

I.8. Galicia

(Segon semestre de 2009)

Alba Nogueira López*

Poñendo o contador a cero: derogando a lexislación de normalización do galego

1. Introducción

O segundo semestre do 2009 é pobre en resultados normativos de protección do galego e rico en negros augurios para os escasos reductos onde se fora avanzando nunha lexislación que buscaba a normalización. Os inmediatos cambios efectuados polo goberno entrante tras as eleccións de marzo na lexislación de función pública suprimindo a proba “en” galego no acceso á función pública co cambio de goberno e na regulación da educación infantil da etapa 0-3 retirando as cautelas que garantían a presenza do galego en contornas castelán-falantes, víronse sucedidos no segundo semestre por anuncios dunha rápida derogación do Decreto de uso do galego no ensino. A incapacidade e cálculo político levaron a presentar as Bases do novo decreto a víspera de fin de ano aproveitando as vacacións escolares e a desmobilización da comunidade escolar.

Fóra dese documento apenas cabe reseñar o rexeitamento polo Parlamento dunha Iniciativa Lexislativa Popular que pretendía derogar o artigo da Lei de Normalización Lingüística que establece como única forma válida dos topónimos a galega.

2. Avanzando cara a derogación do Decreto 124/2007, de 28 de xuño de 2007

Os anuncios realizados na campaña electoral e a posterior realización dunha enquisa, pouco rigorosa, ás familias para coñecer as súas preferencias lingüísticas no ensino¹, levaron neste semestre a unha sistemática presenza mediática do goberno popular intentando facer callar a idea de que no sistema educativo había unha “imposición” do galego (o 50% como mínimo que garantía o De-

* Alba Nogueira López, profesora titular de dereito administrativo. Universidade de Santiago de Compostela.

1. Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, «Crònica legislativa: Galicia», *Revista de Llengua i Dret*, n° 53.

creto 124/2007) que chocaba cunha pretendida liberdade de elección dos pais e nais da lingua vehicular no ensino. A presentación do proxecto normativo que había substituír ese Decreto foise pospoñendo durante todo o outono e, finalmente, foi feito público baixo a forma dunhas “Bases para a elaboración do decreto do plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia” o día 30 de decembro de 2009.²

O documento presentado xiraba sobre tres eixos: igualar a porcentaxe de presenza do castelán, o galego e o inglés no ensino; garantir a liberdade dos alumnos de usar a lingua que preferiran en tódalas materias non-lingüísticas; permitir que as familias poideran decidir qué materias se impartirían en cada unha desas linguas. Baixo a falsa premisa de que o problema que ten a sociedade galega é o deficiente coñecemento do inglés rebaxaríanse as horas das materias en galego e favoreceríase que tan só se mantivera como lingua vehicular na materia de galego. Na relación entre o galego e o castelán, lonxe das medidas de apoio positivo, fálanse de conseguir o “equilibrio” entre as dúas linguas.

Unha análise xurídica das Bases³ permite apreciar o seu distanciamento do marco constitucional e estatutario que rexe o uso das linguas oficiais e a súa transgresión do cadro legal do que consensuadamente se tiña dotado a cidadanía galega singularmente a norma cabeceira, á Lei de Normalización Lingüística de Galicia aprobada por unanimidade do Parlamento de Galicia en 1983, e igualmente o Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega elaborado polo último goberno Fraga e aprobado por unanimidade do Parlamento de Galicia en 2004.

As *Bases para a elaboración do decreto do plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia* elabóranse sobre o presuposto de que o uso das linguas no sistema educativo se organice de xeito obrigatorio sobre unha división en tercios nos que se equipara o tratamento das linguas oficiais cunha lingua estranxeira e se descoñecen os principios de ordenación que marca o Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega.⁴

2. Para consultar o documento, vid.: https://www.edu.xunta.es/axudaplicacion/files/portal/Bases_para_a_elaboracion_do_decreto_do_plurilinguismo_no_ensino_non_universitario_de_Galicia.pdf.

3. Os comentarios que aquí se realizan son parcialmente coincidentes cun documento de autoría propia que serviu como base para un manifesto denominado «Análise xurídica crítica das *Bases para a elaboración do decreto do plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia*», suscrito por xuristas (maxistrados, profesores, abogados...) pronunciándose sobre os aspectos principais das Bases.

4. Así por exemplo a redacción da Base 4 establece:

A introducción como lingua vehicular de impartición doutras materias dunha lingua estranxeira realízase en todo o Estado —e nomeadamente nas CCAA que non teñen unha lingua propia— sobre a base da voluntariedade de adhesión dos centros e familias a programas experimentais nos que se reforza o horario da materia de inglés e, no seu caso, se imparte en inglés algunha materia. En Galicia pretende introducirse de xeito obrigatorio e para o conxunto do sistema educativo o uso dunha lingua estranxeira como lingua vehicular de transmisión de contidos.

Parece claro que o uso das linguas oficiais como linguas de comunicación ten como finalidade asimesmo facer que os cidadáns coñezan as linguas oficiais colocándoos nunha posición de igualdade e liberdade para escoller ao ser estas as únicas nas que se poden producir comunicacións xurídicas con plena validez e eficacia no ámbito xurídico-público.

A decisión de asimilar unha lingua estranxeira ao tratamento das linguas oficiais supón *de facto* unha modificación sen atribución competencial das competencias básicas, obxectivos e criterios de avaliación establecidas pola normativa estatal⁵, e desenvolvidos pola normativa autonómica, para as materias que se imparten no sistema educativo introducindo un dobre aspecto a avaliar: a consecución dos obxectivos da materia e a consecución dos obxectivos da lingua estranxeira. As sentenzas do Tribunal Constitucional⁶ e do Tribunal Supe-

4. Educación primaria, Educación Secundaria Obrigatoria e Bacharelato

1. En Educación primaria, ESO e Bacharelato, garantírase a adquisición da competencia lingüística propia da etapa e do nivel nas dúas linguas oficiais da comunidade autónoma e potenciárase a adquisición dunha competencia efectiva en lingua(s) estranxeira(s), principalmente en lingua inglesa. Con esa finalidade, establécese que un terzo das horas semanais se oferte en galego e outro terzo en castelán, e prevese que o terzo restante se poida impartir en lingua(s) estranxeira(s).

2. En Educación Primaria, as materias lingüísticas impartíranse na lingua de referencia. Das materias Coñecemento do medio natural, social e cultural e Matemáticas, unha impartírase en galego e outra en castelán segundo a opinión das familias, que será vinculante. Cada centro educativo, a través do seu Consello Escolar, decidirá a lingua en que se impartirá o resto de materias, establecendo un equilibrio nas horas semanais ofertadas en galego, en castelán e en lingua(s) estranxeira(s). En calquera caso, o número de materias ofertadas en galego e en castelán, respectivamente, non será inferior a un terzo do horario lectivo semanal, e non se poderá ofertar un número de materias en lingua(s) estranxeira(s) que supere un terzo do horario lectivo semanal.

5. Real decreto 1513/2006, do 7 de decembro, polo que se establecen as ensinanzas mínimas da educación primaria, Real Decreto 1631/2006, de 29 diciembre, polo que se establecen as ensinanzas mínimas da educación secundaria obrigatoria, Real Decreto 1467/2007, polo que se establece a estrutura do bacharelato e se fixan as súas ensinanzas mínimas. Decreto 130/2007, polo que se establece o curriculum de primaria para Galicia, Decreto 133/2007, polo que se regulan as ensinanzas de ESO, Decreto 126/2008, de 19 de xuño, polo que se establece a ordenación e o currículo de bacharelato.

6. STC 337/1994 (FX11) «*En particular y desde la perspectiva del art. 27 CE, pero también desde la rela-*

rior de Xustiza de Valencia,⁷ logo do intento de aplicar de xeito obrigatorio e xeral do ensino de Educación para a Cidadanía en inglés, sinalan tachas xurídicas claras, contradictorias co marco normativo vixente.

Ademáis as *Bases para a elaboración do decreto do plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia* pretendían configurar o ensino das linguas sobre un dereito de elección das maiorías e imposición ás minorías que vulneraría a configuración do dereito á educación do artigo 27 da Constitución española. O dereito á educación é un dereito fundamental que a Constitución española ordena garantir aos poderes públicos e no que tan só se recoñece un ámbito de elección matizado no aspecto da formación relixiosa e moral de acordo coas conviccións da familia. O art.27.5 establece “Os poderes públicos garanten o dereito de todos á educación, mediante unha programación xeral do ensino”. Son os poderes públicos, o Goberno do Estado e a Xunta de Galicia, os que teñen encomendada a programación xeral do ensino como garantía de que o conxunto da cidadanía en igualdade pode desenvolver con plenitude a súa personalidade. No caso das Bases establecíase un dereito de elección dos pais sobre qué materias se impartirían en galego e castelán —dentro dun principio básico de “equilibrio”—. Esta elección, na que a Administración non fixaría nin por razóns pedagóxicas, nin por decisión de normalización a lingua vehicular das materias efectúase no marco da oferta dun único modelo de ensino. Os pais ou nais que non escolleran a opción maioritaria da aula terían que convivir durante catro anos —o tempo para o que rexe a opción— coa decisión que lle imponen outros pais. Non hai pois un verdadeiro sistema de elección enmar-

tiva al art. 14 CE, resulta esencial que la incorporación a la enseñanza en una lengua que no sea la habitual se produzca bajo el presupuesto de que los ciudadanos hayan llegado a dominarla, cuando menos en la medida suficiente para que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual». Tendría que garantizarse el derecho de los alumnos a «recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten; ya que en otro caso podrían quedar desvirtuados los objetivos propios del sistema educativo y afectada la plenitud del derecho a la educación que la Constitución reconoce» (STC 337/1994, FX 11).

7. Sentenza 1097/2009, do 24 xullo, da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Valencia: «[...] la evaluación de cualquier materia se llevará a cabo de acuerdo con los criterios de evaluación contemplados en la Legislación básica y en el currículo aprobado por la Comunitat Autònoma para esta materia. El currículo de educación para ciudadanía no recoge criterios de evaluación relacionados con la competencia en inglés. Por lo que resulta contrario tanto al RD 1631/06, de 29 de diciembre, como al Decreto 112/2007, de 20 de julio, del Consell, la doble evaluación de la asignatura de educación para la ciudadanía, una referida a la materia contenida en el currículo y la otra vinculada a la adquisición de destrezas lingüísticas de un idioma no oficial (art. 3 de la CE y art. 6 de EA) pudiendo suceder que si el alumno no progresa en sus conocimientos en inglés no pueda superar la asignatura de ciudadanía, suponiendo esta doble evaluación una clara interferencia en el proceso racional de adquisición de los conocimientos insitos en la asignatura Principal – Educación para la ciudadanía».

cado nunha programación educativa que oferte varios modelos lingüísticos, nin unha asunción por parte da Administración das súas funcións de programación do ensino.⁸

Igualmente as Bases deixaban á libre elección dos estudantes a lingua vehicular do ensino nas outras materias (na aula, nos exames) o que podería ter como resultado a non consecución do obxectivo de aprendizaxe eficaz das dúas linguas ao quedar o uso oral e escrito reducido a unha única materia. A elección dos pais aplicaríase, por tanto, ao profesorado que debería ensinar as materias na lingua na que estes consideraran oportuno, podendo os estudantes dirixirse ao profesor, realizar as probas de avaliación ou os traballos que se lle pidan na lingua que elixan.

Por outra banda a ratificación da Carta Europea de Linguas Rexionais e Minoritarias logo da votación das Cortes Xerais en 2001 e a posterior ratificación e publicación convértea en parte do ordenamento xurídico, con rango de lei, e ao mesmo tempo nunha norma que só pode ser modificada ou suspendida da forma prevista polo propio tratado (art.96 da Constitución Española) e por tanto invulnerable polas normas estatais ou autonómicas. O Reino de España comprometeuse ao ratificala a establecer no ámbito da educación ensino “nas” linguas propias en tódolos niveis educativos. O goberno galego debería ter en conta estes preceptos á hora de deseñar o modelo educativo en Galicia de acordo coas súas competencias e os compromisos internacionais adquiridos coa ratificación da Carta que, neste aspecto, amplía a regulación establecida na Lei de Normalización Lingüística debendo levar a configurar unha oferta de ensino en galego en tódolos niveis educativos. A posibilidade que abren as Bases de que no tramo de educación infantil se poida erradicar a presenza do galego das aulas se así o decide a votación nas aulas suporía unha violación rotunda da Carta.

O Estatuto e a Lei de Normalización Lingüística estableceron tamén o galego como lingua propia de Galicia o que a convirte na lingua de uso xeral da Administración sen prexuízo dos dereitos que poidan ter os cidadáns coa Administración para utilizar a lingua oficial da súa preferencia nas relacións coa Administración educativa. Esta declaración non pode ser alterada por un simple decreto por un principio básico de xerarquía normativa. As Bases –docu-

8. Esta decisión prodúcese en contestación ao anterior Decreto 124/2007, de 28 de xuño, que, non obstante resultou avalado polas Sentenzas 1084/2007, do 21 de novembro, e 1098/2007 (confirmada polo Tribunal Supremo con data 21.10.2009) do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia que negaban o dereito de elección dos pais da lingua na que se imparte a docencia.

mento preparatorio do futuro decreto- degradan a consideración do galego e tan só recollen un mandato de promoción de fomento do galego na actividade da Administración educativa sen establecer esta como a lingua de uso habitual da Administración⁹. A indefinición en canto á lingua da Administración educativa contradí o Estatuto e a LNL, abre as portas á inseguridade xurídica e chega mesmo ao esperpento xurídico de que as programacións oficiais das materias (documentos administrativos oficiais) poidan redactarse en linguas estranxeiras.

En definitiva, as Bases foron un documento que claramente anuncia un serio recorte da presenza do galego no ensino obrigatorio incumprindo o mandato de progresividade na normalización e situando o debate non en termos de igualdade material das linguas senon de mero equilibrio de porcentaxes de clases con independencia das competencias que se adquiren polos estudantes.

As Bases foron contestadas ao longo do primeiro semestre do 2010 por diversas e multitudinarias manifestacións cidadáns e por tódolos órganos consultivos aos que se someteron neste periodo (Real Academia Galega,¹⁰ Consello da Cultura Galega),¹¹ e xa con forma de borrador de Decreto¹² (Consello Escolar de Galicia, Mesa Sectorial de Educación, Consello Consultivo de Galicia).

As fortísimas críticas recibidas fixeron que o texto do borrador de Decreto, que se comentará na vindeira crónica, renunciara a igualar en terzos a docencia en linguas oficiais e a do inglés de xeito inmediato —adíase no tempo este obxectivo— e a modificar aspectos como a consideración de lingua propia do galego. Polo que respecta á elección da lingua vehicular das materias o borrador establece unha pre-asignación lingüística (en xeral o castelán sería a lingua das materias científicas e o galego das humanísticas) que pode ser alterada por elección da maioría dos pais cada catro anos en educación primaria e secundaria e anualmente en educación infantil. Mantense a previsión de que os alumnos non están vinculados por esa decisión para o seu uso oral ou escrito poden-

9. 2. A lingua na Administración educativa.

1. Na Administración educativa de Galicia, nos centros de ensino dependentes dela e entre o persoal ao seu servizo promoverase a utilización da lingua galega e fomentarse o seu uso oral e escrito tanto nas relacións mutuas e internas, como nas que manteñan coas administracións territoriais e locais galegas e coas demais entidades públicas e privadas de Galicia, sen que iso supoña unha restrición dos dereitos do persoal docente.

10. http://www.realacademiagalega.org/PlainRAG/notices/files/Bases_RAG_4.pdf.

11. http://consellodacultura.org/files/2010/02/ditame_ccg_bases_decreto.pdf.

12. <http://www.edu.xunta.es/web/>.

do escoller a que prefiran das linguas oficiais. O dictame do Consello Consultivo coñecido en maio de 2010 establece que o borrador ten tachas de inconstitucionalidade e ilegalidade en varias destas cuestións e fai diversas observacións de mellora en aspectos menores.

Curiosamente, en plena discusión sobre a lingua no sistema escolar coñeceuse a Sentenza do Tribunal Supremo de 21 de outubro de 2009 nun recurso de casación contra unha Sentenza de 21 de novembro de 2007.¹³ Nesa Sentenza o Tribunal Supremo desestima a pretensión dun pai de que o seu fillo sexa escolarizado só en lingua castelán. A discusión levouse pola vía da inexistencia dunha obriga de coñecemento do galego equivalente á do art. 3 da Constitución Española, a pretendida existencia dun dereito de elección lingüística como parte do dereito á educación do art. 27 e a violación do dereito á igualdade do art.14 da CE. O TS entende que non existe violación do dereito á igualdade posto que non se aportan elementos de discriminación e esta produciríase «precisamente en el caso de que la Administración autorizase lo pretendido por el recurrente, en el sentido de permitir que, a criterio del peticionario, se pudiera cursar un determinado tipo de estudio con olvido o marginación de una de las lenguas concurrentes». Tampouco apoia a pretensión dun dereito de elección lingüística amparado no art. 27 da CE.

3. A Iniciativa Lexislativa Popular dirixida a derrogar o artigo sobre a toponimia da LNL

O ambiente de demolición da normativa de normalización debeu considerarse propicio para que uns grupos de cidadáns da Coruña adoptasen a decisión de promover unha Iniciativa Lexislativa Popular coa pretensión de modificar o art.10.1 da Lei 3/1983, de 13 de xuño, de Normalización Lingüística. Este artigo contempla a previsión de que a única forma válida dos topónimos é a galega. Desde a cidade da Coruña combatiuse activamente, mesmo desde o goberno municipal baixo o mandato de Francisco Vazquez, para usar oficialmente o topónimo de La Coruña, recibindo sucesivas derrotas xudiciais (TSXG, TS, TC) como foi comentado en crónicas anteriores. No momento en que a vía de recurso xudicial queda pechada, decae o apoio municipal e hai unha nova maioría parlamentar pretende resucitarse esa reclamación.¹⁴

13. Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, “Crónica legislativa: Galicia”, *Llengua i Dret*, nº 50/2008, p.349 e ss.

14. Sobre esta cuestión, vid. NOGUEIRA LÓPEZ, «Crònica legislativa: Galícia», *Revista de Llengua i Dret*, nº 51/2009, p.384.

En novembro de 2009 o Parlamento de Galicia decide inadmitir a trámite esta ILP en base a un informe dos seus servizos xurídicos. Os motivos para esa inadmisión virían dados na consideración da materia de normalización lingüística como de “desenvolvemento básico do Estatuto de Galicia” e, por esa circunstancia, excluída da iniciativa lexislativa popular de acordo coa normativa aplicable (Lei 1/1988). Se ben o Estatuto de Autonomía non detalla as cuestións que terían esa consideración, o Parlamento toma como aval para esta decisión a propia tramitación da Lei de Normalización Lingüística. Esta iniciativa parlamentar non tomara esa forma nun primeiro momento senón que seguira a vía dunha proposición de lei ordinaria por parte do Partido Obreiro Galego. Non obstante, houbo un acordo dos grupos parlamentares para constituir unha ponencia conxunta e buscar un texto consensuado en base a esa consideración de norma de desenvolvemento básico estatutario.

4. Axudas con condicionado lingüístico

Mesmo se o novo goberno mostrou unha certa parálise na convocatoria de subvencións existe algún exemplo de axudas públicas neste período con condicionado lingüístico.

Así a Orde do 17 de setembro de 2009 pola que se establecen as bases e se convocan axudas destinadas ao cofinanciamento dos servizos de comedor escolar xestionados polas asociacións de nais e pais de alumnos/as de centros públicos non universitarios dependentes desta consellería para o curso académico 2009-2010 (DOG de 29 de setembro) valora a realización destas actividades en galego (1 dos 35 puntos que poderían obterse na valoración).

Tamén a Orde do 7 de agosto de 2009 pola que se convocan as axudas para o ano 2009 correspondentes ao Programa Manuel Colmeiro dentro do Programa de recursos humanos do Plan Galego de Investigación, Desenvolvemento e Innovación Tecnolóxica-Incite (2006-2010) (DOG de 1 de setembro) mantén a regulación de anos precedentes e valora (art.12) o compromiso de usar a lingua galega nas relacións coa Administración autonómica.