

«NI UNA MALA PALABRA, NI UNA BUENA ACCIÓN»: INDIFERENCIA ESTATAL Y AUTONÓMICA HACIA LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DEL GALLEGO CONTRAÍDOS CON LA CARTA EUROPEA DE LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Alba Nogueira López*

Resumen

La situación del gallego en Galicia y en los territorios donde tradicionalmente se habla (Extremadura, Asturias y Castilla y León) no parece haber experimentado cambios por la ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELROM). La resistencia o indiferencia a las advertencias de los sucesivos informes por parte de las autoridades internas estatales y autonómicas parece convertir el interesante mecanismo de evaluación en una infructuosa cadena de repetitivas indicaciones con poca trascendencia en la modulación de las políticas lingüísticas. La CELROM debe afrontar también el reto de adaptarse a fenómenos como la globalización, la sociedad digital y la privatización de los servicios públicos, para que una interpretación evolutiva de sus previsiones permita una protección acorde con las necesidades del siglo XXI.

Palabras clave: Gallego; Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias; educación; globalización; plataformas electrónicas; privatización; incumplimiento; interpretación evolutiva.

“NEITHER A BAD WORD NOR A GOOD ACTION”: STATE AND AUTONOMOUS COMMUNITY INDIFFERENCE TOWARDS INTERNATIONAL UNDERTAKINGS TO PROTECT GALICIAN ARISING FROM THE ECRML

Abstract

The situation of Galician both in Galicia and in the other territories where it was traditionally spoken (Extremadura, Asturias y Castilla y León) doesn't seem to have changed because of the signing of the European Charter of Regional and Minority Languages (ECRML). State and regional authorities resistance or indifference towards each of the monitoring reports, transform the interesting monitoring tool in a useless chain of repetitive recommendations with low influence over the scope of the language policies. The ECRML also has to prepare itself to adapt to globalization, the digital society and public services privatization so as an evolutionary interpretation can award protection according to XXI century needs.

Keywords: Galician; European Charter of Regional and Minority Languages; education; globalization; electronic platforms; privatization; unfulfillment; evolutionary interpretation.

*Alba Nogueira López, profesora titular de derecho administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, alba.nogueira@usc.es.

Artículo recibido el 01.02.2018. Evaluación ciega: 21.02.2018. Fecha de aceptación de la versión final: 05.03.2018.

Citación recomendada: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. «Ni una mala palabra, ni una buena acción»: indiferencia estatal y autonómica hacia los compromisos internacionales de protección del gallego contraídos con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 69, (Junio 2018), pp. 78-90. DOI: [10.2436/rld.i69.2018.3099](https://doi.org/10.2436/rld.i69.2018.3099).

Sumario

1 Introducción

2 Ámbito de protección de la CELROM para el gallego

3 El diagnóstico sobre el cumplimiento de los compromisos para el gallego que se extrae de los informes de evaluación

3.1 Los tres primeros ciclos de evaluación

3.2 El cuarto ciclo de evaluación. Sin novedad en el frente

3.3 Balance del efecto de la CELROM en la protección del gallego

4 Una CELROM para las lenguas regionales o minoritarias en el siglo XXI

5 Conclusiones

1 Introducción

La ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELROM) en el 2001 abría una senda de reforzamiento del mandato constitucional de protección de las lenguas. Con respecto al gallego, la abría en una doble vertiente: como lengua protegida por los compromisos más elevados de la parte III para el gallego en Galicia y como lengua tradicionalmente hablada protegida por los compromisos de la parte II en Castilla y León, Asturias y Extremadura.

A pesar de que algunos de los compromisos ratificados no eran especialmente exigentes para las lenguas con estatuto de oficialidad, lo cierto es que otros —singularmente los relativos a la educación y la Administración de justicia— requerían claramente cambios en el régimen legal interno y en la organización administrativa.¹ El instrumento de ratificación estableció un sistema de protección uniforme y elevado limitado a las lenguas oficiales, probablemente desde la confianza de que la práctica totalidad de los compromisos iban a recaer en otros ámbitos (esencialmente en las comunidades autónomas). Pasados los años, sin embargo, parece que incluso lenguas con estatuto de cooficialidad no cumplen las exigencias de la CELROM.

2 Ámbito de protección de la CELROM para el gallego

La CELROM protege las lenguas tradicionalmente habladas en los territorios de los Estados ratificantes con un doble sistema de protección. Mientras que cualquier lengua que cumpla los requisitos de la Carta estaría amparada al menos por el artículo 7 de la parte II,² solo aquellas lenguas expresamente previstas en los instrumentos de ratificación gozarían de la protección de la parte III. El gallego era una de ellas. Esta protección abarcaría, de acuerdo con el instrumento de ratificación, el gallego en Galicia como una de las «lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía». Se omitía, en cambio, cualquier mención a las lenguas sin estatuto de oficialidad, lo que afectaría directamente al gallego en Asturias, Castilla y León y Extremadura.

La fala extremeña fue declarada Bien de Interés Cultural por el Decreto 45/2001, de 20 de marzo, y es una variante hablada en el valle de Xálima, en los ayuntamientos de San Martiño de Trebello, Valverde de Fresno y As Ellas. En Castilla y León, el gallego tiene presencia en la comarca de El Bierzo y una parte de Zamora, y su Estatuto de Autonomía recoge un mandato de respeto y protección «en los lugares en que habitualmente se utilice» (art. 5.3). En Asturias, la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, establece una previsión específica para el gallego, hablado en las comarcas occidentales, indicando que «el régimen de protección, respeto, tutela y desarrollo establecido en esta Ley para el bable/asturiano se extenderá, mediante regulación especial al gallego/asturiano en las zonas en las que tiene carácter de modalidad lingüística propia».

El confuso instrumento de ratificación del Reino de España (BOE de 15 de septiembre de 2001) suscitó advertencias desde el primer informe de cumplimiento de los expertos tanto para las lenguas cooficiales protegidas por la parte III (euskera en Navarra), como para las lenguas que deberían serlo con los compromisos más suaves de la parte II. En concreto, con respecto al gallego, ya en ese primer informe del 2005 se indicaba que se «alienta a las autoridades españolas a aportar aclaraciones, en colaboración con los hablantes, sobre la situación de las siguientes lenguas, y a incluir comentarios detallados, en su próximo informe periódico, sobre la aplicación del artículo 7 de la Carta a las mismas: el gallego en Castilla y León».

1 Dictamen 1492/92, de 3 de diciembre, del Consejo de Estado: «son diversos los aspectos de la Carta que inciden en materia legal. Así ocurre, por ejemplo, en lo que se refiere a la utilización de las lenguas en los procesos judiciales, materia regulada en el ordenamiento español en el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

2 CELROM (2005), Informe del Comité de Expertos. Ciclo inicial de control (21 septiembre 2005): «77. El Comité de Expertos observa que toda lengua que cumpla el criterio fundamental establecido en el apartado a) del artículo 1 de la Carta (según el cual una lengua regional o minoritaria, a los fines de la Carta, es aquella “hablada tradicionalmente en un territorio de un Estado”) está amparada al menos por el artículo 7 de la Carta (véase, *mutatis mutandis*, el primer informe de evaluación del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en Eslovenia, citado más arriba, párs. 35-38). Ésta es una consecuencia objetiva de la aplicación de la Carta, y el hecho de que una lengua que cumpla los criterios arriba citados no sea mencionada por un Estado en el Instrumento de Ratificación o en el informe periódico inicial no le priva de los beneficios de la protección que brinda la Parte II de la Carta».

Desde el primer informe se incluye también una referencia al denominado «gallego-asturiano», junto con el gallego en Galicia.³ En el segundo informe (2008) se añade el gallego en Castilla y León y en Extremadura; y en los siguientes informes (2011 y 2015) se mantienen esas referencias, aunque la información facilitada sea muy pobre o inexistente, como señalan las sucesivas evaluaciones. En definitiva, la protección de la CELROM en relación con el gallego se concretaría en que para el gallego en Galicia se aplican los compromisos de la parte III; y para el gallego en Castilla y León, Asturias y Extremadura, los de la parte II.

3 El diagnóstico sobre el cumplimiento de los compromisos para el gallego que se extrae de los informes de evaluación

Un breve repaso de los tres primeros ciclos de evaluación de la CELROM con respecto a la situación del gallego en Galicia y los territorios en los que tradicionalmente se habla, y otro más detenido sobre el contenido del, por el momento, último ciclo de evaluación, permiten apreciar que una parte de las recomendaciones se repiten casi desde el primer informe. La resistencia o indiferencia a las advertencias de los sucesivos informes por parte de las autoridades internas estatales y autonómicas parece convertir el interesante mecanismo de evaluación en una infructuosa cadena de repetitivas indicaciones con poca trascendencia en la modulación de las políticas lingüísticas.

El examen a las recomendaciones del Comité de Expertos que ponen fin a cada ciclo de evaluación de la CELROM es indicativo del diagnóstico que se puede hacer sobre los efectos que ha podido tener sobre la situación de la lengua. Con escasas diferencias entre ellos, los cuatro ciclos de evaluación tienen elementos conductores comunes y constatan incumplimientos en los mismos sectores. Parece, por tanto, que las autoridades responsables de hacer efectivos los compromisos adquiridos con la ratificación no han interiorizado el alcance e implicaciones de la ratificación de la CELROM, ni han hecho esfuerzos para remover los obstáculos existentes.

3.1 Los tres primeros ciclos de evaluación

En el primer informe de evaluación de la CELROM del 2005, el Comité de Expertos hacía cuatro recomendaciones principales sobre la CELROM en relación con el gallego: tres de ellas sobre el gallego en Galicia —educación, Administración y medios de comunicación—, y otra sobre el gallego en los territorios donde no es oficial. En relación con la educación, la indicación, común a Illes Balears y Valencia, era que los sistemas educativos se correspondían con «un modelo bilingüe estructurado» que «no corresponde a los compromisos elegidos» que deberían llevar a «ofrecer sistemáticamente un modelo de inmersión lingüística».⁴ Además, observaba problemas aplicativos tanto en el ámbito de la Administración como en el de los medios

³ Se toma como fecha para cada ciclo de evaluación la de publicación del informe del Comité de Expertos (2005, 2008, 2011 y 2015), aunque el periodo evaluado es generalmente bastante anterior debido en muchos casos a retrasos en la remisión de los informes internos. En este sentido, hay que señalar que el Gobierno central no solicitó información a las comunidades autónomas para la redacción de su primer informe. Los diversos documentos de cada ciclo de evaluación pueden ser consultados aquí: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>.

⁴ Ciclo inicial de control (2005), <https://rm.coe.int/16806dba66C>, conclusiones del Comité de Expertos con respecto a la lengua gallega, pp. 170-171. «L. La enseñanza en catalán en las Islas Baleares, y en gallego y valenciano se basa en un modelo bilingüe estructurado. Sin embargo, esto no corresponde a los compromisos elegidos, que conllevan asimismo ofrecer modelos de enseñanza impartida fundamentalmente en lenguas regionales o minoritarias. Los grandes esfuerzos desplegados por las autoridades valencianas para establecer un modelo de “inmersión lingüística” además del modelo bilingüe, aunque todavía se ofrece de un modo limitado, muestran que ambos modelos pueden coexistir. El objetivo que deben tratar de alcanzar las tres Comunidades Autónomas interesadas es ofrecer sistemáticamente un modelo de “inmersión lingüística” junto con el modelo bilingüe.

»M. En las Islas Baleares, Valencia y Galicia se ha aprobado una legislación sobre la utilización de las lenguas regionales o minoritarias en el ámbito de la administración, pero siguen surgiendo problemas de aplicación, aunque en diferentes grados, en particular en las dos últimas Comunidades Autónomas. En el sector de los medios de comunicación, se han desplegado grandes esfuerzos para crear medios de comunicación electrónicos en estas Comunidades Autónomas, pero el cumplimiento de los ambiciosos compromisos contraídos en virtud de la Parte III no es sistemático, y se observan considerables deficiencias en las tres Comunidades.

»Q. La situación del gallego-asturiano no está clara, pero parece que apenas se han realizado esfuerzos para promover esta lengua, ya que sigue sin reconocerse claramente su identidad específica como variante lingüística del gallego.

»S. El Comité de Expertos ha observado que, según la información proporcionada por el Gobierno español, algunas lenguas a las que no se hace referencia en el Instrumento de Ratificación parecen estar tradicionalmente presentes en España y, en consecuencia, están protegidas por el artículo 7 de la Carta. Estas lenguas son el gallego en Castilla y León, el portugués en la ciudad de Olivenza, el bereber en la Ciudad Autónoma de Melilla y el árabe en la Ciudad Autónoma de Ceuta».

de comunicación. Finalmente, observaba que la protección del gallego en Asturias era insuficiente y adolecía de un reconocimiento claro de su identidad específica como variante del gallego, y apuntaba la omisión en el instrumento de ratificación del gallego en Castilla y León.

Con pocas variaciones, el segundo ciclo de evaluación, en el 2008, volvía a reiterar problemas exactamente en los mismos sectores y con parecidas valoraciones.⁵ Hay que señalar, sin embargo, que en educación, pese a reiterar el incumplimiento, se constataba «voluntad política» e iniciativas y proyectos en curso que podían caminar en la senda correcta, si bien «la educación en gallego no está ampliamente disponible a nivel de enseñanza primaria y secundaria, y el número de niños de educación preescolar cubiertos por este sistema educativo sigue siendo muy bajo (1,31 por ciento)». Estas iniciativas, que podían ir en la buena dirección (proyecto piloto de grupos con inmersión lingüística, aumento al 50 % de la docencia en gallego en educación primaria y secundaria y red de educación infantil en gallego impulsada por el *Decreto 124/2007, do 28 de xuño, polo que se regula o uso e a promoción do galego no sistema educativo*, fueron suprimidas, no obstante, apenas un año después de este informe con el cambio de gobierno en el 2009. Este cambio provocó una profunda remodelación de las bases de la enseñanza de la lengua con el impulso del *Decreto 79/2010, do 20 de maio, para o plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia*, que redujo la presencia del gallego a un tercio del horario docente, retiró el apoyo al proyecto piloto de inmersión y modificó la regulación de la red de escuelas infantiles dependientes de la Xunta de Galicia.

Nuevamente, el tercer ciclo de evaluación en 2011 incidía en los mismos problemas. La presencia correcta en el ámbito de la Administración local y autonómica, no así en la Administración periférica del Estado, era el elemento más positivo que podía destacar el Comité de Expertos.⁶ Pero, en el ámbito educativo, el comité constataba una regresión que implicaba «cambios substanciales» con respecto a los progresos del anterior periodo y que llevaban a realizar la recomendación de que se «urja con fuerza a que las autoridades viabilicen una enseñanza en gallego». También se señalaban las debilidades en el ámbito de los medios de comunicación, en el que la desaparición de algunos medios digitales reforzaba la ausencia de televisiones o radios privadas con emisiones en gallego. Con respecto al gallego fuera de la división administrativa autonómica, apuntaba un pequeño avance en su promoción y enseñanza.

3.2 El cuarto ciclo de evaluación. Sin novedad en el frente

La publicación del cuarto informe del Comité de Expertos sobre el cumplimiento de los compromisos ratificados por el Reino de España en relación con el gallego muestra, una vez más, la asimetría entre los compromisos adquiridos y el cumplimiento. Se reiteran advertencias sobre incumplimientos ya señalados en los tres anteriores informes y, de manera muy singular, las referidas a la inexistencia de inmersión lingüística

5 Informe del Comité de Expertos. Segundo ciclo de Evaluación. España 2008, <https://rm.coe.int/16806dba69>, pp. 150-151: «M. Los efectos derivados del plan de acción adoptado en 2004 por las autoridades gallegas se han observado en el ámbito de la administración regional y local. Sin embargo, no ha tenido los efectos que se esperaba en otros ámbitos. En el sector de la enseñanza en particular, no obstante, las interesantes iniciativas emprendidas por las autoridades, el número de alumnos que reciben educación escolar en gallego sigue siendo muy bajo.

»Q. En lo referente al gallego-asturiano, parecen haberse tomado muy pocas medidas en beneficio de esta lengua desde el último ciclo de supervisión. La identidad específica de esta lengua sigue sin gozar de un reconocimiento claro como variante lingüística del gallego.

»R. Las autoridades españolas no han proporcionado ningún tipo de información sobre la situación de las lenguas que el Comité de Expertos considera contempladas en la parte II que no se mencionan en el instrumento de ratificación, a saber, el gallego en Castilla y León [...]».

6 Informe del Comité de Expertos. Tercer ciclo de Evaluación. España 2012, pp. 99-100, <https://rm.coe.int/16806dba6b>: «O. Galician

The language is widely present in public life including regional and local administration. In the field of education, the Committee of Experts is concerned about a gradual reduction of Galician-medium education at all levels, including its support structure. As regards the media, there is no private radio or television channel in Galician. There are no more printed newspapers in Galician, only two in electronic form.

»T. Asturian Galician

Asturian authorities undertook a number of measures for the benefit of the language including the recognition of its distinct identity. The offer of the language as a subject in education is available.

»P. Galician in Castile and León and Extremadura

There have been some positive changes in the practical promotion of the language, including education and signage. More measures are still needed to promote Galician in media and public life in general».

en la enseñanza infantil, primaria y secundaria y a la imposibilidad de que la justicia sea administrada en gallego.⁷

No son nuevas estas advertencias ni las que atañen a los otros ámbitos de aplicación de la CELROM. Revelan una ratificación que parece puramente publicitaria o con un desconocimiento profundo de su alcance, sin voluntad real de cumplir los compromisos adoptados. No obstante, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, al incorporar este mecanismo de seguimiento, se convierte en un altavoz periódico de la inacción y falta de voluntad política para proteger las lenguas y los derechos lingüísticos de los hablantes. Hay que recordar que, una vez ratificada la CELROM, se convierte en parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, es de obligado cumplimiento y aplicación por los tribunales, con la particularidad de que es una norma que no puede ser modificada o devaluada por los órganos legislativos (estatales, autonómicos o locales) internos.

En relación con la situación del gallego fuera de Galicia, el informe señala la falta de información en Asturias, Castilla y León y Extremadura; constata un descenso de los hablantes gallegos en Asturias; y demanda acción resuelta para frenar la situación del gallego en estas tres comunidades autónomas. El Comité de Expertos percibe una falta de visibilidad de las lenguas propias fuera de sus territorios y recomienda elevar la concienciación sobre la pluralidad lingüística en las comunidades monolingües. Igualmente recomienda una acción decidida para promover esa visibilidad a través de la enseñanza y los medios de comunicación.

Con respecto al gallego en Galicia, el Comité de Expertos señala que la legislación educativa gallega está en clara contradicción con los objetivos ratificados, e indica que se debe facilitar enseñanza en gallego (inmersión) para todos los niveles educativos; por lo que considera incumplidos los compromisos adquiridos. También indica que hay un incumplimiento en el compromiso de poner en marcha un órgano para evaluar el cumplimiento y realizar informes de seguimiento del cumplimiento de la CELROM en la educación.

En el ámbito de la justicia, las advertencias sobre los conocidos problemas tanto en la celebración de los propios juicios (inadmisión de escritos, denegación de traducción...) como con la plataforma informática de tramitación procesal (inexistencia de versión en gallego de formularios habituales) son objeto de atención por el Comité de Expertos, que realiza varias indicaciones en parte coincidentes con las globales que hace el Consejo de Ministros al Reino de España. Se instan a enmendar el marco normativo vigente con el objeto de que sea inequívoco que los órganos judiciales penales, civiles y administrativos en las comunidades autónomas pueden llevar los procedimientos judiciales en las lenguas cooficiales por la petición de una de las partes; y también se llama la atención de que las partes deben ser informadas específicamente sobre sus derechos lingüísticos a que los juicios sean celebrados en gallego tan solo con que una de las partes así lo solicite. También se recomienda incrementar la proporción de jueces y fiscales competentes en gallego y adoptar medidas de formación lingüística del personal judicial y los abogados. Advierte igualmente del incumplimiento parcial del compromiso de disponer en gallego de la legislación vigente.

En lo que respecta a las administraciones y servicios públicos, el informe del Comité de Expertos señala que siguen registrándose incumplimientos, singularmente en la existencia de documentos e impresos comunes (Agencia Tributaria...), y también parciales en la atención al público. Asimismo, solicita información sobre

⁷ 2016, pp. 99-100) «O. Galician in Galicia

»The language is widely present in public life including regional and local administration. In the field of education, the Committee of Experts is concerned about a gradual reduction of Galician-medium education. With the introduction of the trilingual model, the proportion of Galician has been reduced at primary and secondary level. Problems persist in legal proceedings and there is an insufficient offer of programmes in Galician on private television.

»T. Galician-Asturian in Asturias

The Asturian authorities undertook a number of measures aimed at benefitting the language, including the recognition of its distinct identity. Asturian language classes as a subject in education are available. A clear distinction between Galician-Asturian and Asturian should be made in the next periodical report.

»U. Galician in Castile and Leon

Although the language has a certain presence in the education system, it needs to be strengthened. More measures are also needed to promote Galician in the media and in public life in general.

»V. Galician in Extremadura

The language has not been recognized as a minority language in this area. No progress has been made in the protection and the promotion of the language in accordance with the Charter».

el cierre de servicios de normalización lingüística municipales. Se hace eco del descenso del uso de la lengua en los servicios públicos como consecuencia de la privatización y del escaso uso en los que dependen del Estado, por lo que entiende que ese objetivo está solo parcialmente cumplido. Curiosamente, considera cumplido el objetivo relacionado con la traducción, señaladamente de las páginas webs de los ministerios. Con respeto a la formación y contratación de empleados públicos considera cumplido el objetivo para los autonómicos y parcialmente para los estatales.

En el apartado de los medios de comunicación es preciso señalar que habían sido objeto de un duro tratamiento en el tercer informe por la coincidencia de la desaparición de varios medios de prensa en papel y digital. En ese contexto, el nacimiento de algunos medios nuevos radiofónicos y la existencia de otros con una cierta audiencia (Radio Fene, Radio Carretera y Radio Oleiros) lleva a los expertos a considerar que hay un cumplimiento parcial del compromiso. Esa misma conclusión es la que se da en los medios televisivos. En los medios escritos se constatan los cambios en el sector y se saluda la existencia de medios digitales en gallego o la posibilidad de que los medios en castellano cuenten con herramientas de traducción, pero aconseja explorar la posibilidad de un medio escrito. En lo que respecta al intercambio de productos informativos con Portugal, el Comité de Expertos señala que falta información, e indica que en el próximo informe debe proporcionársele; y aconseja a las autoridades que impulsen activamente la posibilidad de que la televisión y radio portuguesas sean recibidas en Galicia.

En general, los compromisos en materia de cultura se consideran cumplidos a pesar de los recortes experimentados en las partidas presupuestarias. La situación en el sector financiero es, a juicio de los expertos, de un cumplimiento parcial del deber de disponer de la documentación usual y poder realizar las transacciones en gallego. La actividad de promoción del gallego en el sector público económico considera que cumple con los compromisos de la CELROM. En cuanto a la atención en gallego en la sanidad y servicios sociales, el Comité de Expertos insta a las autoridades a que se ofrezca la posibilidad de que las personas sean atendidas en gallego. Por lo que respecta a la información y advertencias de seguridad existentes en obras, edificios, etc., el comité entiende que se incumple el deber de que esa información se proporcione en gallego. Sí que se consideran cumplidos los compromisos en materia transfronteriza.

Como conclusiones finales, el Comité de Expertos considera que «La lengua tiene una presencia generalizada en la vida pública incluida la administración autonómica y local. En el ámbito de la educación el Comité de Expertos está preocupado por la reducción gradual de la enseñanza en gallego. Con la introducción del modelo trilingüe, la proporción de enseñanza en gallego se redujo en la educación primaria y secundaria. Los problemas persisten en los procesos judiciales y hay una oferta insuficiente de programas en gallego en las televisiones privadas». Para el gallego-asturiano en Asturias se reclama que se haga «una distinción clara entre el gallego y el asturiano en el próximo informe periódico». En el caso de Castilla y León, si bien «la lengua tiene una cierta presencia en el sistema educativo, necesita ser reforzada. Se precisan más medidas para promover el gallego en los medios y en general en la vida pública». Finalmente, con el gallego en Extremadura, el panorama es el más adverso ya que «la lengua no está reconocida como una lengua minoritaria. No se experimentaron progresos en la protección y promoción de la lengua de acuerdo con la Carta».

3.3 Balance del efecto de la CELROM en la protección del gallego

Los sucesivos informes de evaluación son reveladores de una situación de estancamiento, y en algunos casos de retroceso, en las políticas de protección de la lengua gallega tanto en Galicia como en Asturias, Castilla y León y Extremadura.

En Galicia, dos de los ámbitos más sensibles, la educación, como vehículo de consolidación de la transmisión de la lengua,⁸ y la justicia, que debería actuar como resorte de garantía de los derechos lingüísticos, aparecen sistemáticamente con un incumplimiento de los compromisos asumidos.

⁸ En mi capítulo «Article. 8.1. Education». En: NOGUEIRA LÓPEZ, A.; RUIZ VIEYTEZ, E.; URRUTIA LIBARONA, I. (eds.). *Shaping language rights*. Estrasburgo: Council of Europe, 2012, pp. 250-251, señalo como los informes del Comité de Expertos apuntan reiteradamente el papel de la educación en la protección de las lenguas («*education is the fundamental basis of the protection and promotion of RMLs*»), «*considering education to be one of the most crucial factors in promoting a language*», «*education is a key factor*».)

El caso de la educación, además, da pasos atrás, en una dirección contradictoria con la implementación de enseñanza *en gallego* para las familias que deseen la escolarización de sus hijos e hijas en esta lengua, y con una práctica de ausencia de evaluación de los efectos de la política lingüístico-educativa en la transmisión generacional del gallego pese a conocerse datos estadísticos ciertamente preocupantes, con una pérdida de 20 puntos en el gallego como lengua inicial de los hablantes de 15 o más años en apenas dos décadas (del 62% al 43%)⁹. Se advierte así por la Real Academia Galega que una «política lingüística de “baja intensidad” puede resultar adecuada para situaciones donde la finalidad sea el mantenimiento lingüístico; sin embargo, parece insuficiente para revertir, o al menos frenar, procesos de sustitución».

La indiferencia ante las advertencias del Comité de Expertos y las recomendaciones del Consejo de Ministros son indicativas de la consideración que merecen los compromisos internacionales adquiridos al ratificar la CELROM por parte de las autoridades gallegas y estatales en sus respectivos ámbitos competenciales.

Pero en Galicia también los otros sectores cubiertos por la CELROM han experimentado una regresión en los últimos años; por lo que, más que constituirse en una baza para avanzar en la protección de la lengua, parece haber sido totalmente ignorada en cuanto a sus mandatos. La progresiva desaparición y falta de apoyo a los medios de comunicación en gallego y la modificación de la legislación de empleo público en relación con la forma de acreditar el conocimiento del gallego,¹⁰ son ámbitos de retroceso en la legislación interna.

Además, la Administración periférica del Estado en Galicia no dispone, en la mayor parte de sus órganos, de la documentación más habitual en gallego. Tampoco sus pruebas de acceso o procesos de promoción interna garantizan que sus empleados acreditan el conocimiento del gallego. Existen casos relevantes de intento de denegación de ayudas públicas porque algún documento del expediente figuraba en gallego, que solo fue corregido después de una polémica pública. Las administraciones gallegas (la autonómica y las locales), si bien cumplen los compromisos relacionados con la tramitación y documentación por escrito en gallego, tienen una atención oral en gallego más irregular.

En los últimos tiempos, la proliferación de plataformas electrónicas en las que la Administración estatal debe publicitar datos económicos, documentación administrativa o convocatorias ha provocado que se obligue a realizar toda esa documentación administrativa en castellano por parte de las administraciones gallegas, lo que en algunos casos hace que acabe siendo la única versión existente (publicidad de contratos con umbrales comunitarios, base de datos de subvenciones, plataforma para el seguimiento de los mecanismos de estabilidad presupuestaria...)¹¹. El amplísimo control central de las decisiones económicas de las administraciones autonómicas y locales, en aras del principio de estabilidad presupuestaria blindado constitucionalmente (art. 135), ha provocado no solo un corsé normativo que cuestiona su ámbito competencial, sino una regulación estatal sin ningún signo cooperativo que invade ámbitos de gestión y colisiona con otras competencias como la de lengua. El despliegue de la Administración electrónica en todos estos ámbitos se ha producido con una lógica de «imposición», como señalaba Fondevila Antolín,¹² con un vaciamiento de las competencias de autoorganización autonómica y, en lo que aquí atañe, con una clara omisión de las exigencias de respeto de los derechos lingüísticos y los mandatos de la CELROM. Así, la Base de Datos Nacional de Subvenciones aduce que es obligatorio remitir información en castellano de subvenciones que pueden tener un alcance

9 Real Academia Galega. *Lingua e sociedade en Galicia. Resumo de resultados 1992-2016*. Disponible en: <https://academia.gal/documents/10157/704901/Lingua+e+sociedade+1992-2016>.

10 La Ley 2/2009, del 23 de junio, de modificación del texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia, puso fin, con una tramitación urgente tan pronto tomó posesión el gobierno del PP en el 2009, a los apenas dos años en que se había exigido la realización de pruebas *en gallego* como sistema de valoración del conocimiento de la lengua gallega para el acceso al empleo público gallego, introducido por la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia. El texto actualmente vigente, Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, mantiene básicamente la estructura introducida en el 2009 que establece la necesidad de superar una prueba *de gallego* que puede ser sustituida por acreditaciones lingüísticas.

11 Punto 1.19 del documento de preguntas frecuentes de <http://www.oficinavirtual.pap.minhafp.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/TESEOnet/Documents/RPF%20BDNS%20FAQ%20ENERO%202016.pdf>.

La Central de Información Económico-Financiera publica su información en: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>.

12 FONDEVILA ANTOLÍN, J. «Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales». *Actualidad Administrativa*, núm. 9 (2016).

estrictamente local o autonómico debido a que el castellano es «la lengua común constitucional es el español o castellano. Si no se hace así, se estaría “oscureciendo” el contenido de una parte de la BDNS e imposibilitando el cumplimiento de sus fines». Por su parte, la Central de Información Económico-Financiera recoge un detalladísimo abanico de datos económicos de las distintas administraciones públicas que tan solo están accesibles en castellano.

Los servicios públicos gestionados directamente por la Administración tienen una atención en gallego parcial, tanto por escrito como oralmente, sin que exista una acción definida para corregirlo. El proceso creciente de privatización en la gestión de servicios públicos (sanitarios, sociales, educativos) está provocando que la atención a los usuarios se realice casi íntegramente en castellano ya que la Administración no vigila, en la contratación de los servicios, que se garanticen los compromisos de la CELROM.

En este ámbito de los servicios públicos gestionados indirectamente ha habido algunas controversias e impugnaciones judiciales que son indicativas de la falta de asunción de los compromisos de la CELROM y que, por su conflictividad, hacen conveniente detenerse en ellas. Los concesionarios y contratistas trabajan por cuenta de la Administración en virtud de un contrato y adoptan la posición que tendría la Administración si, en vez de haber recurrido a la gestión indirecta, hubiera prestado directamente los servicios correspondientes. Por ese motivo, la Administración contratante puede someter a los concesionarios a la regulación que establezca de los usos lingüísticos en sus relaciones con los ciudadanos.¹³ La Administración contratante puede establecer también obligaciones de entregar documentos en la lengua cooficial (al igual que impone el cumplimiento de exigencias de seguridad, de calidad, de transparencia...), atender al público con los usos lingüísticos que se establezca para la Administración con pleno respeto a los derechos de los ciudadanos (atención oral, facturas traducidas, servicios de atención al cliente...), en la medida en que la posición jurídica del contratista no es la de un ciudadano sino la de prestador indirecto de un servicio público (en el caso del contratos de servicios) o la de realizador de una prestación encargada por cuenta de la Administración en la que esta puede imponer las condiciones en que se realiza esa prestación. Cuestión distinta es la posición de ese mismo contratista en el proceso de licitación y adjudicación del contrato. En tanto no se formalice el contrato, goza de los mismos derechos lingüísticos que cualquier ciudadano a usar y a disponer de los documentos administrativos en la lengua de su elección. S. Martín-Retortillo precisaba también la diferencia en el régimen jurídico de los derechos lingüísticos de los gestores indirectos de servicios públicos cuando estos se hacían mediante concesión, lo que se traduciría en su sometimiento claro a los usos lingüísticos de la Administración, a cuando se efectuaban mediante una autorización administrativa, resultando «más discutible» la configuración como lengua propia de estas empresas.¹⁴

Existen en Galicia algunas sentencias de tribunales de justicia (STSJ) confusas y deficientes en su argumentación (STSJ de Galicia de 23 de febrero de 2006 y STSJ de Galicia 89/2016, de 18 de febrero, entre otras de este mismo tribunal) precisamente porque no diferencian estos dos momentos ni las consecuencias jurídicas sobre los usos lingüísticos que de ellas se derivarían.¹⁵ Si las administraciones deciden que,

13 PRIETO DE PEDRO, J. «Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Sr. Defensor del Pueblo sobre la conformidad a la Constitución de la Ley 1-1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 2 (1998), pp. 108-109, defendía que el régimen lingüístico de los concesionarios «queda incurso [...] en el régimen general de la cooficialidad lingüística», para lo cual es preciso garantizar los derechos de los ciudadanos a acceder a estos servicios en la lengua de su preferencia.

14 MARTÍN-RETORTILLO, S. «Dictamen sobre si la ley catalana 1-1998 de política lingüística es o no conforme con el bloque de la constitucionalidad». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 2 (1998), p. 52. En cambio, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. «Dictamen emitido a requerimiento de diversas asociaciones sobre la conformidad a la Constitución de la ley catalana de política lingüística de 7 de enero de 1998». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 2 (1998), p. 24, defendía la imposibilidad de entrar a regular usos lingüísticos en sujetos privados porque sería una coacción desproporcionada a la libertad de estos que no respondería a la necesidad de proteger otros derechos prevalentes.

15 STSJ Galicia 89/2016 (FJ 6): «Del artículo 4 de la Ordenanza se impugnan sus apartados 2 y 3, que son del siguiente tenor: 2. *O Concello demandará dos seus contratistas e provedores que fagan uso do galego nos bens e servizos que sexan obxecto do contrato, e así se fará constar nos correspondentes pregos de condicións.* 3. *Cando o Concello encargue estudos, proxectos e traballos análogos a terceiros, demandará que, sempre que sexa posible, sexan realizados en lingua galega.* Su impugnación tiene que ser acogida, pues la demanda a la que se refieren es contraria al derecho al uso del castellano que establecen la Constitución y el estatuto de Autonomía, y que tiene que ser garantizada por la Administración según dispone la Ley 3/1983. Por la misma razón ha de ser anulado el artículo 15, que dice: *O Concello de Lugo requiriralles aos seus contratistas, concesionarias/os, provedoras/os e demais axentes que estean traballando por conta da Administración, que fagan uso do galego nos bens e nos servizos (rotulación, recibos, atención ao público, contratos coas usuarias e usuarios...) que sexan obxecto de contrato. Estes requisitos han de constar no prego de condicións dos contratos administrativos que aprrobe o Concello. O Gabinete de Normalización Lingüística do Concello*

para promover el uso de la lengua o amparar los derechos de los usuarios de los servicios concesionados, es preciso prever, en los pliegos de contratos, o bien en la normativa general de contratación o lengua, previsiones sobre los usos lingüísticos de los contratistas, parece claro que podría hacerse siempre y cuando estos usos no supongan lesión para los derechos de esos usuarios. El contratista como tal no ostenta en esa relación la cualidad de «ciudadano» entendida como una persona que está estableciendo una relación con la Administración de sujeción general.¹⁶

En materia de contratación administrativa también se han planteado situaciones complejas para garantizar la publicidad comunitaria de los contratos sometidos a ella y, al mismo tiempo, los derechos lingüísticos de los licitadores a recibir los documentos que deseen en las distintas lenguas oficiales. Al no haber sido declaradas lenguas oficiales de la UE las lenguas propias oficiales, a nivel interno se produce una disfunción que no existe en los casos de otros Estados miembros con más de una lengua oficial que son a la vez lenguas oficiales comunitarias, bien por los propios acuerdos lingüísticos en su adhesión o, en algún caso, por ser lenguas oficiales de otros Estados miembros (sueco en Finlandia, neerlandés en Holanda...). En Galicia, por ejemplo, la Xunta de Galicia ha exigido a las distintas administraciones gallegas que los documentos que vayan a ser parte de un procedimiento con publicidad europea se tramiten, en todo caso, en castellano, aunque también pueda simultáneamente usar el gallego.¹⁷ Ello ha conducido a la tramitación íntegramente en castellano de estos procedimientos por un principio de economía procedimental. Es preciso buscar fórmulas para cohonestar la garantía de publicidad que prevé la normativa de contratos para estos supuestos con los derechos lingüísticos que también reconoce el ordenamiento a que los ciudadanos aspirantes a contratar con la Administración puedan demandar traducidos todos los documentos que puedan ser relevantes para ese procedimiento contractual. Igualmente esta circunstancia de un cierto «desplazamiento» de los derechos lingüísticos, por circunstancias interadministrativas ajenas al hecho de que el procedimiento sigue siendo un procedimiento que se desarrolla en el ejercicio de competencias en una comunidad con lengua propia, puede presentarse en aquellos casos en que la Administración autonómica renuncia a disponer de su propio órgano para resolver los recursos contractuales, y atribuye estas competencias al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como sucede en Galicia a la espera de que se constituya su propio órgano de recursos.¹⁸

4 Una CELROM para las lenguas regionales o minoritarias en el siglo XXI

Un cuarto de siglo para una lengua varias veces centenaria podría parecer poco tiempo. Ese es el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias. Sin embargo, es un largo periodo desde la perspectiva de la intensidad de los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que inciden en la salud de la lengua y en el objetivo de la protección de las lenguas regionales o minoritarias históricas de Europa. En estos 25 años, la globalización económica, los movimientos migratorios, la privatización de servicios públicos, la digitalización de las comunicaciones o las nuevas redes sociales son cambios que tocan de lleno el uso de la lengua en muchos de los ámbitos comprendidos por la CELROM, desde los medios de comunicación hasta la educación o los servicios sociales. Probablemente esos cambios requieren un replanteamiento de algunos de los compromisos para adaptarlos al contexto actual. También es preciso revisar las vías para reforzar el cumplimiento de los compromisos suscritos por los Estados signatarios.

En concreto, hay algunas áreas donde apreciamos una necesidad de evolución o matización de la CELROM. En educación es preciso estudiar cómo la introducción cada vez a edades más tempranas de una lengua extranjera (generalmente el inglés) está siendo un factor de debilitación de la presencia de las lenguas

encargarse de avaliar a calidade lingüística do produto e de informar sobre a súa validez».

16 En esa línea, la STSJ de Cataluña 316/2012, de 23 de mayo, entiende que cabe admitir la obligación de uso del catalán por los concesionarios y contratistas «en los términos de la Sentencia 31/2010; esto es, en la medida en que aquellos actúen en la gestión de servicios públicos, de forma que el estatuto lingüístico se asocia al servicio y no a la persona del concesionario» (FJ 6). En definitiva, la condición de contratista de la Administración de un prestador de un servicio público lo convierte en un *alter ego* de esta sin que pueda desconocer los derechos que el ordenamiento jurídico atribuye a los ciudadanos en sus relaciones jurídico-públicas.

17 *Acordo 1/2013 da XCCA-Galicia sobre o uso das linguas oficiais nos procedementos de contratación*. Disponible en: http://www.contratosdegalicia.es/formularios/acuerdo1_gl.pdf.

18 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/TACRC/Paginas/Tribunal%20Administrativo%20Central%20de%20Recursos%20Contractuales.aspx>.

regionales o minoritarias en la enseñanza al tener que convivir hasta tres lenguas en los programas educativos en esos momentos iniciales (inglés, la lengua predominante y la regional/minoritaria). En el caso de Galicia, concretamente, la nueva regulación existente desde el 2010 sobre el uso de las lenguas en la educación, que disminuyó la presencia del gallego, usaba como elemento de validación, precisamente, la voluntad de dar una mayor presencia en las aulas al inglés como lengua vehicular. El denominado plurilingüismo y la protección de las lenguas tradicionalmente habladas en Europa cumplen funciones distintas, y el primero no puede actuar en detrimento de los valores que defiende la CELROM.

Con respecto a los servicios públicos, los procesos de privatización y gestión indirecta de servicios financiados desde los presupuestos públicos debería conducir a completar las previsiones relativas a favorecer la protección de la lengua también en esos supuestos. Si bien la CELROM en el artículo 10.3 realiza una mención expresa a compromisos que se aplican a «los servicios públicos garantizados por las autoridades administrativas o por otras personas que actúen por cuenta de aquéllas», alguno de los compromisos que, por referencia a este, se introducen en el 10.4, como es el de reclutamiento y destino de «empleados públicos» con conocimiento de la lengua, deberían tener una formulación más amplia para cubrir a los/las trabajadores/as de servicios gestionados indirectamente por empresas mediante contratos o concesiones.

En tercer lugar, la redacción de la CELROM con relación a los medios de comunicación precisa claramente de una adaptación a las formas de comunicación digital que hoy son cada vez más relevantes. La referencia a los medios tradicionales de comunicación —periódicos, televisiones y radios— debe completarse con compromisos de presencia de la lengua en los canales de comunicación digital. Este es un aspecto, también, donde la regulación de ayudas públicas a los medios de comunicación en Galicia evidencia la necesidad de un entendimiento flexible de los compromisos de la CELROM. Sin duda, en relación con la transmisión de la lengua en las generaciones más jóvenes, este es un campo que es necesario reforzar. En esta línea, Woehrling abogaba por una reinterpretación del artículo 11 de la CELROM para adaptarla a la aparición de nuevas tecnologías (Internet, TV digital).¹⁹

Igualmente, es preciso extender la recomendación del artículo 11.2 en relación con la recepción directa de emisiones transfronterizas entre países vecinos a que esta se garantice entre comunidades lingüísticas dentro de un mismo Estado, aunque internamente existan divisiones administrativas. Esto, por otra parte, sería coherente con la recomendación del artículo 7.1.b de la CELROM. También cabe señalar la dificultad de articular las disposiciones que afectan a las relaciones entre comunidades transfronterizas de hablantes cuando el Estado limítrofe no ha ratificado la CELROM, como sucede con Francia²⁰ y Portugal.

La experiencia de aplicación de la CELROM, en concreto en el Reino de España y en Galicia y los territorios donde el gallego tiene presencia (Asturias, Castilla y León, Extremadura), también permite extraer conclusiones sobre las necesarias actualizaciones de un tratado internacional que, pese a su flexibilidad y posibilidad de geometría variable en los compromisos, apenas ha modificado pautas internas de comportamiento. La reiteración de las evaluaciones por el Comité de Expertos y las recomendaciones del Consejo de Ministros con un contenido prácticamente idéntico sobre los mismos compromisos debería tener algún mecanismo de revisión de estos. Lasagabaster apuntaba la ausencia de mecanismos de cumplimiento de naturaleza judicial ligados a la CELROM, lo que podría debilitar su fuerza obligatoria; si bien también hacía valer la importancia del sistema de monitorización que la acompaña, al establecer una relación flexible basada en la confianza mutua entre el Comité de Expertos, los gobiernos y los representantes de la sociedad civil, que, si hay voluntad de los Estados, podría dar frutos interesantes.²¹ Sería también preciso superar una forma de intentar acreditar el cumplimiento de las exigencias de la CELROM, que consiste en aportar actuaciones inconexas y puntuales para ocultar la ausencia de una acción clara y decidida en un determinado sector. Pasar de lo simbólico a lo sistemático, en definitiva.

19 WOEHLING, J.-M. «Introduction». En: NOGUEIRA LÓPEZ, A.; RUIZ VIEYTEZ, E.; URRUTIA LIBARONA, I. (eds.). *Shaping language rights*. Estrasburgo: Council of Europe, 2012, p. 21.

20 CASTELLS ARTECHE, J. M. «Efectos jurídicos de la ratificación por España de La Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, fasc. (II) (2004).

21 LASAGABASTER HERRARTE, I. «Articles 15 to 17. Application of the Charter». En: NOGUEIRA LÓPEZ, A.; RUIZ VIEYTEZ, E.; URRUTIA LIBARONA, I. (eds.). *Shaping language rights*. Estrasburgo: Council of Europe, 2012, pp. 518, 531.

Encontramos una cierta contradicción interna entre la insistencia de la propia CELROM sobre su dimensión de protección cultural de las lenguas, más que de las minorías lingüísticas,²² y la naturaleza de los compromisos, que incluye que, de facto, establecen derechos para los hablantes (atención educativa en la lengua, procesos judiciales en la lengua). Existe también una contradicción entre la ratificación de la CELROM y su peculiar incardinación en el sistema de fuentes resistente y supraordenada a las leyes,²³ con la ausencia de efectos en los espacios en que choca con normas internas que desconocen los compromisos adquiridos (comunidades autónomas sin sistemas de inmersión educativa, como Galicia, Valencia, Illes Balears; juzgados en que no se celebran juicios en la lengua regional a demanda de una parte...).

Igualmente, sorprende la práctica ausencia de menciones jurisprudenciales a la CELROM y el hecho de que, en las pocas ocasiones que se producen, o bien hay una interpretación equivocada de sus previsiones y los compromisos adquiridos por el Reino de España, o directamente una minusvaloración de su incardinación en nuestro sistema de fuentes. Nieva Fenoll señala que se ignora absolutamente su valor como tratado internacional queriendo atribuirle un efecto de *soft law* o simple recomendación.²⁴

De forma reciente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2016, de 17 de marzo, el Tribunal Constitucional (TC) ha introducido algunas menciones a la CELROM en su jurisprudencia y, si bien, alude a que «la Carta, como tratado válidamente celebrado, se integra desde su ratificación en el “ordenamiento jurídico interno” (art. 96.1 CE), y tiene además el valor interpretativo que le confiere el art. 10.2 CE» no extrae todas las consecuencias que serían posibles de ella. En el caso del cambio de la legislación lingüística en Aragón que abordaba esa sentencia, porque partía del presupuesto de que no estaba cubierta por la parte III, por lo que no «puede reconocerse, en relación con este tipo de lenguas, que dichos preceptos tengan el mismo valor interpretativo que tienen respecto las lenguas que los Estatutos de autonomía reconocen como oficiales» (FJ 5). No obstante, la STC no entraba a valorar en qué medida la protección de la parte II de la CELROM puede verse menoscabada por la regulación que era objeto del recurso de inconstitucionalidad. Tampoco con respecto a los cambios regresivos en la exigencia de conocimiento del catalán para el acceso al empleo público en Illes Balears, el TC (Sentencia 165/2013, de 26 de septiembre de 2013) deriva efectos de la CELROM ya que considera que no impone «un uso exclusivo o prevalente de la lengua regional en el ámbito administrativo y oficial». Esta alusión que «invoca la Carta con carácter retórico en relación con otras cuestiones, pero no entra en su contenido», según afirma el voto particular del magistrado Xiol Rios, no toma en consideración que «la Carta deja margen para optar por el reclutamiento o la formación, pero impone una obligación de resultado: la Administración debe poseer empleados públicos “en número suficiente” con capacitación lingüística» (voto particular de la magistrada Adela Asúa).

En el caso del gallego existe también un ejemplo palmario de la resistencia de los órganos judiciales a aplicar la CELROM. La controvertida regulación vigente de uso de las lenguas en el sistema educativo fue objeto de un recurso judicial en el que, entre otras cuestiones, se alegaba el incumplimiento de la CELROM por implantarse un sistema que no permite, para ningún grupo de alumnos, la opción ratificada de recibir la docencia *en* la lengua gallega, sino tan solo un tercio de las materias cursadas. A esta alegación, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 9496/2012, de 21 de noviembre de 2012, respondía (FJ 6): «Y por lo que se refiere a la invocación en la demanda de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, la misma fue ratificada por el Estado español en el año 2001, y vincula en sus positivos términos hacia la tutela de las lenguas calificadas como minoritarias por su ámbito territorial, siendo su artículo 8 el que, tras salvaguardar la “enseñanza de las lenguas oficiales del Estado”, impone a los Estados firmantes la adopción de medidas de fomento del empleo de tales lenguas regionales o minoritarias, y *asegurando una parte sustancial de las enseñanzas en la misma o medidas de efecto equivalente*. Pues bien, *tal carga es formulada en términos amplios y como directrices vinculantes, dejando espacio para su concreción a los Estados, que se ve cumplida en las condiciones del Decreto impugnado*, especialmente

22 WOEHLING, J-M. «Introduction», ob. cit., p. 23, alude a este elemento como parte de unas reflexiones sobre la eficacia de la CELROM y sus debilidades.

23 AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. «La Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa como Derecho interno». En: PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (coord.). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona: Atelier, 2006, p. 108, sostiene que «se incorpora con sus prescripciones generales en el bloque de constitucionalidad». También en AGIRREAZKUENAGA, I. *Diversidad y convivencia lingüística*. San Sebastián: Diputación foral de Gipuzkoa, 2003, p. 106.

24 NIEVA FENOLL, J. «La invocació directa de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries als tribunals». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 52 (2009), p. 184.

cuando la demanda tampoco realiza un análisis crítico y cotejado del precepto reglamentario cuestionado, en relación con la concreta vulneración supuesta de la Carta Europea, que pueda conducir a la conclusión contraria» (la cursiva es nuestra). Parece claro que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia desconoce los compromisos ratificados, que no son los de asegurar una parte substancial de la lengua (difícilmente un tercio sería considerado tampoco «substancial»), sino prever «una enseñanza garantizada en las lenguas regionales o minoritarias».

5 Conclusiones

La aparentemente irreflexiva ratificación inicial de la CELROM fue seguida por una práctica de intentos de maquillaje sobre la situación real de (in)cumplimiento de los compromisos en cada ciclo de evaluación. La reiteración, con respecto al gallego, tanto en Galicia como en los territorios donde tiene presencia, de incumplimientos claros de los mismos compromisos en cada ciclo de evaluación indican que es necesario reformular o bien el instrumento de ratificación o bien los mecanismos de aplicación de la Carta, ya que parece que, después de cuatro ciclos de evaluación, las autoridades competentes parecen no querer modificar sus pautas para cumplir los compromisos ratificados.

Aunque pudiera parecer que las lenguas que gozan de oficialidad cumplían sobradamente los criterios de protección de la CELROM, parece claro que existen ámbitos en los que solo cambios normativos y organizativos de calado pueden conducir a un cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos. En el caso de Galicia, la preocupante situación de la transmisión intergeneracional de la lengua, debería, por ejemplo, ser un incentivo para poner en marcha los compromisos en materia de educación, garantizando un sistema de enseñanza en gallego para las familias que lo deseen. Sin embargo, el proceso experimentado en los últimos años ha ido en la dirección contraria, disminuyendo la presencia de las materias en gallego y siendo prácticamente residual su presencia en los tramos de educación infantil. Tampoco los otros sectores experimentan avances, aunque la situación de incumplimiento de los compromisos es calificada como parcial por parte del Comité de Expertos, excepto en justicia.

Además, sería necesario abordar una actualización de la CELROM para adaptarse a la sociedad digital (medios de comunicación, Administración electrónica...), los procesos de privatización de servicios y sus efectos en los derechos lingüísticos de los usuarios y la globalización en los intercambios culturales y económicos. Debe prestarse también atención al «borrado» de las lenguas oficiales distintas del castellano, fruto del impulso de plataformas electrónicas únicas de intercambio de información diseñadas de forma centralizada y con claro preterimiento de las competencias y lenguas autonómicas.

Sería preciso también que el Comité de Expertos señale con mayor claridad en sus evaluaciones esa perspectiva temporal en relación con incumplimientos persistentes y no solucionados. También sorprende la indiferencia judicial ante las obligaciones que generaría la CELROM, que puede guardar relación con que precisamente la justicia es uno de los ámbitos donde existe más distancia entre lo ratificado y la situación real para todas las lenguas.

Es necesario, finalmente, que la ciudadanía exija los derechos y la acción pública de protección que se derivan de la CELROM; y hace falta ensayar fórmulas nuevas de activismo lingüístico para hacerlos valer. Sin duda, una labor de divulgación sobre las implicaciones de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias para la protección de las lenguas en los territorios en los que tradicionalmente se hablan es una tarea que podría también reforzar su cumplimiento.