros si ven recoñecido o seu dereito a poder usar a súa lingua en certas relacións coa Administración.

No caso dos deberes establecidos en relación cos estudantes, admítase que a oficialidade dunha lingua e a necesidade de protección desta —é dicir, os aspectos colectivos dos dereitos lingüísticos— prevalecen sobre os dereitos individuais dos cidadáns polo menos durante o seu período de escolarización obrigatoria. Para garantir a supervivencia das linguas cooficiais é preciso asegurar o seu coñecemento entre as novas xeracións. Esta consideración abre as portas á introdución das linguas nos *curricula* escolares como materia de estudo e como vehículo de comunicación sen que caiba alegar a inexistencia dun deber de coñecemento. Este deber non se limita, ademais, a unha mera recepción pasiva de coñecementos senón que será avaliada e é un requisito imprescindible para a obtención das certificacións oficiais de superación dos distintos niveis escolares.

A calculada ambigüidade en que se moveu a sentenza do Estatut de Catalunya sobre o ámbito educativo usando a xurisprudencia constitucional anterior, non declarando a inconstitucionalidade de moitos preceptos sempre e cando se interpretasen do xeito indicado pola sentenza e suxerindo interpretacións regresivas con respecto a esas mesmas sentenzas precedentes, provocou que con posterioridade haxa pronunciamentos xudiciais contraditorios e outros con semellante falta de claridade. Na STSX de Cataluña 10429/2011, ditada nun recurso en contra do Decreto 181/2008, do 9 de setembro, «por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil», na que se pretendía —con fundamento na STC 31/2010— atacar o sistema de inmersión catalá, o TSX de Cataluña considera que este sistema non é contrario á interpretación que o TC fai do Estatut e que o catalán é a lingua normal de uso na escola sen exclusión do castelán ao existiren previsións para garantir a atención individualizada a quen demande ensino en castelán na primeira ensinanza e para contestar en castelán no caso das relacións administrativas na educación. En cambio, tres sentenzas coetáneas do Tribunal Supremo adoptan a interpretación máis restritiva que podería derivarse da sentenza do Estatut¹⁵. Non obstante, a ambigüidade desta impídelle chegar ás consecuencias pretendidas xa que a STC 31/2010 reclama a non exclusión do castelán pero avala a discriminación positiva para o catalán en canto non se acade o obxectivo de normalización. Por ese motivo, nestas sentenzas o Tribunal Supremo tan só pode esixirlle á Generalitat:

¹⁵ STS 6628/2010, do 9 de decembro; 6629/2010, do 13 de decembro; 6632/2010, do 16 de decembro.

[...] el derecho del recurrente a que el castellano se utilice como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña *en la proporción que proceda dado el estado de normalización lingüística alcanzado por la sociedad catalana*, de modo que el mismo no quede reducido en su uso al de objeto de estudio de una asignatura más, sino que se haga efectiva su utilización como lengua docente y vehicular en la enseñanza. Esta declaración abre un interrogante acerca de cuál deba ser la proporción en la que se incorpore el castellano como lengua vehicular al sistema de enseñanza en Cataluña. *La determinación de la misma y su puesta en práctica corresponde acordarla a la Generalidad de Cataluña*, de modo que si el Gobierno de la misma creyese que el objetivo de normalización lingüística estuviera ya conseguido, ambas lenguas cooficiales deberían ser vehiculares en la misma proporción y si, por el contrario, se estimase la existencia aún de un déficit en ese proceso de normalización en detrimento de la lengua propia de Cataluña, se debería otorgar al catalán un trato diferenciado sobre el castellano en una proporción razonable, que, sin embargo, no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencias en la obligada utilización del castellano como lengua vehicular. Trato de favor que debería ser transitorio hasta tanto se obtenga el objetivo de normalización que constituye el modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo integral que constituye el modelo constitucional que garantiza el principio de lealtad constitucional entre Administraciones Públicas y que de acordarse deberá estar suficientemente motivado (a cursiva é nosa).

A execución das sentenzas debería levar á Generalitat a valorar o grao de normalización acadado e as medidas pertinentes para que a proporción da presenza das linguas no ensino permita acadar a igualdade. Resulta tamén criticable nestas sentenzas a vontade de substituír o poder político —saíndo do ámbito propio do poder xudicial— facendo xuízos sobre o grao de normalización acadado¹⁶.

Dun modo semellante arguméntase o deber de coñecemento das linguas por parte dos empregados públicos. A xurisprudencia constitucional admite que a

¹⁶ «Esa política lingüística tendente a la normalización de la lengua propia de Cataluña en todos los ámbitos de la sociedad catalana sin duda ha dado sus frutos y conseguido sus objetivos legítimos». «Por otra parte es un hecho notorio y por tanto no necesitado de prueba la cierta y evidente implantación de la lengua catalana en la sociedad de Cataluña a la que más arriba nos referimos» (FX 6 da STS do 9.12.2010 ditada no recurso 793/2009).

garantía dos dereitos lingüísticos individuais dos cidadáns precisa dunha preparación activa das estruturas administrativas para estar en disposición de responder ás súas demandas na súa lingua de elección. A Administración, composta por homes e mulleres con dereitos lingüísticos nas súas relacións privadas, terá que acomodar os seus efectivos para facer reais os dereitos dos administrados. Nese contexto, os dereitos privados dos seus empregados públicos transfórmanse en deberes da Administración de cara a fóra, polo que cabe a esixencia de comunicación cos cidadáns nunha lingua distinta á habitual do empregado público se esta é a lingua de elección do cidadán e, polo tanto, existe un deber dos funcionarios de coñecer as outras linguas oficiais (STC 49/1991).

Vernet, Pons e Pla, partindo do entendemento da equivalencia entre a declaración de oficialidade do castelán e das outras linguas —no que a mención ao deber de coñecer o castelán sería *ab abundantiam*—, sosteñen que a única diferenza entre os dous estatutos de oficialidade viría do feito do alcance territorialmente circunscrito da oficialidade das linguas propias en relación co castelán¹⁷.

O paso adiante dado polo Estatuto de Cataluña de 2006 «constitucionalizando» o deber de coñecemento buscaba trazar un paralelismo claro co artigo 3 da Constitución fixando os dereitos e deberes que se derivan da oficialidade na máxima norma autonómica. Non obstante, a STC 31/2010 volve pechar as portas a unha igualdade constitucional das linguas oficiais. Mediante unha declaración interpretativa do texto do Estatut, o TC indica que o deber de coñecemento que alí figuraba non se trataría «de un deber generalizado [...], sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación [...] y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística» (FJ 14). En definitiva, segue mantendo o deber de coñecemento limitado aos ámbitos en que sentenzas previas do TC xa o recoñeceran, concretamente na educación e no emprego público, pero non dá o paso adiante de garantir a igualdade total nas linguas oficiais cun deber de coñecemento xeneralizado.

Sendo esta a decisión en canto ao deber de coñecemento, o certo é que a STC 31/2010 afirma tamén un dereito de opción lingüística para os falantes que non

¹⁷ En J. Vernet (coord.), *Dret lingüístic, op. cit.*, pp. 95-96.

pode ser sometido a «cargas» individuais, que abre outros interrogantes e require de acción dos poderes públicos. Os falantes teñen un dereito de opción lingüística «sin privilegio o preterición de ninguna de ambas linguas» que avala «el derecho de “todas las personas” a utilizar la lengua oficial de su elección en “todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales”», tal e como fixaba o art. 33.2 do Estatut (FX. 21 STC)¹⁸; tamén o dereito a relacionarse por escrito nas linguas oficiais coas institucións do Estado —de acordo co que estableza unha lei do Estado. Mesmo se afirma que «no puede dejar de señalarse que el deber de disponibilidad lingüística por parte de las empresas es necesaria consecuencia del derecho de opción lingüística y, en concreto, del derecho de los usuarios y consumidores a ser atendidos en la lengua oficial que elijan», polo que podería esixirse nas relacións inter-privadas o respecto dos dereitos lingüísticos co límite de que non implique obrigas individuais impostas de modo xeral, inmediato e directo¹⁹. En definitiva, a ambigüidade desta sentenza é grande e, froito dela, é preciso ver como se desenvolven as garantías lingüísticas dos cidadáns no marco que fixa. Haberá que ver como se artella o dereito en relación ao uso normal da lingua oficial propia sen que supoña cargas individuais para os cidadáns que fan escolla da outra. Terá, igualmente, que determinarse como se garante a opción lingüística no ámbito privado (ex. comercio) sen que implique obrigas xerais, inmediatas e directas para a outra parte —por exemplo, discriminando en función do tamaño dos establecementos.

¹⁸ «Por su lado, el apartado 4 del art. 102 EAC tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad por cuanto el deber de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales se predica en el precepto, en términos generales y de principio, como consecuencia inherente de la cooficialidad, respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña. Será con ocasión, en su caso, del desarrollo normativo de ambas previsiones estatutarias por parte del poder político competente, estatal o autonómico, cuando, eventualmente, podrá requerirse de este Tribunal el pertinente juicio de constitucionalidad sobre los específicos términos en los que llegue a concretarse el deber de conocimiento de las dos lenguas oficiales por los referidos servidores públicos que, como consecuencia genérica de la cooficialidad, los preceptos ahora examinados se limitan a formalizar en garantía del derecho de opción lingüística que asiste a los ciudadanos» (FX. 21).

¹⁹ «Ello no obstante, es de señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas» (FX. 22).

4. IGUALDADE FORMAL E REAL DOS FALANTES NO USO DAS LINGUAS OFICIAIS. A PROGRESIVIDADE DO PROCESO DE NORMALIZACIÓN: ATA CANDO?

Se se recoñece a plena validez xurídica das dúas linguas, inherente á declaración de oficialidade, resulta preciso adoptar políticas activas de remoción dos atrancos que poidan supoñer discriminación dos falantes dunha das linguas oficiais por razóns históricas, mantemento de prexuízos ou políticas públicas que se opoñan ao obxectivo de igualdade. Nese sentido, a mera igualdade formal que representan as declaracións dos textos legais de non-discriminación por razón de lingua non abonda para que a oficialidade despregue toda a súa potencialidade de protección dos falantes para usaren a súa lingua. O Tribunal Constitucional usou con frecuencia a tese da necesidade de condicións de igualdade non só formal, senón real, para facer efectivos os dereitos constitucionais.

O art. 9.2 CE expresa a vontade do constituínte de acadar non só a igualdade formal senón tamén a igualdade substantiva, ao ser consciente de que unicamente desde esa igualdade substantiva é posible a realización efectiva do libre desenvolvemento da personalidade; por iso o constituínte completa a vertente negativa de proscripción de accións discriminatorias coa positiva de favorecemento desa igualdade material (STC 23/1984, do 20, FX. 4).

As políticas activas —de discriminación positiva— son unha condición necesaria para garantir a igualdade dos cidadáns no exercicio dos dereitos que lle confiren as normas. O Dereito non pode amparar meras declaracións de dereitos —incluídos os lingüísticos— desprovistos de condicións reais de exercicio en igualdade.

Para favorecer esa igualdade material, os poderes públicos teñen un mandato de promover «as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas» (art. 9.2 CE). Como recalca Villares Naveira, «a igualdade constitucional non só se concibe nun sentido abstencionista que impide ao Poder lexislar en termos de discriminación, senón que ten a vertente material recollida no art. 9.2. CE que obriga aos poderes públicos a *actuar positivamente*, promovendo as condicións para que a igualda-

de de individuos e grupos en que se integran sexan reais, establecendo así, nun sentido de totalidade, o principio de igualdade substancial»²⁰.

A progresividade do proceso de normalización para conseguir a igualdade xurídica das linguas cooficiais: Ata cando?

O TC usou con frecuencia nas súas decisións a referencia á progresividade para atenuar os efectos da adaptación ao novo marco constitucional de recoñecemento das linguas, de xeito que tanto os cidadáns como, sobre todo, os poderes públicos debían emprender as accións necesarias para garantir os dereitos lingüísticos pero a súa esixibilidade non sería total e absoluta desde o primeiro momento. Este razoamento serviu para limitar a esixibilidade de medidas efectivas aos poderes públicos —especialmente aos estatais— dado que estes debían facer unha adaptación progresiva que podería prolongarse no tempo. Tamén contribuíu, inicialmente, unha xurisprudencia do Tribunal Supremo, finalmente freada polo Tribunal Constitucional na sentenza 49/1991, que pretendía impedir a esixencia da capacitación lingüística no acceso ao emprego público co pretexto da progresividade e a proporcionalidade²¹.

²⁰ L. Villares Naveira, «Estudo sobre a legalidade do Decreto 79/2010 para o plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia: unha perspectiva constitucional», en L. Villares Naveira (coord.), *Estudos xurídicos sobre o Decreto para o plurilingüismo*, Laiovento, Santiago, 2010.

²¹ Nos primeiros momentos do establecemento das estruturas administrativas propias nas comunidades autónomas con lingua propia, a xurisprudencia falaba de forma ambigua dunha obriga indeterminada de que a Administración dispuxese de medios para respectar os dereitos lingüísticos dos cidadáns, sen referir eses medios a obrigas concretas de atención por parte dos empregados públicos. Así, nun primeiro momento, o Tribunal Supremo mantivo unha posición contraria á valoración das linguas na selección dos funcionarios (STS do 25 de xaneiro, 3 de maio ou 28 de xullo de 1985, por exemplo). Posteriormente, a partir da sentenza do 23 de setembro de 1986, acepta a valoración da lingua como un mérito pero non como un requisito necesario e, por tanto, excluínte. Nun terceiro momento —STS 24 de novembro de 1989—, comeza a aceptarse a introdución das probas de coñecemento da lingua con carácter excluínte e obrigatorio en función das necesidades xustificadas dos postos de traballo. Non obstante, a progresiva normalización fixo que desde hai case dúas décadas a xurisprudencia existente faga referencia ao deber de coñecemento do funcionario das linguas propias se a lexislación así o prevé. Logo da relevante sentenza do Tribunal Constitucional 46/1991, a xurisprudencia do Tribunal Supremo deu un xiro definitivo aceptando a esixencia xeneralizada do coñecemento das linguas propias e negando o carácter discriminatorio desa esixencia.

Mais debería abrirse unha reflexión en relación coa «duración» desa progresividade. Parece complicado seguir evitando a acción positiva de recoñecemento do carácter plurilingüe do Estado, amparándose nunha suposta progresividade de trinta anos despois de aprobada a Constitución. As distintas administracións con presenza nos territorios con lingua propia (Xustiza, Administración estatal periférica...) non parece que poidan seguir escudándose transcorrido este prolongado período na progresividade para frear medidas normalizadoras efectivas nos seus ámbitos de actuación ou para poñer os medios eficaces que lles permitan aos cidadáns exercer os seus dereitos lingüísticos²². Vernet coincide en que «la llamada a la progresividad no puede ser una excusa dotada de justificación constitucional, para simplemente inaplicar u obstaculizar las determinaciones del legislador autonómico»²³.

Ademais, a predicada progresividade en relación cos dereitos lingüísticos ten que ter como contrapartida unha progresividade nos deberes. Por exemplo, cabe pensar que os estudantes escolarizados en calquera das linguas cooficiais adquiren uns deberes lingüísticos que non desaparecen unha vez rematada a súa escolarización, polo que, progresivamente, un sector maior da poboación terá non só dereito ao uso das outras linguas senón tamén un deber de coñecemento²⁴.

²² A STC 31/2010 reitera que esa obriga de respecto das linguas se estende a todas as administracións con presenza no territorio con lingua propia: «siguiéndose del art. 3.2 CE que la cooficialidad de otras lenguas españolas lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto» (FX. 21).

²³ J. Vernet e R. Punset, *Lenguas y Constitución*, *op. cit.*, p. 42.

²⁴ I. Agirreazkuenaga, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 683-684, defende, en sintonía co Consello Consultivo catalán, que a ignorancia da lingua propia non poida ser alegada polas persoas escolarizadas tamén nesta lingua, polo que no futuro só poderían alegala os que residiran fóra da Comunidade Autónoma.

5. O PATRIMONIO LINGÜÍSTICO DEBE SER OBXECTO DE PROTECCIÓN POR TODOS OS PODERES PÚBLICOS

A protección da lingua como sinal de identidade é unha encomenda que reciben os poderes públicos —estatais e autonómicos— por virtude do art. 3.3 da Constitución e o Estatuto de autonomía. O art. 3.3 da Constitución sería unha cláusula de «identidade cultural do Estado constitucional» que, seguindo as teses de Arzoz, se aplica tanto ás linguas oficiais como a outras variantes ou linguas sen declaración de oficialidade, e vencella non só os poderes autonómicos e locais senón as institucións centrais nas políticas de fomento e protección das linguas²⁵. É certo que nas linguas que son oficiais a mesma declaración de oficialidade as fai acreedoras dese mandato de protección reforzado, mais o artigo 3.3 da Constitución tería a virtualidade de poder estender unha protección como patrimonio cultural ás modalidades lingüísticas non declaradas como oficiais e, sobre todo no que ao galego se refire, integra un mandato de fomento do pluralismo lingüístico para as institucións centrais.

Os compromisos adquiridos polo Reino de España ao ratificar a Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias co «recoñecemento das linguas rexionais ou minoritarias como expresión da riqueza cultural» (art. 7.1.a) ou «a necesidade dunha acción resolta de fomento das linguas rexionais ou minoritarias, co fin de salvagardalas» (art. 7.1.c) son adoito esquecidos polo goberno central, desentendéndose da protección do pluralismo lingüístico ao considerar que é un labor que lles corresponde ás comunidades autónomas con linguas oficiais²⁶. O artigo 3.3 da Constitución e a ratificación da Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias obrigan a adoptar medidas de recoñecemento do pluralis-

²⁵ X. Arzoz, «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?», en A. Milian i Massana, *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Institut d'Estudis Autònoms, 65, 2009, p. 110.

²⁶ A avaliación periódica que se fai do cumprimento da Carta resalta esa errada concepción estatal de seren os compromisos ratificados polas Cortes en 2001 un «asunto autonómico». Consello de Europa, *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Segundo ciclo de supervisión. Informe del Comité de Expertos sobre la Carta*, 2008: «En lo que respecta a la promoción de las lenguas regionales o minoritarias en la política cultural en el extranjero, el Comité de Expertos considera que el Instituto Cervantes podría desempeñar un papel fundamental a la hora de reflejar la naturaleza multilingüe de España en el extranjero» (par. 68).

mo lingüístico en ámbitos como a Administración de Xustiza nos territorios con lingua propia e nas sedes dos órganos xurisdiccionais con sede única central (Audiencia Nacional, Tribunal Supremo), os órganos constitucionais (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo), as Cortes ou a promoción exterior.

6. LINGUAS, GLOBALIZACIÓN E MERCADO INTERIOR

A protección xurídica das linguas está sometida a tensións tamén polo proceso de globalización e, no noso caso, de construción do espazo europeo. A traslación de moitos ámbitos de decisión ao plano comunitario, e mesmo internacional, ten como consecuencia que o conflito lingüístico se produce entre as linguas dos Estados e o inglés como lingua internacional, quedando nun segundo plano as linguas rexionais ou minoritarias.

Por outra banda, o despregamento do mercado interior europeo serviu como escusa para reforzar os Estados fronte aos entes sub-estatais e das súas linguas fronte as rexionais. Milian i Massana apuntaba «el riesgo de que la Unión Europea, con la excusa de la unidad de mercado y la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías, culmine, para las lenguas oficiales regionales y el conjunto de lenguas minoritarias, la labor asimiladora que, fundamentada, entre otras, en razones económicas semejantes a las que se arguyen en la actualidad, iniciaron ya a mediados del siglo XVIII los Estados-nación»²⁷. En efecto, o avance de normas favorecedoras das liberdades comunitarias, entendidas como liberdades de extensión do mercado comunitario de bens, servizos e capitais, parece levar consigo unha redución da xa de por si estreita marxe normativa en materia lingüística nas relacións privadas.

A Lei 17/2009 sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio é un significativo exemplo nesta liña ao dar un claro paso adiante na liña de intentar limitar a normativa lingüística autonómica, tanto por cuestións relacionadas co fundamento mesmo das reformas normativas que se promoven, como por decisións concretas do goberno central que limitan as escasas salvagardas en materia de lingua que permitiría introducir a Directiva comunitaria que traspón —a coñecida como «Directiva Bolkestein».

²⁷ A. Milian i Massana, *Público y privado en la normalización lingüística*, Atelier, Barcelona, 2000, p. 82.

Na tensión entre as liberdades fundamentais comunitarias e a lexislación lingüística estatal, o afondamento no mercado interior ten un «impacto» negativo, como sinala De Witte, restrinxindo a autonomía para regular a lingua²⁸.

É preciso construír un discurso de protección dos dereitos dos cidadáns e consumidores a comunicarse e ter acceso aos servizos na súa lingua fronte á tendencia dominante que considera as esixencias lingüísticas obstáculos ao mercado único europeo. Parece, cando menos paradóxico, que prevalezan os dereitos económicos das empresas de establecemento e prestación de servizos fronte aos dereitos dos cidadáns a coñecer (para o que a lingua é esencial) as características das prestacións dos servizos que usan —o que ten efectos na propia seguridade, calidade ou posibilidade de reclamación²⁹.

7. ABONDA CO DEREITO PARA A REVITALIZACIÓN DA LINGUA?

Mais o Dereito non é dabondo para reverter unha situación histórica de discriminación que creou uns prexuízos lingüísticos profundamente enraizados na sociedade³⁰. Aínda que é certo que cómpre remover os obstáculos xurídicos que impiden unha verdadeira igualdade dos falantes das dúas linguas oficiais, non o é menos que a igualdade xurídica ten que ir acompañada de pasos firmes de extensión das políticas normalizadoras a todos os ámbitos sociais. Sen recuperación de prestixio social e a introdución en novos sectores —como sucedeu coa internet—, o galego apreciárase como unha lingua eivada sen tirar proveito das

²⁸ B. de Witte, «Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States», en A. Milian i Massana *et al.*, *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua coma requisit*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, p. 110.

²⁹ Vid. A. Nogueira López, «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios ¿Hay espacio para los Derechos lingüísticos?», *Revista Llingua i Dret*, n.º 52, 2009, pp. 205-226.

³⁰ Nisto é interesante a achega de M. Núñez Singala, *En galego, por que non? Contra os prexuízos e as simplificacións sobre a lingua galega*, Galaxia, Vigo, 2009. Tamén X. H. Costas (coord.), *55 mentiras sobre a lingua galega*, Laiovento, Ames, 2010. A existencia de tópicos negativos sobre o galego, xunto con notas esperanzadoras, é sinalada tamén por A. Lorenzo, H. Monteagudo (dir.), *A sociedade galega e o idioma. A evolución sociolingüística de Galicia (1992-2003)*, Consello da Cultura Galega (Sección de Lingua), Santiago de Compostela, 2005, p. 99.

posibilidades completas de expresión que ofrece, abandonando ferramentas irrepetibles da construción da nosa identidade.

Neste proceso, o labor dos poderes públicos é ben importante, mesmo para incidir nas relacións privadas. O certo é que, desmentindo afirmacións que se escoitan con frecuencia nestes días, a normalización do galego desde o comezo das institucións de autogoberno non foi obxecto de políticas sistemáticas, comprensivas e activas. Os poderes públicos non foron capaces de usar a súa capacidade de condicionamento da vida económica e social para promover cambios substanciais na presenza do galego en ámbitos en que este está infra-representado. O amplo volume de negocio que xeran as administracións públicas coa contratación de bens, obras e actividades de asesoramento e servizos (cálculase que representa un 16% do PIB) supón un campo aberto ao condicionamento lingüístico desas actividades, das que son contratistas, non se esqueza, as administracións galegas, que teñen como lingua propia o galego. Na pasada lexislatura deuse un paso adiante coa Lei de subvencións de Galicia, que permite condicionar lingüísticamente as axudas públicas, mais é na contratación pública onde esa acción podía despregar toda a súa potencialidade.

En clara sintonía co desleixo normalizador, produciuse un adiamento da normativa de desenvolvemento da oficialidade do galego *sine die*. Ao contrario do que sucedeu en Cataluña e Euskadi, en Galicia apenas se pode falar dun desenvolvemento sectorial e regulamentario máis coactivo e concreto logo da aprobación da Lei de normalización lingüística en 1983.

Co mesmo punto de partida, unhas leis de normalización lingüística declarativas e programáticas, pódese afirmar que hoxe Cataluña e Euskadi conseguiron uns niveis aceptables de normalización nos sectores afectados por esa primeira xeración de normas (función pública, procedemento administrativo, toponimia, ensino...). Isto debeuse a un intenso traballo nese segundo terreo do labor normativo que é a aprobación de leis ou decretos sectoriais que configuran obxectivos concretos e medidas para poñelos en práctica e na acción concreta de normalización.

En Galicia, o escaso alcance dos avances experimentados é o resultado evidente do desinterese por realizar ese labor de desenvolvemento normativo e traballo normalizador que precisaba claramente a Lei de normalización lingüística. Se exceptuamos o ámbito do ensino —sen incluír a Universidade— e máis relati-

vamente o da función pública, as normas con contido lingüístico son anecdóticas. A acción normalizadora é practicamente inexistente. Mesmo neses ámbitos, os retrocesos desde 2009 sitúan a lexislación lingüística galega moi preto de exemplos que pouco teñen que fachendear como o valencíá e o navarro. Ademais, neses campos evidénciase a ausencia dunha verdadeira planificación lingüística que, progresivamente, vaia fixando obxectivos de mellora e avaliando os resultados. Tan só a Lei 5/1988, do 21 de xuño, de uso do galego como lingua oficial de Galicia polas entidades locais, supuxo un certo afastamento da opción deliberada pola exclusiva acción da «providencia» no futuro da nosa lingua.

A deleiba recente coa modificación do modelo na educación, a reforma da lexislación da función pública e o abandono das políticas de fomento apuntan cara á discriminación do galego. Lembremos que o fundamento da igualdade é o tratamento igual de situacións iguais e a acción positiva para colocar en situación igual aos desiguais.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUEENAGA, I., «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. García de Enterría*, t. II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 675-696.
- *Diversidad y convivencia lingüística*, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003.
- ARZOZ, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?», en A. Milian i Massana, *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Institut d'Estudis Autònoms, 65, 2009, pp. 61-122.
- CASTELAO, *Sempre en Galiza*, Edición «As Burgas», Bos Aires, 2ª edición, 1961.
- COBREROS MENDAZONA, E., *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Ivap, Oñati, 1989.
- CONSELLO DE EUROPA, *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Aplicación de la Carta en España. Segundo ciclo de supervisión. Informe del Comité de Expertos sobre la Carta*, Estrasburgo, 2008.
- CONSTITUCIÓN española. *Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989.
- COSTAS, X. H. (coord.), *55 mentiras sobre a lingua galega*, Laiovento, Santiago, 2010.
- GARCÍA NEGRO, P., *Dereitos lingüísticos e control político*, Laiovento, Santiago, 2000.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., «Addenda: plurilingüismo, cooficialidad y lengua *propia* en el bloque de constitucionalidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 2, 1998, pp. 127-142.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., «Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, 2007, pp. 83-112.
- LORENZO, A. e H. MONTEAGUDO (dir.), *A sociedade galega e o idioma. A evolución sociolingüística de Galicia (1992-2003)*, Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, 2005.
- MILIAN I MASSANA, A., «La regulación constitucional del multilingüismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, n.º 10, 1984, pp. 123-156.
- *Público y privado en la normalización lingüística*, Atelier, Barcelona, 2000.
- *et al.*, «La lengua (El carácter preferente y la lengua como derecho y deber. Lengua y enseñanza. Lengua y órganos constitucionales. Derechos lingüísticos y consumidores. El fomento del catalán y su uso en las actuaciones internas de las administraciones)», número monográfico, *Revista Catalana de Dret Public*, 2010, pp. 129-152.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios ¿Hay espacio para los Derechos lingüísticos?», *Revista Llengua i Dret*, n.º 52, 2009, pp. 205-226.
- NÚÑEZ SINGALA, M., *En galego, por que non? Contra os perxuizos e as simplificacións sobre a lingua galega*, Galaxia, Vigo, 2009.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006.
- SANMARTÍN REI, G., *Nos camiños do entusiasmo. Calidade da lingua e planificación*, Xerais, Vigo, 2009.
- VARELA DÍAZ, S., «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, año 2, xaneiro-abril, 1982, pp. 69-98.
- VERNET, J. e R. PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.
- VERNET, J. (coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003.

VILLARES NAVEIRA, L., «Estudo sobre a legalidade do Decreto 79/2010 para o plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia: unha perspectiva constitucional», en L. Villares Naveira (coord.), *Estudos xurídicos sobre o Decreto para o plurilingüismo*, Laiovento, Santiago, 2010, pp. 9-56.

WITTE, B. de, «Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States», en A. Milian i Massana *et al.*, *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua coma requisit*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 109-132.