

A LINGUA E O SEU TRATAMENTO LEXISLATIVO E XURISPRUDENCIAL: ESTADO DA CUESTIÓN

Xosé Antón Sarmiento Méndez

Letrado do Parlamento de Galicia
Profesor de dereito constitucional da
Universidade de Vigo

1. A consideración idiomática do galego

A proclamación estatutaria de que «a lingua propia de Galicia é o galego» pode traer consigo diferentes conclusións segundo o observador que proceda a súa esexese. Deste xeito Gómez Reino e Carnota¹ entende que o artigo estatutario dá conta dunha realidade sociocultural que é a existencia do galego como lingua propia do pobo. Milian Massana sinala a dependencia da efectividade da proclamación dun idioma como oficial do éxito do proceso autonómico². Dende o meu punto de vista a proclamación supón unha valoración política de identificación de indubidable transcendencia, pero que carece de consecuencias xurídicas directas, como posteriormente tentarei demostrar.

¹ Así o manifesta no seu comentario o artigo 5 do Estatuto contido na obra colectiva dirixida por José Luis Carro Fernández Valmayor: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Ministerio de las Administraciones Públicas, 1991, páxina 77.

² De tal xeito que, ó seu xuício, se plasmaría aquí a relación entre a «lingua» e o sentimento de colectividade diferenciada. Vid. O seu traballo: «La regulación constitucional del multilingüismo». *Revista española de Derecho constitucional*, nº 10, 1984, páxina 140.

Aínda que a estas alturas da andaina autonómica se presente como algo obvio o recoñecemento do galego como idioma e a superación da súa intitulación como dialecto resultaban esenciais no momento inicial da Autonomía. Por iso con razón se defende³ que a inclusión das linguas distintas ó castelán forman parte do que deban conter necesariamente os estatutos de autonomía, e iso con independencia da dicción literal do artigo 147 da Constitución.

A *posteriori* a propia xurisprudencia do Tribunal Constitucional recoñeceu recentemente que aspectos esenciais ó Estado de dereito, como a tutela dos dereitos fundamentais dos cidadáns, posibilitan o uso de linguas que non teñen a consideración de cooficiais, con independencia do seu rango dialectal ou idiomático⁴, cuestión que nembargantes non empece a relevancia da proclamación como lingua propia do galego.

A valoración xurídica do idioma galego non pode facerse de xeito illado, senón que, en íntima relación cos valores culturais de Galicia, o idioma merece ser ponderado como unha vía de transmisión de todos aqueles aspectos que integran a cultura galega (así o recoñecen por exemplo leis autonómicas como a 8/1983 do Consello da Cultura Galega no seu artigo 6.a) ou a máis recente Lei 3/1996 de protección dos camiños de Santiago no seu artigo 27.3º). Como vén de sinalar Torres del Moral⁵ a cultura é unha función dos poderes públicos, que no aspecto lingüístico aparece garantida no preámbulo e no artigo 3º da Constitución española. Esta reflexión é esencial para, ó abeiro da totalidade do ordenamento xurídico, outorgarlle ó ámbito lingüístico a oportuna protección que lle corresponde como dereito cultural dos cidadáns.

Neste contexto é no que hai que entende-la proclamación da exposición de motivos da lei autonómica de normalización lingüística ó afirmar:

«O proceso histórico centralista acentuado no decorrer dos séculos tivo para Galicia dúas consecuencias profundamente negativas: anula-la posibilidade de constituír institucións propias e impedi-lo desenvolvemento da nosa cultura xenuína cando a imprenta ía promove-lo grande despegue das culturas modernas.

³ TORNOS MAS, J. «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español». *Revista de Administración Pública*, nº 91, 1980, páxinas 153 a 158.

⁴ Estoume a referir á Sentencia do TC 48/2000, do 24 de febreiro, pola que se admite un escrito de presentación de candidaturas realizado en bable atendendo á interdicción da indebida prohibición do acceso en condicións de igualdade ás funcións e cargos públicos, conforme ó disposto no artigo 23.2 da Constitución española.

⁵ Tal e como se recolle no seu libro *Principios de derecho constitucional española*. Tomo I, 2ª edición, páxina 346.

Sometido a esta despersonalización política e a esta marxización cultural, o pobo galego padeceu unha progresiva depauperación interna que xa no século XVIII foi denunciada polos ilustrados e que, desde mediados do XIX, foi constantemente combatida por tódolos galegos conscientes da necesidade de evita-la desintegración da nosa personalidade.

A Constitución de 1978, ó recoñece-los nosos dereitos autonómicos como nacionalidade histórica, fixo posible a posta en marcha dun esforzo constructivo encamiñado á plena recuperación da nosa personalidade colectiva e da súa potencialidade creadora».

Este marco de desenvolvemento do idioma xera en Galicia un factor diferencial en relación con outras comunidades autónomas nas que só existe como lingua oficial o castelán, de xeito que os tribunais⁶ entenden que a proclamación da cooficialidade das dúas linguas non atenta en absoluto contra o artigo 14 da Constitución, tal e como algunhas asociacións entenderan en relación á aplicación do principio por parte da Xunta de Galicia.

2. Os deberes constitucionais e o coñecemento do galego

A categoría dos deberes constitucionais vén de ser analizada pola doutrina constitucionalista española fundamentalmente en relación con aqueles mandatos que a Carta Magna prevé de colaborar ó sustento das cargas públicas e á defensa do Estado. Resúltame rechamante que se esquezan con suma facilidade a proclamación da Constitución española na que se establece a obriga de coñece-lo castelán para tódolos cidadáns. Esta obriga contida no artigo 3.1 da Constitución resulta concordante, segundo a opinión do Tribunal Constitucional, con outras disposicións constitucionais que recoñecen a existencia dun idioma común para tódolos españois e ademais deriva da presunción de coñecemento que ten o español en calquera caso, e con independencia de factores de residencia ou vecindade.

Este marco constitucional presenta unha norma perfectamente inútil e dende o punto de vista da súa estrutura xurídica imperfecta, pois non incorpora sanción algunha para o suposto de incumprimento. Polo tanto, podería ser facilmente reformada nunha apertura autonomista da Constitución, de xeito que tal revisión se presentase como coidadosa coas minorías lingüísticas e garantías do *status* das linguas minoritarias

⁶ Neste sentido pronúnciase a Sentencia do Tribunal Supremo do 28 de abril de 2000 que asume a dictada polo Tribunal Superior de Xusticia de Galicia o 23 de febreiro de 1996 sobre a impugnación do Decreto 247/1995 da Xunta de Galicia, especialmente no seu fundamento xurídico sétimo.

do Estado, fronte a eventuais embates das maiorías parlamentarias irrespectuosas do panorama plurilingüístico estatal⁷.

O Tribunal Constitucional subliñou na súa Sentencia do 26 de xuño de 1986 pola que estimou parcialmente o recurso de inconstitucionalidade interposto contra determinados preceptos da Lei 3/1983, do 15 de xuño, do Parlamento de Galicia de normalización lingüística, que o feito de non establecerse na Constitución o deber de coñecemento para as linguas autonómicas non pode considerarse discriminatorio, xa que, ó seu xuízo, non se producirán respecto das linguas autonómicas os supostos que dan o seu fundamento á obrigatoriedade do coñecemento do castelán.

Ademais, o noso alto Tribunal entende que a inexistencia dun deber constitucional do coñecemento do galego non garda ningunha relación con outras competencias autonómicas como as que se refiren ó dereito dos galegos a coñecer e usa-la lingua propia (artigo 27.20 do Estatuto de Autonomía de Galicia) ou o obxectivo estatutario de garanti-lo seu uso normal e oficial (artigo 5.3 EAG). Nembargantes a propia doutrina española tamén reconece indirectamente a debilidade da regulación do artigo 3.1 da Constitución e intenta propoñer interpretacións conciliadoras que chirlan coa letra do precepto constitucional⁸.

A Lei de normalización lingüística contén varios preceptos baleiros de contido xurídico como aquel que dispón que os poderes públicos de Galicia adoptarán as medidas oportunas para que ninguén sexa discriminado por razón de lingua, e tamén o que prevé que os cidadáns poderán dirixirse ós xuíces e tribunais para obte-la protección xudicial do dereito a emprega-la súa lingua (artigo 3, alíneas 1 e 2 da LNL). Nun e noutro caso trátase de mandatos que se atopan no eido propio de contido de leis orgánicas de competencia estatal ou ben precisan doutras normativas instrumentais alleas ós ámbitos normativos da comunidade galega.

Polo contrario a Lei de normalización lingüística dispón dun xeito indirecto a oficialidade subsidiaria do castelán cando no seu artigo 4 despois de proclama-lo galego como lingua propia de Galicia, das institucións da Administración autonómica, local e demais entes públicos, conclúe laconicamente dicindo que «tamén o é o castelán como lingua oficial do Estado».

Esta disparidade de situación das linguas provocou no seu momento, como é coñecido, a declaración de inconstitucionalidade do artigo da lei

⁷ Parecidas as consideracións se apuntan para o caso italiano por ROBERTO BIN: «Riforme costituzionali «A colpi di maggioranza». Perché no?». *Quaderni costituzionali* 2/2001. Il Mulino, páxina 341 e ss.

⁸ Así, PRIETO DE PEDRO nos *Comentarios á Constitución Española de 1978* dirixidos por Óscar Alzaga. Editados polas Cortes Xerais e Edersa. 1996, páxina 275.

autonómica que dispoñía a obrigatoriedade de coñecemento do galego. O Tribunal Constitucional entende que o principio constitucional e estatutario de igualdade se predica dos cidadáns, e non é discriminatorio respecto deles a existencia dun deber de coñecemento do castelán e a inexistencia do mesmo deber respecto do galego. Nesta orde de cousas, Martínez Sospedra entende que a libre determinación persoal non se esgota no sistema de dereitos recoñecidos na Constitución, e así, dentro deste ámbito hai que incluír, ó meu xuízo, a liberdade lingüística e a imposibilidade de discriminación por esta causa⁹.

O Tribunal Constitucional desbota a posibilidade de restrinxir-lo ámbito de deber do coñecemento do galego ó mundo dos valores, tal e como se demandou dende a defensa do texto legal feita polo Parlamento de Galicia. Como pode comprobarse o Tribunal optou de xeito radical pola declaración de inconstitucionalidade e a conseguinte nulidade do precepto da lei autonómica, cando ó meu xuízo sería moito menos traumático e respectuoso que a súa xurisprudencia, que tenta evita-la expulsión do ordenamento dos textos legais, dictar unha sentenza interpretativa que lle permítase ó Tribunal a recondución do mandato sen sanción que continúa a lei galega.

3. A cooficialidade

Como sinalei con anterioridade, a lexislación autonómica¹⁰ preocúpase de prestixia-lo galego na súa descrición do marco de relacións co castelán. Esta configuración legal dista moito de ser tan nidia cando se está a falar da aplicación práctica.

O articulado da lei de normalización tenta plasma-la cooficialidade de xeito claro no seu artigo 4: «1. 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. 2. Tamén o é o castelán como lingua oficial do Estado».

⁹ No seu traballo «La seriedad de los derechos». *Revista de derecho político*. núms. 48, 49 UNED ano 2002, páxina 330.

¹⁰ A lei de normalización lingüística conta con varios decretos de desenvolvemento entre os que podemos citar: o Decreto 132/1984, do 6 de setembro, polo que se establece o procedemento para a fixación ou recuperación da toponimia de Galicia (DOG 21-9-84), o Decreto 247/95, do 14 de setembro, polo que se desenvolve a Lei de normalización lingüística para a súa aplicación na docencia e nas ensinanzas de réxime xeral dispensadas nos diferentes niveis non universitarios (DOG núm. 178, 15-9-95) e o Decreto 66/1997, do 21 de marzo que o modifica (DOG núm. 63, 3-4-97).

De xeito complementario o artigo 5 dispón: «As leis de Galicia, os Decretos legislativos, as disposicións normativas e as resolucións oficiais¹¹ da Administración Pública galega publicaranse en galego e castelán no *Diario Oficial de Galicia*.» Esta previsión legal veuse complementar coa autorización da sinatura por parte do Consello da Xunta de Galicia o 22 de maio de 1998 dun convenio de colaboración coa Administración Xeral do Estado para a publicación no BOE das leis en lingua galega¹².

En principio cabe predicar unha posición de igualdade das dúas linguas oficiais no seo da Comunidade Autónoma pero esta proclamación atopa algunhas matizacións cando o aspecto lingüístico afecta a aqueles vectores esenciais de uso unidos tradicionalmente ó concepto da soberanía estatal. Así o Tribunal Constitucional na súa Sentencia do 29 de marzo de 1990 en relación co recurso de inconstitucionalidade interposto entre outros pola Xunta de Galicia, fronte a determinados preceptos da Lei orgánica 6/1985 do 1 de xullo do poder xudicial, entendeu que o dereito a non sufrir indefensión de que goza todo cidadán se atopa unido á obriga do coñecemento do castelán namentres que esa obriga non existe respecto do resto das linguas españolas. Reciprocamente, e dun xeito que lembra ó réxime existente en Bélxica¹³, non existe segundo o Tribunal Supremo (Sentencia do 23 de xullo de 1999) a potestade municipal de declara-lo galego como idioma oficial exclusivo da corporación local. Entendo que a aceptación do galego como «vía normal de vehiculización» da liberdade de expresión dos cidadáns de Galicia esixe que a oficialidade dos idiomas galego e castelán os equipare en tódolos ámbitos da vida pública, pois como sinala José Julio Fernández Rodríguez¹⁴ esa liberdade de expresión é esencial nun sistema democrático, e

¹¹ Por unha vez esta disposición incúmprese en favor da lingua galega no caso das publicacións oficiais do Parlamento de Galicia que, agás no caso da publicación definitiva das leis, se plasman só en galego e non en castelán. Esta realidade sorprende a boa parte da poboación galega, que só coñece a actividade parlamentaria a través da intermediación dos media, coas inevitables distorsións que isto supón. Así o sinalan para o caso británico D. Deacon, P. Golding e M. Billig no seu traballo: «Press and broadcasting: real issues and real coverage», recollido no volume 54 nº 4 de outubro de 2001 de *Parliamentary Affairs. A journal of comparative politics*. Páxinas 666 e ss.

¹² En virtude deste convenio o BOE asume o custo da impresión e da distribución do texto. O custo da tradución do texto do castelán ó galego será asumido ó 50% polo BOE e a Xunta de Galicia.

¹³ Como lembra André Alen no seu libro: *Treatise on belgian constitutional law* 1992, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands. Páxina 135.

¹⁴ No seu traballo: «En torno a las nuevas dimensiones de la libertad de expresión ante el fenómeno de internet», publicado na revista *Pensamiento Constitucional*. Ano VIII, Nº 8. Universidade Pontificia Católica do Perú. Fondo editorial 2001. Páxs. 103 e ss.

a ausencia de paridade entre os idiomas oficiais pode violenta-lo dereito fundamental.

O *status* da cooficialidade trae consigo a esixencia para aquelas persoas que exercen funcións ou potestades públicas¹⁵ do coñecemento indubitado do galego. Neste senso pronúnciase o artigo 11 da Lei de normalización lingüística ó dispor:

«1. A fin de facer efectivos os dereitos recoñecidos no presente Título, os poderes autonómicos promoverán a progresiva capacitación no uso do galego do persoal afecto á Administración Pública e ás empresas de carácter público en Galicia.

2. Nas probas selectivas que se realicen para o acceso ás prazas da Administración Autónoma e Local considerárase, entre outros méritos, o grao de coñecemento das linguas oficiais, que se ponderará para cada nivel profesional.

3. Na resolución dos concursos e oposicións para prove-los postos de maxistrados, xuíces, secretarios xudiciais, fiscais e tódolos funcionarios ó servizo da Administración de Xustiza, así como notarios, rexistradores da propiedade e mercantís, será mérito preferente o coñecemento do idioma galego».

Unha vez máis a aplicación práctica da lei ficou descafeinada, e así, despois duns primeiros procesos selectivos á Administración autonómica nos que se establecía como proba eliminatoria o exame de galego, véñense de asistir á claudicación neste empeño, pois recentemente é posible evita-la demostración contrastada a través de probas mediante a presentación dun diploma acreditativo do que dispoñen tódolos que cursaron o bacharelato en Galicia. Este cambio de actuación, a pesar do apoio expreso que recibiu por parte da Sentencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 24 de xullo de 2002, é particularmente criticable cando a Lei de función pública de Galicia foi expresamente reformada para introducir un novo texto do artigo 33 establecendo que para darlle cumprimento á normalización do idioma galego no eido da Administración pública en Galicia e para garanti-lo dereito dos administrados ó uso do galego nas relacións coa Administración pública no ámbito da Comunidade Autónoma e maila promoción do uso normal do galego por parte dos poderes públicos de Galicia, que determina o artigo 6.3 da Lei de normalización lingüística, nas probas selectivas que se realicen para o acceso ás prazas da Administración autonómica terá que demostrarse o

¹⁵ Caso significativo é o analizado pola Sentencia do Tribunal Supremo do 18 de abril de 1995 na que decidiu a legalidade da esixencia do coñecemento do galego para un garda municipal do concello da Estrada, xa que as funcións desenvoltas están relacionadas coa norma legal que tenta garanti-la documentación en galego das actuacións municipais.

coñecemento da lingua galega¹⁶. De xeito parello a Lei 4/1987, do 27 de maio, de creación da Escola Galega de Administración Pública parece apoiar a mesma argumentación ó dispor, en relación ás súas finalidades esenciais, no seu artigo 3.5º «A difusión e normalización do idioma galego na Administración Pública, a capacitación lingüística do persoal e a participación na fixación da linguaxe técnica, administrativa e xurídica galega»¹⁷.

Unha faceta relevante da cooficialidade do idioma é a que atinxe á súa utilización nos procedementos administrativos desenvolto polos poderes públicos. Neste eido, podemos distinguir tres facetas:

a) A redacción dos documentos públicos

Os documentos públicos redactados en Galicia pódense facer en galego ou castelán, rexendo polo tanto un principio básico de liberdade de elección do idioma. Se se trata dun documento que esixa participación de varias partes e estas non están de acordo sobre cal sexa o idioma que hai que utilizar, a lei decántase polo emprego das dúas linguas. Esta solución preséntase como conciliadora pero trae consigo as dificultades de uso e o prolixo dos documentos redactados en ámbolos idiomas.

b) Criterios de asentamento nos rexistros da Xunta

A Lei de normalización lingüística establece unha prelación para determina-los criterios nos que se formalizará nos rexistros autonómicos a inclusión dos documentos públicos. Así, en primeiro lugar, habería que acudir ó que denominaremos como «lingua do documento», subsidiariamente, e no caso de que o documento fose bilingüe, inscribirse na lingua que indique «quen o presenta no Rexistro», e por último, establécese unha regra residual que dispón que a Xunta promoverá o uso do galego nos rexistros non dependentes da Comunidade Autónoma de acordo cos órganos dos que estes dependan¹⁸.

¹⁶ Igualmente as probas obrigatorias foron consideradas legais polo Tribunal Supremo na súa sentenza do 8 de xullo de 1994 en base a que a esixencia de coñecemento do idioma que é oficial no territorio onde actúa a Administración á que se aspira a servir, é perfectamente incluíble dentro dos méritos e as capacidades requiridas.

¹⁷ Disposición que pasa a ser o contido do artigo 3 i) despois da reforma da lei operada pola Lei 10/1989 do 10 de xullo.

¹⁸ Neste eido é subliñable a actuación parlamentaria para conseguila normalización no uso do galego por certos rexistros da propiedade da Comunidade Autónoma. Esta actuación atópase na liña das modernas tendencias do Parlamento italiano que tentan de implica-la Cámara nos obxetivos políticos do executivo. Así pode comprobarse no traballo de Paolo Caretti e Massimo Morisi: «Parlamento e politiche pubbliche», recollido en *Quaderni Costituzionali*, nº 3/2001, páxinas 491 e ss.

c) Certificacións

A solución dada á lingua que debe utilizarse nas certificacións expedidas polos funcionarios da Comunidade Autónoma é tamén complexa. Deste xeito a lei autonómica establece unha serie de criterios que se deben seguir para resolver este problema. En primeiro lugar pártese do principio de que as certificacións literais deben expedirse na lingua na que se efectuara a inscrición reproducida. Por outra banda, se a certificación non é de tipo literal, senón que recolle de xeito indirecto algúns datos que consten nos rexistros públicos, deberase utiliza-la lingua oficial que escolla o solicitante da certificación. Por último, se se trata de documentos inscritos en dobre versión lingüística galego-castelán, tamén primará a vontade do solicitante, posto que se poderá obter a certificación en calquera das dúas versións.

4. Poderes públicos e política lingüística

Son moi variadas as facetas que se poden ver afectadas pola política lingüística que se desenvolven nas administracións públicas de Galicia. De feito, resulta habitual que algúns estudiosos da situación do galego adoitén examinar pormenorizadamente os distintos ámbitos da Administración autonómica para valorar de xeito crítico a situación actual da lingua do noso país¹⁹.

4.1. As administracións locais

No tocante á actuación dos poderes públicos locais galegos resulta subliñable a existencia da Lei 5/1988, do 21 de xuño, do uso do galego como lingua oficial de Galicia polas entidades locais. Esta lei limitábase a establece-la obriga de que determinados actos e documentos da Administración local se redacten en lingua galega, sen prexuízo de que tamén se poidan facer «na outra lingua oficial»²⁰. Polo demais a lei autonómica establece unha serie de medidas de fomento na procura da normalización lingüística entre os funcionarios da Administración local de Galicia e da propia Xunta autonómica.

¹⁹ Así se fai por parte de Xavier Vilhar Trilho: «Linhagem genealógica da lei de normalización lingüística galega e da proposición de lei de modificación da mesma presentada polo Bloco Nacionalista Galego» publicada na Revista *Dereito*, II número 2, páxinas 131 a 156.

²⁰ Como reitera o Tribunal Supremo no famoso caso sobre a declaración de idioma oficial no Concello de Castro de Rei non cabe que un Concello «adopte unha postura ambigua e imprecisa que poida orixinar situacións conflictivas con relación ó uso do outro idioma oficial». Así a STS 23-7-1999.

Un carácter máis puntual ten a previsión do artigo 10 da Lei de normalización lingüística que dispón como única forma oficial dos topónimos de Galicia a galega. Neste sentido establece que é a Xunta de Galicia a competente para a determinación dos nomes oficiais dos municipios, territorios, núcleos de poboación por vías de comunicación interurbanas e en xeral dos topónimos galegos. Como disposición complementaria ás denominacións para tódolos efectos e rotulación deben concordar entre si de tal xeito que a Xunta regula a normalización da rotulación pública con respecto ás normas internacionais que subscriba o Estado.

As disposicións en materia lingüística provocaron no referente ás entidades locais o pronunciamento do Tribunal Constitucional en relación a determinados artigos da Lei 7/1985 de 2 de abril de bases do réxime local. Neste sentido o Tribunal Constitucional reconece que a Xunta de Galicia asumiu a transferencia a través do Decreto 1.014/1979 do 13 de febreiro da alteración dos nomes e capitalidade dos municipios. Agora ben, esta transferencia non impide a necesidade de inscrición no Rexistro estatal de entidades locais e a súa publicación no Boletín Oficial do Estado. Segundo o Tribunal Constitucional a concepción do Estado como organización complexa permite soste- que o cambio de aspectos relevantes dunha das partes que o constitúen (as entidades locais) non é indiferente. Podemos dicir con Lawrence Pratchett que a construción dun sistema de administracións non pode ser improvisado, senón que precisa dunha meditada e sistemática estruturación²¹, criterio que como pode observarse é o seguido polo máximo intérprete da Constitución para limita-la participación autonómica en materia lingüística.

Máis recentemente o lexislador autonómico foi particularmente cauteloso coa regulación lingüística no ámbito local con motivo da aprobación da Lei de Administración local de Galicia. Así con independencia de dispor no seu artigo 7 que o galego coma lingua oficial de Galicia éo tamén da súa Administración local, e repetir (cunha mala técnica normativa) outras previsións xerais xa contidas na Lei de normalización lingüística, contéñense previsións que tentan garanti-lo coñecemento do galego por parte dos funcionarios locais (artigos 240.2 e 245.6) e outras que igualan o dereito dos cidadáns a obte-la atención das corporacións locais en galego ós restantes dereitos que se lle reconecen como adminis- trados.

²¹ Así no seu traballo «Local Government: from modernisation to consolidation». *Parliamentary Affairs* (2002), núm. 55, páxinas 331 - 346.

4.2. Dereitos individuais: o caso do consumo

Quizais un dos ámbitos da sociedade onde mellor se aprecia o grao de normalización lingüística é o do tráfico mercantil no que participan os particulares e as empresas. Os poderes públicos autonómicos, conscientes desta realidade, aprobaron unha normativa sobre a utilización do idioma galego no etiquetado e publicidade dos produtos que se comercializan en Galicia²². Esta regulación foi cuestionada polo goberno do Estado en tanto que establecían a posibilidade de que o etiquetado dos envases ou a rotulación das embalaxes dos produtos que se comercialicen no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia puidesen expresarse nos idiomas galego ou castelán ou ben en ámbolos idiomas. As reservas estatais versaban sobre aqueles datos obrigatorios do etiquetado dos produtos alimenticios xa que, ó seu entender, a súa expresión debería producirse necesariamente «na lingua española oficial do Estado».

Penso que nestes supostos (tamén no similar da toponimia) habería que tomar en consideración a comunicabilidade e a proximidade ente as linguas, isto é, o importante será a posibilidade de que o cidadán entenda o contido normativo, o que deriva habitualmente máis da existencia da claridade da lei como valor fundamental do ordenamento xurídico, ca do idioma en que figura expresada a norma²³. O Tribunal Constitucional chamou a atención na súa sentenza do 28 de abril de 1988 acerca da imposibilidade de que a regra contida no artigo 20 da norma xeral de etiquetado, presentación e publicidade dos produtos alimenticios envasados, aprobada polo Real decreto 2058/1982 do 12 de agosto teña alcance formal de norma básica, e polo tanto a potestade exercida pola Comunidade Autónoma de Galicia non pode quedar constrictada ou limitada por unha disposición regulamentaria inhábil para tal fin.

4.3. O ensino

Resulta un lugar común entre os especialistas en lingüística o afirmar que é na educación onde a actuación dos poderes públicos se debe producir con máis intensidade pois é no momento da transmisión da lingua onde se produce a situación de ameaza para esta²⁴.

²² Trátase do Decreto 101/1985, do 23 de maio.

²³ Neste sentido pronúnciase Giuseppe de Vergottini no seu traballo «Drafting legislativo e corte costituzionale» *Studi Parlamentari e di politica costituzionale* anno 34 núm. 132-133 2º-3º trimestre. 2001 páx. 8.

²⁴ Así o entende Juan Carlos Moreno Cabrera no seu traballo: «Linguas en perigo e política lingüística», publicado na revista *Grial* nº 153, tomo XL de 2002. Páxina 97.

O artigo 12 da Lei de normalización lingüística de Galicia dispón o carácter de lingua oficial para o galego no tocante á súa utilización en tódolos niveis do ensino na Comunidade Autónoma. Esta proclamación que vén de traer consigo a incorporación nos plans de estudio dos distintos niveis educativos da materia de galego, e a súa aceptación como lingua vehicular en tódalas ensinanzas na Comunidade Autónoma, presenta certos límites cando bate con outros títulos competenciais do Estado. Deste xeito o Tribunal Constitucional, entre outras na súa sentenza do 28 de abril de 1988, interpreta a competencia recollida no artigo 27, alínea 20, do Estatuto de Autonomía para Galicia consistente na «promoción e ensinanza da lingua galega» coma un título competencia específico que non pode ser alegado conxuntamente co artigo 5.3 do Estatuto (que posibilita a potenciación da utilización do galego en tódolas ordes da vida pública, cultural e informativa) para afectar a sectores competenciais concretos nos que a potestade de decisión fica nas mans do Estado.

O principio xeral de oficialidade do galego no ensino modúlase coa flexibilidade da existencia da dispensa de estudio do galego, que con carácter excepcional pode obterse cando un alumno non cursase sen interrupción os seus estudos en Galicia. Ademais a lei imponlles un obxectivo educativo ós poderes públicos autonómicos o esixir que ó remate dos ciclos formativos en que o ensino do galego é obrigatorio os alumnos deban coñecelo nos seus niveis oral e escrito, en igualdade co castelán. Deixando a un lado a dificultade de comprobar exactamente esta paridade lingüística é evidente na carga curricular dos estudantes a primacía do dominio do castelán sobre o galego, aínda en áreas tradicionalmente galego-falantes, e iso aínda que o Estatuto de Autonomía para Galicia non exceptiona, como fan outros²⁵, a certos territorios do proceso de normalización.

Especificamente a Lei 11/1989, do 20 de xullo, de ordenación do sistema universitario de Galicia fixa entre os seus obxectivos e finalidades propias no artigo 2. 5) a promoción do galego, lingua propia de Galicia, como idioma vehicular no ensino superior, na investigación científica e na creatividade artística e cultural, se ben unha vez máis a realidade lingüística das aulas galegas presenta notables carencias que desmenten a efectividade práctica destes obxectivos. As previsións legais na materia lingüística en sede universitaria presentan unha ordenación que, ó meu xuízo, pode clasificarse conforme ós seguintes principios:

²⁵ Singularmente o caso valenciano, no seu artigo 7.6º, que como sinala José Asensi Sabater vén reflectir un aspecto peculiar da situación lingüística da Comunidade valenciana. Vid. o seu traballo nos *Comentarios ó Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma valenciana*. Dirixidos por Ramón Martín Mateo. MAT. 1985.

1º.- Principio de liberdade: que posibilita ós profesores e alumnos no nivel universitario o dereito a empregar oralmente e por escrito, a lingua oficial da súa preferencia.

2º.- Principio do fomento do galego: que lles impón ó Goberno galego e ás autoridades universitarias a obriga de toma-las medidas oportunas para facer normal o uso do galego no ensino universitario.

3º.- Principio da galeguización na formación do profesorado: de tal xeito que a lingua non poida supoñer obstáculo ningún para facer efectiva a transmisión de coñecementos, especialmente nos niveis educativos nos que o galego e de dispensación obrigatoria. Este principio vén de ser aplicado no tocante á interdicción do atraso dos estudantes no proceso de aprendizaxe pola xurisprudencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia²⁶.

Finalmente as previsións son moito máis xenéricas, quizais porque o lexislador é consciente de que o problema normalizador é moito máis grave nas capas máis novas da sociedade, no tocante á educación e promoción de adultos. Deste xeito atopamos normas como os artigos 2.c) e 3.e) da lei galega que simplemente mencionan a lingua coma un aspecto cultural máis no que debe actua-la política pública educativa atinente ós adultos²⁷, dun xeito moi parello ó disposto con carácter xeral na propia Lei de normalización lingüística (artigo 17.2), pero descoñecendo a existencia de ensino preceptivo do galego previsto noutras partes da lei (artigo 16.1.).

4.4. A Administración de xustiza

O artigo 7.1 e 2 da Lei de normalización lingüística recoñécelles ós cidadáns o dereito a utilizar calquera das dúas linguas oficiais nas relacións coa administración de xustiza e que as actuacións xudiciais en Galicia serán válidas e producirán os seus efectos calquera que sexa a lingua oficial empregada, engadindo que en todo caso a parte ou interesado terá dereito a que se lle notifique na lingua oficial que escolla. Estas disposicións foron cuestionadas no seu momento e entendeuse por parte do Goberno do Estado que podería darse unha certa intromisión nas competencias propias en administración de xustiza, posibilidade que foi rexeitada polo Tribunal Constitucional ó entender que estas disposicións non imponen obriga ningunha de uso do galego e se limitan a declara-

²⁶ Sentencia da sección primeira da Sala do contencioso-administrativo do 19 de febreiro de 1999.

²⁷ Así se comproba no texto da lei 9/1992, do 24 de xullo, de educación e promoción de adultos.

las consecuencias que inmediatamente se derivan do dereito ó uso desa lingua establecido no artigo 5 do Estatuto de Autonomía para Galicia²⁸.

Máis criticable resulta ó meu xuízo a declaración de inconstitucionalidade da lei autonómica ó dereito do cidadán a que se lle responda pola administración xeral de xustiza en calquera dos idiomas oficiais que elixa e a correspondente obriga daquela a satisfacer tal dereito. O Tribunal entendeu que a execución de tal dereito se debe temperar ás posibilidades das administracións Estatal e Autonómica, e cada unha delas regulará no ámbito das súas respectivas competencias os medios e o ritmo da necesaria adaptación ás esixencias do réxime de cooficialidade. Como se aprecia o posibilismo do Tribunal supera con moito os criterios de prudencia na expulsión do ordenamento xurídico dunha norma autonómica.

A xurisprudencia constitucional ó resolver procesos nos que fai parte a Comunidade galega nesta materia complétase coa sentenza do 29 de marzo de 1990 na que se decidiu sobre os recursos de inconstitucionalidade acumulados interpostos entre outros pola Xunta de Galicia fronte a determinados preceptos da lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo do poder xudicial. O interese deste caso céntrase no recoñecemento por parte do máximo intérprete da Constitución do carácter concorrente da competencia na regulación das linguas na administración de xustiza, negándose a pretendida competencia exclusiva das comunidades autónomas nesta cuestión. O Tribunal entende que o Estado é competente para regular-lo uso das linguas no seo da administración de xustiza dadas as reservas competenciais do artigo 149.1 alíneas 5 e 6, polo que o artigo 231 da lei orgánica do poder xudicial non invade competencia algunha reservada ás comunidades autónomas.

A valoración do coñecemento dos idiomas autonómicos por parte da Administración de Xustiza ten dado lugar tamén a importantes polémicas interpretativas. Parte delas foron clarificadas pola xurisprudencia do Tribunal Supremo²⁹ que entende axustado a dereito a valoración do idioma autonómico como mérito preferente nos concursos para os órganos xurisdiccionais do territorio do que se trate. En efecto, o tribunal entende como admisible que o coñecemento dunha lingua propia da Comunidade Autónoma se acredite mediante unha certificación do or-

²⁸ Así se recolle na sentenza do Tribunal Constitucional do 26 de xuño de 1986 que estimou parcialmente o recurso de inconstitucionalidade interposto contra determinados preceptos da lei 3/1983, do 15 de xuño, do Parlamento de Galicia, de normalización lingüística.

²⁹ Fundamentalmente na súa Sentencia da Sala 3ª Sección 7ª do 15 de outubro de 1999 recaída no recurso 174/1998 da que foi relator o maxistrado Manuel Goded Miranda.

ganismo correspondente, suficiencia sobre a cal os fins pretendidos deben resolve-la comisión permanente do Consello xeral do poder xudicial. Ademais resulta proporcionada a acumulación de méritos no tocante a valoracións específicas (entre elas a idiomática) por canto se teñen fixado certas regras moderadoras para orienta-la aplicación da antigüidade como mérito e os futuros axustes temporais na evolución do cadro de persoal xudicial.

4.5. Acción exterior autonómica e política lingüística

A Lei de normalización lingüística dedica de xeito exclusivo o seu título V ó galego exterior. Cunha redacción extremadamente prudente a lei di que o Goberno galego fará uso dos recursos que lle confiren a Constitución española e o Estatuto de Autonomía para que os emigrantes galegos poidan dispoñer de servizos culturais e lingüísticos en lingua galega. Así mesmo prevese a utilidade do artigo 35 do Estatuto co fin de protexela lingua galega falada en territorios limítrofes con Galicia. Neste sentido poderán existir convenios administrativos entre as comunidades autónomas, pero Galicia non ten asignado formalmente acordos de cooperación dos previstos no citado artigo estatutario coas comunidades de Asturias e Castela León que son as directamente afectadas polo problema.

Posteriormente a Lei 4/1983 do 15 de xuño do recoñecemento da galegitude estableceu para a Comunidade Autónoma o mandato de, a través das comunidades galegas, e coa colaboración de institucións especializadas, organizarse servizos didácticos e audiovisuais que faciliten o coñecemento da lingua, cultura e tradicións de Galicia³⁰. Claramente criticable é a redacción do artigo 11 desta lei, xa que dispón que a Xunta de Galicia promoverá cursos ou ciclos especiais sobre lingua, historia e cultura galegas tanto na Universidade e institucións docentes e culturais de Galicia, coma nas dos países de asentamento destas comunidades. A previsión final é lóxica, pero non se entende no momento temporal de aprobación da lei o sentido de promove-los cursos na universidade ou institucións en Galicia, xa que a distancia xeográfica impediría, en todo caso, a participación dos emigrantes neles. Hoxe este problema pode solventarse debido á existencia de tecnoloxías como Internet que lle posibilitan ós emigrantes acceder a estes foros culturais desenvolvidos no seo de universidades e institucións docentes e culturais de Galicia.

³⁰ Para unha análise da normativa reguladora destes aspectos pode consultarse o meu traballo: «A actuación dos poderes públicos autonómicos e o dereito fundamental do artigo 42 da Constitución española» publicado no número 28 da *Revista Galega de Administración Pública*, ano 2001, páxinas 365 e ss.

Finalmente interesa poñer de manifesto a total prohibición de discriminacións por causa de lingua establecida no artigo 5, alínea 4º, do Estatuto de Autonomía para Galicia. Este mandato podería ser incongruente co disposto no artigo 3 da Constitución española (obriga de coñece-lo castelán) pero autores como Espín pensan que nos atopamos ante un deber constitucional que non chega a transformarse en obriga pola ausencia de «interpositio legis»³¹. A manifestación máis evidente volvemos a atopala no eido educativo, pois dispónse que os alumnos non poderán ser separados en centros diferentes por razón da lingua, incluso prevíndose a excepcionalidade da separación en aulas diferentes, cando «necesidades pedagóxicas así o aconsellaren». A aplicación da lei non deu lugar tampouco a estas segregacións selectivas de alumnos por razón da lingua.

4.6. Os media e a lingua

4.6.1. Os medios públicos

De conformidade ó que se entende como un dos obxectivos na procura da autoidentificación do pobo galego, os medios de comunicación públicos terán como lingua usual o galego. A expresión «lingua usual» denota, ó meu parecer, a vontade dun uso habitual do galego, pero en ningún caso a prohibición de que outros idiomas, e por suposto o castelán poidan ser utilizados ocasionalmente nas emisoras de radio e televisión públicas.

A Lei de normalización utiliza unha curiosa expresión para defini-lo ámbito do uso habitual do galego nos medios de comunicación públicos. Fala dos medios de comunicación social sometidos «á xestión ou competencia das institucións da Comunidade Autónoma». Entendo que queren incluí-los medios da súa titularidade (por exemplo os dependentes da Cía. de RTVG) e aqueles nos que a Comunidade Autónoma participa dalgún xeito (tal é o caso da Televisión Española en Galicia, na que o Consello asesor é regulado por lei autonómica)³².

4.6.2. Medios privados

A actuación pública da Comunidade Autónoma no fomento do galego ós medios de comunicación privados materialízase en dúas vías de compromiso de apoio. En primeiro lugar, a lei fala dun posible apoio

³¹ No seu *Manual de Dereito constitucional*. Ed. Tirant lo Blanch 3ª edición páx. 188.

³² Neste sentido resulta de interese o artigo 2 alínea i) da Lei 10/1983 do 9 de decembro, reguladora do Consello Asesor da Cía. de RTVE en Galicia que dispón entre as súas funcións a de «eleva-lo Consello de Administración de RTVE ás recomendacións que coide oportunas en defensa dos intereses da Comunidade Autónoma».

económico que consistirá en axudas e subvencións ós citados medios. Por outra banda contémpase un apoio material que non se define, pero que poderá consistir no subministro de persoal (tales como tradutores) ou infraestructuras das que sexa titular a Comunidade Autónoma.

As axudas ós medios privados si condicionan a que estes empreguen o galego «dun xeito habitual e progresivo». A interpretación literal desta expresión presentaría problemas para presta-lo apoio a aqueles medios que inician a súa andaina, polo que entendo que un compromiso inicial do uso habitual do galego sería suficiente para ser incluído no ámbito do apoio da Administración.

Con carácter xeral, a Xunta de Galicia asume tres obrigas fundamentais para impulsa-lo uso do galego nos medios de comunicación:

a) No tocante ós medios audiovisuais. Trátase de fomenta-la produción, a dobraxe e a subtitulación e a exhibición de películas en lingua galega. Neste sentido son de interese as previsións contidas na Lei do audiovisual de Galicia que teñen por finalidade a consecución da normalización cultural e lingüística de Galicia (artigo 1), a promoción e difusión da cultura e a normalización da lingua galega (artigo 4) e a promoción da cultura e a lingua galega dentro e fóra de Galicia, en especial naquelas zonas nas que existan comunidades galegas no exterior (artigo 6).

b) Manifestacións culturais, teatrais e de espectáculos. Tamén aquí a Xunta asume a obriga de estimular todos estes eventos feitos en lingua galega. O labor de fomento véñse desenvolvendo fundamentalmente a través do Instituto Galego das Artes Escénicas e Musicais, que de conformidade á súa lei reguladora ten por finalidade vertebra-la promoción e a expansión das distintas actividades e as inquedanzas culturais e artísticas da Comunidade galega³³.

c) A acción editorial. Trátase de contribuír ó fomento do libro galego, con medidas que potencien a produción editorial e a súa difusión. ■

³³ Tal e como expresa a exposición de motivos da lei 4/1989 do 21 de abril.