Retruque

**DEREITO E PLURILINGÜISMO.
EVOLUCIÓN NORMATIVA E
GARANTÍA DOS DEREITOS
LINGÜÍSTICOS**

Alba Nogueira

Universidade de Santiago de Compostela

CONTEXTO HISTÓRICO DAS PRIMEIRAS LEIS DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

O bloque de constitucionalidade, integrado pola Constitución e o Estatuto, deixou en mans dos lexisladores autonómicos a determinación do contido efectivo da declaración de oficialidade e a definición do proceso de normalización lingüística. O Estatuto de autonomía de Galicia deixou practicamente sen desenvolver a regulación lingüística e isto foi un elemento que o Tribunal Constitucional usou posteriormente na sentenza do Tribunal Constitucionanl (STC) 64/1986 para declarar inconstitucional a obriga que introducía a Lei de normalización lingüística de coñecer o galego, ao entender que a remisión da Constitución para a regulación do contido da oficialidade se facía ao Estatuto e non a unha lei ordinaria. Ben cedo, en 1983, Galicia aproba por unanimidade a Lei 3/1983, do 15 de xuño, de normalización lingüística¹. Tan só uns meses antes, Euskadi e Cataluña aprobaran as súas respectivas leis (Lei 10/1982, do 24 de novembro, de normalización do uso do éuscaro, e Lei 7/1983, do 18 de abril, de normalización lingüística de Cataluña).

O principio de xerarquía normativa establece a posición das normas no ordenamento xurídico. Os preceptos do Estatuto de autonomía deben ser interpretados conforme á Constitución e, asemade, as leis interpretaranse no marco dos preceptos da Constitución e mais o Estatuto. Igualmente, cómpre ter presente o principio de competencia que fai que, en materias onde poida haber normativa concorrente do Estado e as comunidades autónomas –por exemplo en Xustiza ou Lingua–, a decisión sobre quen pode regular a cuestión atenderá a un principio de competencia, ao non existir unha relación de xerarquía entre as normas do Estado e das comunidades autónomas. O Tribunal Constitucional

¹ A lei foi obra dun relatorio conxunto do Parlamento logo da iniciativa de Esquerda Galega, que se adiantara un pouco no tempo a outra do BNPG que non chegou a tramitarse pola súa expulsión do Parlamento por non acatar a Constitución.

determinou que, aínda que os estatutos de autonomía non estableceran unha competencia en materia de lingua de forma expresa, esta debe extraerse da declaración de oficialidade das linguas que permitiría «el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente *a todas* [a cursiva é nosa] las Administraciones Públicas» (Fundamento Xurídico 4, STC 87/1997).

Non obstante, e nisto entran os matices, a competencia en materia lingüística pode concorrer con outras estatais se recae sobre títulos competenciais –por exemplo a Administración de Xustiza– que a Constitución lle atribúe ao Estado de forma exclusiva. En xeral, o Tribunal Constitucional defendeu en diversas sentenzas que as comunidades autónomas poden regular «el alcance inherente a la cooficialidad» (FX10 STC 253/2005, en relación coa Administración de Xustiza, e en parecidos termos FX11 STC 82/1986; en relación coa defensa, FX5 STC 123/1988), pero esta afirmación limítase indicando que os aspectos organizativos ou procesuais para poñer en práctica as decisións sobre a oficialidade nestes ámbitos deberán ser determinados polo Estado en virtude da súa competencia exclusiva nestas materias.

Tendo presentes estas premisas, a Lei de normalización lingüística de Galicia debe ser examinada no seu contexto histórico para apreciar o alto valor simbólico e político da súa aprobación. Acabadas de instaurar as institucións autonómicas, cun goberno da dereita centralista e un Parlamento autonómico onde a presenza nacionalista era moi minoritaria, Galicia dotouse dunha norma equiparable no seu contido ás leis vasca e catalá de normalización lingüística.

Este primeiro chanzo no camiño da normalización da lingua, definida no preámbulo da propia lei como «núcleo vital da nosa identidade», ten, por unha

banda, un carácter, como xa se dixo, simbólico, polo contido eminentemente declarativo dos seus preceptos, pero tamén un alcance xurídico-político evidente. É ben certo que o elemento de concienciación está presente nos tres textos e a el débense algunhas das críticas máis fundadas que adoitan recibir: a ausencia de concreción nos compromisos, a falta de enunciado de deberes correlativos a eses dereitos que si aparecen presentes e a carencia de medidas que actúen contra os incumprimentos.

Mais esas eivas, certas, teñen explicación tanto desde a vertente histórico-constitucional, como desde a técnico-xurídica.

En primeiro lugar, a Lei de normalización lingüística de Galicia, igual que a vasca e mais a catalá, tivo a virtualidade de abrir un debate difícil nas respectivas comunidades autónomas, pero tamén no seo do Estado. Na propia tramitación parlamentaria da lei galega menciónase reiteradamente que debe ser entendida como un punto de partida e non de chegada e indícase que no Estado autonómico existe «un cativo entendemento do bilingüismo». Boa proba diso son as tres sentenzas que simultaneamente dita o Tribunal Constitucional o 26 de xuño de 1986 (STC 82, 83 e 84/1986) sobre as tres leis de normalización lingüística. Nestas sentenzas o Tribunal Constitucional aproveita para sentar unha boa parte da doutrina sobre os límites tanto das competencias como dos dereitos lingüísticos, que utilizará posteriormente en moitas outras. Pódese dicir que as tres leis tiveron a dubidosa honra de «medir a flexibilidade» da interpretación constitucional do que cabía ou non nos amplos enunciados da Constitución e os Estatutos.

En segundo lugar, é frecuente –aínda que poida ser criticable pola concepción que amosa do papel dos Parlamentos– que, especialmente en materias de nova regulación e cando existen maiorías suficientes, os textos lexislativos se limiten a expresar declaracións de principios que deberán ser posteriormente desenvoltoas a través de regulamentos elaborados polos gobernos. As leis de normalización lingüística aprobadas nos primeiros anos dos oitenta responden claramente a este esquema. A dificultade de agrupar vontades ao redor de textos máis constrictivos nun tema de alta «sensibilidade», a inexistencia de precedentes que marcaran as pautas para unha regulación máis exhaustiva e a propia conciencia de que se estaba no «momento cero» dun proceso que se iniciaba coas leis pero que progresivamente requiriría unha normativa cambiante diferiu

novamente a regulación concreta dos dereitos e obrigas que levaba consigo a declaración de oficialidade do galego á normativa de desenvolvemento.

ANÁLISE DOS TRAZOS DEFINIDORES DA LEI DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

A Lei de normalización lingüística ten vinte e cinco artigos, divididos en seis títulos. O título primeiro recolle a declaración do galego como lingua propia de Galicia e o principio de non discriminación dos cidadáns pola escolla lingüística que fagan. Tamén se fai mención á protección xudicial dos dereitos lingüísticos dos cidadáns. Neste primeiro título atopábase recollida a obriga de coñecer o galego que o Parlamento de Galicia introducira para igualar o *status* xurídico do galego e mais do castelán. A STC 84/1986 declarou inconstitucional este precepto, por entender que a Constitución non facía mención a ese deber e o Estatuto tampouco establecera a obriga de coñecelo como parte do contido da oficialidade do galego.

O título segundo da Lei de normalización lingüística declara que o galego, «como lingua propia de Galicia, é lingua oficial das institucións da Comunidade Autónoma, da súa Administración, da Administración Local e das Entidades Públicas dependentes da Comunidade Autónoma» (artigo 4). O galego é, xa que logo, a lingua de uso preferente de todas as administracións radicadas en Galicia e dos entes que delas dependen: organismos autónomos, entidades públicas empresariais...

Este título, que regula o «uso oficial do galego», establece, entre outras cuestións:

- A publicación das normas en galego.
- A plena validez das relacións efectuadas no ámbito público en calquera das linguas oficiais, incluída a Administración de Xustiza.
- A exclusividade da toponimia en galego.
- A posibilidade de outorgar documentos públicos en calquera lingua oficial.
- A forma de realizar asentamentos e expedir certificacións nos rexistros públicos, cunha preferencia pola lingua de elección do cidadán.

- A valoración do coñecemento do galego para ingresar nas administracións autonómica e local do xeito que fixen as leis e a valoración como mérito preferente na Xustiza.

En xeral, as disposicións deste título establecen un mandato de normalización e uso preferente do galego para as administracións e un dereito de opción lingüística para os cidadáns. Cómpre salientar tamén a regulación da toponimia, que establece como «única forma oficial a galega».

O título terceiro da lei regula o uso do galego no ensino. Os seus artigos establecen as premisas básicas sobre as que se poden construír os modelos educativos en relación coa lingua:

- Ensino obrigatorio do galego nos niveis de ensino obrigatorio, no ensino para adultos, no ensino especializado de linguas e nas escolas de formación de profesorado.
- Primeira escolarización na lingua materna.
- Non separación dos estudantes en razón da lingua materna.
- Normalización progresiva nos outros ámbitos: universidade, profesorado...

O título cuarto, que aborda o tocante aos medios de comunicación, indica que o galego é a lingua de comunicación «usual» de competencia ou xestión autonómica e establece, a continuación, unha serie de ámbitos en que debe haber unha actividade administrativa de fomento: outros medios de comunicación, libro, sector audiovisual, producións culturais e teatrais.

O galego exterior é o obxecto do título quinto, que contén un duplo mandato de promoción do idioma e a cultura de Galicia entre os emigrantes galegos e, tamén, de accións de protección da lingua nos territorios limítrofes onde se fala.

Finalmente, un último título establece as previsións organizativas e de planificación necesarias para apoiar a normalización do galego. Así, régulase a dirección do proceso polo goberno galego, un mandato de normalización en todos os ámbitos da Xunta e mais dos entes locais, o apoio da Escola Galega de Administración Pública no labor de formación dos funcionarios, e a necesidade de elaboración dun plan para a promoción, conservación e transmisión.

AS SENTENZAS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional resolveu en tres sentenzas sucesivas, e con razoamentos comúns, os recursos de inconstitucionalidade contra determinados preceptos das leis de normalización lingüística formulados polo goberno do Estado. As STC 82, 83 e 84/1986, do 26 de xuño, recollen a argumentación principal no tocante á oficialidade das linguas propias, o seu alcance e efectos. Nalgúns aspectos, esta xurisprudencia foi superada co tempo ou matizada en ámbitos sectoriais, pero segue a ser o sostemento das sentenzas posteriores sobre a lingua.

Unha lectura dalgúns dos pronunciamentos destas sentenzas pode axudar a comprender a interpretación constitucional do réxime de cooficialidade lingüística:

- **Fundamentos constitucionais do pluralismo lingüístico: Constitución e Estatutos**

«El artículo 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español» (FX1 STC 82/1986).

- **Significado da oficialidade**

«Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que 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» (FX2 STC 82/1984).

- **Alcance da oficialidade territorial: todas as administracións con presenza no territorio**

«Al añadir el número 2 del mismo artículo 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue

asimismo, que la consecuente cooficialidad 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, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» (FX2 STC 82/1984).

«Es evidente que ninguna Comunidad Autónoma puede encontrar en la regulación de la materia lingüística una competencia que la habilite para dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración estatal, como puede hacerlo con respecto a la propia Administración autonómica, e incluso a la local en virtud de lo que establezcan los respectivos Estatutos. Pero sí puede la Comunidad Autónoma determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquélla, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios. La instauración por el artículo 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica.

Puede ésta, pues, enunciar este derecho y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida» (FX5 STC 82/1984).

- **Competencia estatal: garantías básicas de igualdad no uso do castelán**

«El Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento

del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma» (FX3 STC 82/1984).

- **Competencia lingüística autonómica, derivada do artigo 3 da Constitución e o Estatuto aínda que non figure de forma expresa**

«La competencia que al Estado otorga el artículo 149.1.1.^a de la Constitución no se opone a la que para las Comunidades Autónomas se deriva del artículo 3.2 de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y en concreto, para el País Vasco, del juego entre el artículo 3.2 de la Constitución y los números 1 y 2 del artículo 6 de su Estatuto» (FX4 STC 82/1984).

- **Deber de coñecer o castelán e só dereito de usar as outras linguas**

«2. El apartado segundo del artículo 1 es impugnado por el Abogado del Estado en cuanto impone a los gallegos el deber de conocer el idioma gallego.

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 fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.

La inexistencia de un deber constitucional de conocimiento del gallego nada tiene que ver con las previsiones del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) respecto del derecho de los gallegos a conocer y usar la lengua propia de su Comunidad (artículo 27.20), a fin de garantizar su “uso normal y oficial” (artículo 5.3); pues el deber de conocimiento del gallego no es un simple

instrumento para el cumplimiento de los correspondientes deberes y el ejercicio de las mencionadas competencias, como alega el representante de la Junta de Galicia, sin perjuicio de que la acción pública que en tal sentido se realice pueda tener como finalidad asegurar el conocimiento de ese idioma por los ciudadanos de Galicia.

En cuanto a la argumentación en defensa del precepto impugnado fundada en la igualdad de las dos lenguas oficiales en el territorio de Galicia, pasa por alto que el principio constitucional y estatutario de igualdad se predica de los ciudadanos, y no es discriminatorio respecto de éstos, como vimos antes, la existencia de un deber de conocimiento del castellano y la inexistencia del mismo deber respecto del gallego.

Alega ciertamente el representante del Parlamento de Galicia, que el deber de conocer el gallego establecido por el impugnado apartado “carece de exigibilidad coercitiva”, está “referido al mundo de los valores”, y “tendrá, pues, que interpretarse como imperativo ético que, jurídicamente, no es exigible y se traduce en un deber social de los gallegos como colectividad, dirigido más bien a los poderes públicos autonómicos”. Ahora bien, tal sentido y su interpretación no se desprenden del texto del apartado en cuestión, y no resulta tampoco, por amplio que sea el margen de la facultad interpretativa de este Tribunal, del contexto de los artículos invocados. Tampoco se desprende del texto que consideramos, que sean su destinatario único los poderes públicos autónomos como tales, ya que el deber de conocimiento se predica de “todos los gallegos”, con lo que no cabe en puridad no ver en él un deber individualizado y exigible de conocimiento.

La conclusión no puede ser otra que considerar inconstitucional el apartado segundo del artículo 1 de la Ley 3/1983 del Parlamento Gallego» (FX2 STC 84/1986).

A NORMATIVA DE DESENVOLVEMENTO SECTORIAL OU REGULAMENTARIO POSTERIOR ÁS LEIS DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

O adiamento da normativa de desenvolvemento da oficialidade do galego fíxose en Galicia *sine die*. Ao contrario do que aconteceu en Cataluña e Euskadi, en

Galicia apenas se pode falar dun desenvolvemento sectorial e regulamentario máis proactivo e concreto.

Con este 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.

En Galicia, os escasos avances experimentados son o resultado evidente do desinterese por realizar ese labor de desenvolvemento normativo que precisaba claramente a Lei de normalización lingüística. Se exceptuamos o ámbito do ensino –sen incluír a Universidade– e, máis relativamente, o da función pública, as normas con contido lingüístico son anecdóticas. E, aínda neses ámbitos, resulta evidente a ausencia dunha verdadeira planificación lingüística que, de xeito progresivo, vaia fixando obxectivos de mellora e avaliando os resultados.

A LEI 5/1988 DE USO DO GALEGO COMO LINGUA OFICIAL DE GALICIA POLAS ENTIDADES LOCAIS

Tan só a Lei 5/1988, de 21 de xuño, de uso do galego como lingua oficial de Galicia polas entidades locais supuxo un certo afastamento da opción delibera-

da pola exclusiva acción da «providencia» no futuro da nosa lingua. Esta lei –presentada polo PSG-Esquerda Galega e aprobada cos seus votos, os do BNG e os de AP, que tivo en contra os do goberno tripartito– debe ser destacada porque introduce obrigas claras de uso do galego nas actuacións dos entes locais e lle deu un pulo evidente ao emprego do idioma nesas administracións.

Os entes locais, concellos e deputacións provinciais, como administracións que teñen a súa sede no territorio galego, están incluídos no ámbito de aplicación tanto da normativa xeral no tocante á lingua –Lei de normalización lingüística– como das normas sectoriais –función pública, réxime xurídico das administracións, contratación...– que eventualmente puidesen contar con preceptos lingüísticos. Así, as previsións en relación coa esixencia de coñecer o galego no acceso ao emprego público, que figuran na Lei de función pública de Galicia, sonlles aplicables a todos os entes locais.

Porén, o Parlamento autonómico decidiu aprobar en 1988 unha lei que engade a regulación dun aspecto que, paradoxalmente, non figura aínda en normas autonómicas. Malia contar con tan só dous artigos, a Lei 5/1988 introduce a obriga de que todos os documentos –preparatorios ou definitivos– dos órganos colexiados dos entes locais sexan redactados en galego.

Támén se fixa, nuns termos máis rebaixados que foron posteriormente acentuados coa normativa xeral de función pública, a capacitación lingüística do persoal ao servizo das administracións locais.

Artigo 1

As convocatorias de sesións, ordes do día, mocións, votos particulares, propostas de acordo, ditames das comisións informativas e actas das entidades locais de Galicia redactaranse en lingua galega.

Sen prexuízo do disposto no apartado anterior, as devanditas entidades poden facelo, ademais, na outra lingua oficial.

Artigo 2

Correspóndelle á Xunta de Galicia o impulso do proceso de incorporación da lingua galega na Administración local, moi especialmente a través de programas de formación de funcionarios en lingua galega.

Sen prexuízo do anterior, a Xunta de Galicia adoptará as medidas oportunas para que nos concursos de aceso de funcionarios á Administración local se garanta o coñecemento da lingua galega.

O Tribunal Superior de Xustiza de Galicia ditou algunhas sentenzas en relación con ordenanzas municipais de uso da lingua. A máis recente, en relación coa Ordenanza de Cambre (Sentenza núm. 505/2008, do 3 xullo), continúa na liña de sentenzas precedentes (STSXG do 23.2.06 Ordenanza das Pontes, STSXG 2.12.04 Narón) de esixir a mención expresa do castelán ou a non exclusividade do galego para considerar válidos os preceptos pero ratifica a plena validez das previsións que, aplicando a Lei 5/1988, establecen que o uso lingüístico normal dos entes locais é o galego, sen prexuízo da utilización do castelán por quen o solicite. A interpretación que fixa o TSXG nestas sentenzas é discutible dado que a declaración do galego como lingua propia destes entes locais sen facer mención ao castelán non implica a ausencia de sometemento destes concellos ao ordenamento xurídico vixente. É un principio de boa técnica normativa a non reprodución en normas de rango inferior do establecido noutras normas.

Tamén incorren en interpretacións pouco coherentes co ordenamento ao anular as mencións desta normativa municipal a que os concesionarios e contratistas da Administración están sometidos aos mesmos usos lingüísticos que esta. O TSXG fai unha asimilación destas empresas que traballan por conta da Administración cos cidadáns dotados de plenitude de dereitos lingüísticos. Esta asimilación é totalmente contraria ao papel que desempeñan estas empresas dado que se a Administración decidise non «externalizar» a prestación deses servizos e os prestase directamente, os usos lingüísticos establecidos rexerían na súa plenitude. Do mesmo xeito que a Administración impón a súa potestade de dirección e modificación sobre os contratistas e concesionarios en moitas outras cuestións da prestación establecida (control de aspectos sanitarios, de seguridade, puntualidade, atención ao público, taxas...), parece claro que os dereitos lingüísticos dos cidadáns teñen que ser os mesmos se son atendidos directamente pola Administración ou a través dunha fórmula de xestión indirecta contractual.

O PLAN XERAL DE NORMALIZACIÓN DA LINGUA GALEGA

O Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega é un documento sen carácter normativo que foi impulsado polo goberno galego e posteriormente aprobado polo Parlamento de Galicia. Para a súa elaboración constituíronse unha serie de grupos de traballo sectoriais e fixéronse consultas a unha serie de persoas. O texto foi enviado pola Xunta de Galicia ao Parlamento para o seu debate a través dunha fórmula prevista no seu Regulamento (art. 140-141) de presentación de comunicacións². A elección desta fórmula para o debate no Parlamento de Galicia é singular xa que o propio regulamento da Cámara recolle no art. 142 un procedemento para o «exame dos programas e plans remitidos pola Xunta de Galicia». Unicamente parece explicable a non tramitación por este procedemento pola previsión de que esta vía sería a oportuna para un plan ou programa «que requira o pronunciamento do Parlamento».

Finalmente, logo dun debate³ en que non faltaron expresións bastante críticas por parte dos grupos parlamentarios da oposición –PSOE e BNG– en relación coa responsabilidade do goberno pola ausencia dunha política lingüística máis activa, a excesiva prudencia dalgúns dos obxectivos marcados e a necesidade de que a Xunta impulse a lexislación inexistente en moitos ámbitos, adoptouse o seguinte acordo:

² «Art. 140: 1. Cando a Xunta de Galicia lle remitir ó Parlamento unha comunicación para o seu debate, que poderá ser ante o Pleno ou en Comisión, aquel iniciárase coa intervención dun membro da Xunta, trala cal poderá facer uso da palabra por tempo máximo de quince minutos, un representante de cada grupo parlamentario. 2. Os membros da Xunta de Galicia poderán contestar ás cuestións formuladas de forma illada, conxunta ou agrupadas por razón da materia. Tódolos intervinientes poderán replicar durante un prazo máximo de dez minutos cada un.

Art.141: 1. Rematado o debate, abrírase un prazo de trinta minutos durante o cal os grupos parlamentarios poderán presentar ante a Mesa propostas de resolución. A Mesa admitirá as propostas que sexan congruentes coa materia obxecto do debate. 2. As propostas admitidas poderán ser defendidas durante un tempo máximo de dez minutos. O presidente poderá conceder unha rolda en contra polo mesmo tempo trala defensa de cada unha delas. 3. As propostas de resolución serán votadas segundo a orde de presentación, agás aquelas que signifiquen o rexeitamento global do contido da comunicación da Xunta, que se votarán en primeiro lugar».

³ Diario de Sesións do Parlamento de Galicia n.º 120 do 21 de setembro de 2004.

O Pleno da Cámara, na súa sesión do día 21 de setembro de 2004, adoptou o seguinte acordo en relación coa comunicación da Xunta de Galicia sobre o Plan xeral de normalización da lingua galega, ao abeiro dos artigos 140 e 141 do Regulamento:

Aprobación pola unanimidade dos 55 deputados e deputadas presentes do Plan xeral de normalización da lingua galega (doc. núm. 17629, BOPG núm. 622 do 07.09.04) e das resolucións presentadas polos grupos parlamentarios que se relacionan a seguir

b) Resolucións aprobadas sen modificacións, co contido literal seguinte:

- Do G.P. do Bloque Nacionalista Galego: Núm. 5

«O Parlamento insta a Xunta de Galicia ao establecemento de procedemento de seguimento, avaliación e control do Plan xeral de normalización da lingua galega, informando con regularidade ao Parlamento».

- Do G.P. dos Socialistas de Galicia: Núm. 1

«O Parlamento galego insta a Xunta de Galicia a presentar ante o Parlamento a programación anual para o desenvolvemento das medidas propostas no Plan xeral de normalización da lingua galega»

Núm. 2

«O Parlamento galego insta a Xunta de Galicia a establecer o procedemento para a avaliación do desenvolvemento do Plan de Normalización da lingua galega e dos resultados acadados. O dito informe será presentado no Parlamento periodicamente ao finalizar o período de aplicación da planificación anual».

- Do G. P. Popular de Galicia:

«O Parlamento de Galicia insta a Xunta de Galicia a modificar a redacción da medida 2.1.15, substituíndo o texto: “Crear un corpo de inspectores específico que se encargue de atender as funcións da inspección educativa, no ámbito do ensino do galego e en galego”, polo seguinte:

“Encargar aos inspectores especialistas en lingua galega atender as funcións de inspección educativa no ámbito do ensino do galego”».

Resulta evidente que a ausencia de valor normativo do Plan non debe restarlle relevancia ao feito de ser un documento impulsado polo goberno autonómico e avalado polo conxunto das forzas políticas con representación parlamentaria. É frecuente que os documentos planificatorios carezan dese carácter normativo pero non por iso deixan de constituír directrices de funcionamento, especialmente para aqueles que os promoven –neste caso o goberno galego.

Non se debe deixar de lembrar, porén, que no apartado de ensino o Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega si que acadou carácter normativo xa

que os obxectivos previstos no Plan para os niveis de ensino obrigatorio foron incorporados cunha publicación literal no Anexo que acompaña ao Decreto de uso do galego no ensino de 2007⁴, nunha forma de visualizar o consenso parlamentario nunha norma do goberno para o ámbito da educación.

O compromiso adoptado polo conxunto dos parlamentarios da Cámara de avaliar o cumprimento do Plan é unha mostra máis da vontade de que este documento fora o punto de referencia para o desenvolvemento das políticas lingüísticas nos sectores tratados (Administración; Educación, Familia e Mocidade; Medios de Comunicación e Industrias Culturais; Economía; Sanidade; Sociedade; Proxección Exterior da lingua galega)⁵.

A NOVA NORMATIVA LINGÜÍSTICA E A INTERVENCIÓN NAS RELACIÓNS PRIVADAS

Agás en casos illados –como o Regulamento de uso do galego da universidade de Santiago de Compostela ou as Ordenanzas de uso da lingua– non existe en Galicia –non, desde logo, desde as institucións autonómicas– nada semellante á Lei de política lingüística de Cataluña de 1998.

Unha norma que poderíamos denominar de segunda xeración no proceso de normalización lingüística xa que:

- Abre novos terreos de actuación para a acción normalizadora.
- Amplía o abano de suxeitos obrigados a garantir os dereitos lingüísticos dos cidadáns, establecendo medidas concretas de normalización fóra do ámbito estrito das relacións xurídico-públicas.
- Os servizos públicos, as actividades de cara ao público, a cinematografía ou os medios de comunicación privados son obxecto dunha regulación que abre novos camiños.

⁴ Estes obxectivos foran deseñados por unha comisión que tiña por certo como secretario ao futuro secretario xeral de Política Lingüística, que ten como labor a derogación do Decreto de 2007 que os eleva a rango normativo.

⁵ O Consello da Cultura Galega reclamoulle ao Parlamento de Galicia na súa sesión do 17 de novembro de 2009 o desenvolvemento consensuado do Plan na lexislatura 2009-2012.

A normativa autonómica de normalización lingüística existente ata hai ben pouco centraba os seus esforzos na normalización das relacións xurídico-públicas, entre administracións e cidadáns, tanto por razóns de efectividade como pola especial posición e obrigas dos poderes públicos na garantía dos dereitos dos cidadáns. As escasas referencias existentes na normativa autonómica ás relacións entre particulares situábanse no terreo do fomento, evitando articular obrigas lingüísticas.

Non obstante, a nova Lei 1/1998, do 7 de xaneiro, de política lingüística de Cataluña supuxo un cambio substancial neste terreo. Configurouse, por primeira vez, un catálogo de deberes lingüísticos para suxeitos distintos das Administracións públicas, co obxecto de garantir os dereitos dos cidadáns nas súas relacións privadas en actividades consideradas como servizos públicos ou con transcendencia pública. Fronte á lentitude do proceso de normalización no ámbito privado, a lei pretende darlle un pulo, establecendo a obriga de comunicación oral ou escrita, polo menos en catalán, nunha serie de ámbitos. O salto cualitativo no esforzo normalizador que se deriva desta norma radica na súa intervención no ámbito privado a través non só de medidas de fomento, tamén de limitación. De todos os xeitos, tamén hai que ter en conta que a normativa existente ata ese momento, que centraba os esforzos no ámbito privado en medidas de apoio e fomento, tiña unhas consecuencias algo máis leves pero similares, na medida en que se podía intervir na esfera privada primando unha lingua en detrimento da outra e polo tanto condicionando, aínda que non imponendo, unha conduta lingüística concreta nos axentes privados.

A CARTA DE LINGUAS REXIONAIS OU MINORITARIAS DO CONSELLO DE EUROPA

A Carta Europea das Linguas Rexionais ou Minoritarias, aprobada no seo do Consello de Europa o 25 de xuño de 1992, foi votada practicamente por unanimidade polo Congreso dos Deputados o 23 de novembro de 2000 e ratificada por España o 9 de abril de 2001.

A Carta pretendía protexer nos países membros do Consello de Europa –máis de cincuenta, aínda que tan só está ratificada pola metade– aquelas lin-

guas que fosen «as practicadas tradicionalmente no territorio dun Estado polos naturais dese Estado que constitúen un grupo numericamente inferior ao resto da poboación do Estado e diferentes da(s) lingua(s) oficial(ais) deste Estado» (artigo 1.a). Non fai referencia ás linguas dos emigrantes senón ás linguas históricas de Europa. A carta non dá unha definición de lingua, xa que lles deixa aos Estados a decisión sobre se un modo de expresión interno constitúe ou non unha lingua rexional ou minoritaria nos termos definidos anteriormente. Hai que ter en conta que este documento parte do pleno respecto ás linguas oficiais dos Estados e aos principios de soberanía e integridade territorial.

A Carta compromete aos Estados que a ratificaron a dous tipos de obrigas. Existe un grupo de disposicións obrigatorias mínimas que deben aplicarse na súa integridade ao conxunto das linguas rexionais ou minoritarias dos Estados que son as que se atopan na parte II:

- Recoñecemento das linguas rexionais ou minoritarias; o que non implica a oficialidade da lingua.
- Respecto da área xeográfica da lingua en función da práctica significativa aínda que sexa minoritaria.
- Necesidade dunha acción positiva decidida a prol desas linguas para garantir a súa supervivencia.
- Garantía do ensino e o estudo nesa lingua.
- Fomento das relacións entre falantes desa lingua para protexer a conciencia dunha mesma identidade.

Xunto a estas, existen unhas disposicións optativas que figuran na parte III, que son unha concreción das da parte II, nas que o Estado debe decidir a que linguas llelas vai aplicar –pode haber polo tanto linguas rexionais ou minoritarias que se benefician das partes II e III e outras que non– e, ademais, definir o grao de protección ao que se acolle dentro do abano de compromiso que ofrece cada artigo. No caso do Estado español, ratificouse a Carta na súa integridade, sen formular reservas e escollendo o nivel de protección máis elevado. Así, por exemplo, o artigo referido ao ensino foi ratificado en toda a súa extensión e pode apreciarse no anaco do artigo que se reproduce que hai diferenzas relevantes

entre os distintos apartados –ensino preescolar garantido na lingua, parte substancial da educación preescolar; ensino a demanda das familias se hai un número suficiente de estudantes; fomento.

Artigo 8. Ensinanza

1. En materia de ensinanza e, no tocante ao territorio en que se falan as devanditas linguas e segundo sexa a situación de cada unha delas, sen prexuízo do ensino da(s) lingua(s) oficia(l)(is) do Estado, as partes comprométese a:

I) prever unha educación preescolar garantida nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes; ou

II) prever que unha parte substancial da educación preescolar se faga nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes; ou

III) aplicar unha das medidas ás que se refiren os puntos I e II anteriores, polo menos, para os alumnos cuxas familias o desexen e cuxo número se considere suficiente; ou

IV) se os poderes públicos non teñen competencia directa en materia de educación preescolar, favorecer e/ou fomentar a aplicación das medidas ás que se refiren os puntos I-III anteriores.

A parte III ten preceptos específicos dedicados á ensinanza, á xustiza, á Administración e aos servizos públicos, os medios de comunicación, actividades e servizos culturais, vida económica e social e intercambios transfronteirizos. Os Estados, ao ratificar este documento, acollen os seus preceptos, pero poden facer unha ratificación «á carta».

Para garantir o funcionamento da Carta, incorpóranse unha serie de mecanismos de seguimento de carácter informativo, entre os que teñen importancia os informes periódicos que deben presentar os Estados cada tres anos e a existencia dun comité de expertos que fai unha avaliación tamén trianual do funcionamento da Carta en cada Estado. Non se prevén sistemas de recursos xurisdiccionais.

A posición xurídica da Carta no ordenamento interno español é a dunha norma vixente e que compromete ao Estado. Hai autores, como Agirreazkuenaga⁶, que defenden que a Carta forma parte do bloque de constitucionalidade e, xa que logo, debe servir de parámetro de interpretación do resto das normas do

⁶ Véxase I. Agirreazkuenaga: *Diversidad y convivencia lingüística*, Diputación Foral de Gipúzkoa, 2003.

ordenamento xurídico xunto á Constitución e os estatutos de autonomía. Esta interpretación levaría a formulacións máis avanzadas nalgúns puntos que as que figuran actualmente en normas estatais vixentes, como a LOPX.

UNHA NOVA XEIRA. A LINGUA NO ESTATUTO DE CATALUÑA DE 2006

O Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 supón un avance na liña de establecer un marco normativo definido en materia lingüística. En concreto, tres cuestións constitúen modificacións que intentan achegar solucións a cuestións controvertidas con respecto ao réxime xurídico das linguas no Estado español:

- En primeiro lugar, o Estatuto de Cataluña establece un deber xurídico de coñecer o catalán que levaría idénticas consecuencias que as que extrae o Tribunal Constitucional para o deber de coñecer o español do artigo 3 da Constitución: a súa plena validez xurídica nas relacións xurídico-públicas.
- En segundo lugar, fíxanse previsións que pretenden garantir que o principio de territorialidade do uso das linguas ten unha aplicación completa e sen excepcións para todas as administracións –autonómica, local, estatal– con presenza no territorio catalán.
- Finalmente, ábrese a posibilidade dun «estatuto lingüístico persoal» diante das institucións centrais e comúns do Estado –Cortes Xerais, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo– que, segundo o procedemento establecido pola lexislación correspondente, lles permita aos cidadáns de Cataluña relacionarse por escrito en catalán con estas.

Estas tres cuestións introducidas polo novo Estatuto catalán formulan debates xurídicos e políticos que deberán ser resoltos polo Tribunal Constitucional, xa que foron recorridas diante deste órgano. No entanto, a xurisprudencia constitucional existente, tanto en materia de linguas como no tocante á distribución de competencias, e unha análise do ámbito competencial que corresponde a cada nivel territorial poden permitir avanzar unha interpretación favorable á constitucionalidade dos preceptos incluídos no Estatuto de Cataluña de 2006.

O Estatuto de autonomía de Cataluña supón un intento de superación dalgúns problemas detectados no longo tempo transcorrido desde a aprobación da Constitución, os estatutos de autonomía e as leis de normalización lingüística. Pódese apreciar que os esforzos realizados para que a cooficialidade das linguas sexa efectiva nos territorios que dispoñen dunha lingua propia poden ser máis ou menos frutíferos no tocante ás administracións autonómicas e locais nas súas relacións cos cidadáns, pero presenta semellantes deficiencias en todas as comunidades con lingua propia no que se refire á Administración estatal: Administración xeral do Estado, Administración de Xustiza, Administración militar.

O principio de territorialidade, que aparentemente rexería no uso das linguas e que, xa que logo, implicaría que a normativa lingüística lles afecta a todas as administracións con presenza nos territorios con lingua propia, atopa serias trabas nos órganos e entes dependentes do goberno central. Dentro destes, ademais, aquelas administracións máis ligadas ás manifestacións da soberanía do Estado –xustiza e defensa– son claramente remisas a incorporar o plurilingüismo á súa actividade. Os dereitos lingüísticos dos cidadáns ceden aquí, pódose ao servizo da «impermeabilidade institucional», fronte ao uso doutras linguas oficiais que non sexan o español.

O novo Estatuto de Cataluña regula de forma máis concreta os termos en que se manifesta a cooficialidade en todas as administracións con presenza en

Cataluña e, singularmente, establece previsións específicas sobre a necesidade de capacitación lingüística dos xuíces e maxistrados que vaian exercer en Cataluña. É dicir, regula o alcance da oficialidade na Administración de Xustiza en Cataluña, aínda que lles deixa ás leis, enténdese estatais, en materia de xustiza a materialización das fórmulas de capacitación lingüística dos xuíces e maxistrados. Ese precepto, que as Cortes Xerais aceptaron nesa redacción, combina os dous elementos que aparecen na xurisprudencia constitucional: competencia autonómica para regular o alcance da cooficialidade e competencia material estatal sobre un determinado ámbito que lle atribúe as decisións organizativas para pór en práctica os usos lingüísticos na súa Administración.