

I.8. Galicia

(Primer semestre de 2011)

Alba Nogueira López*

Convivindo...coa desaparición da protección normativa do galego

1. Introducción

Pouco hai que salientar dentro da atonía xeral na que está inmersa a Administración autonómica tras a primeira ofensiva de deconstrución da lexislación lingüística da primeira metade da lexislatura. Tan só a culminación desa escalada cunha nova lei que busca abrir camiño ás consultas lingüísticas ás familias para determinar a lingua vehicular do ensino por un sistema de referendun nas aulas alonxado de calquera pedagóxico.

No aspecto normalizador, practicamente toda a acción de goberno paralizada tanto por cuestións políticas como pola incidencia desa ausencia de priorización nos fondos económicos cada vez máis reducidos para a, agora denominada, «dinamización» lingüística.

2. A Lei de convivencia e participación da comunidade educativa e outras normas

Rematando o primeiro semestre de 2011 aprobouse no Parlamento de Galicia a Lei 4/2011, do 30 de xuño, de convivencia e participación da comunidade educativa.¹

Escurrindo o vulto unha vez máis, ás autoridades públicas autonómicas péssalles o fardo de ter que gobernar e queren agora compartir a súa autoridade cos docentes. A Lei de Convivencia e Participación fundaméntase na premissa —falsa— de que o ensino en Galiza, un dos que ten as ratios máis baixas de conflictividade do Estado e cun número moi pequeno de sancións, ten

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

1. DOG de 15 de xullo, http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaLeisdeGalicia/Lei_4_2011.pdf

como problema principal a violencia nas aulas. A solución é desviar a atención da realidade con medidas sancionadoras. O acoso, os conflitos, son a cortina de fume detrás da que se agacha o obxectivo de regular nunha norma con rango de lei a consulta ás familias sobre as súas preferencias lingüísticas no ámbito educativo. Lembremos que o Consello Consultivo de Galicia emite un informe negativo á pretensión de facer estas consultas en educación primaria e secundaria no Decreto para o plurilingüismo e o goberno busca a cobertura dunha norma de superior rango para darlle continuidade a esa cuestión.

O punto principal no que a lei teimudamente pretende forzar a interpretación das normas educativas é na restritiva concepción da participación e consulta ás familias. Consulta sobre o que non pode, a programación educativa (artigo 6.4 da LOE) que deberían deseñar as Administración central e autonómica nas porcentaxes que, respectivamente, fixa a LOE. Desta programación educativa forman parte os contidos que se imparten e os coñecementos transversais que integran o curriculum (linguas de aprendizaxe, valores...)²

A Constitución Española no artigo 27.5 establece que a garantía do dereito á educación correspóndelle aos poderes públicos aos que lles encarga a programación xeral do ensino. Tamén abre ás portas á participación efectiva de todos os sectores afectados nesa programación educativa.

A Lei afirma no seu preámbulo que as súas previsións desenvolven o mandato establecido no artigo 118 da Lei orgánica de Educacion. Non obstante un exame integrado dos preceptos da LOE cos da LODE, aos que a primeira remite, permite apreciar como desfigura o contido esencial do dereito á educación tal e como é definido nestas dúas leis. Compre lembrar que a delimitación dun dereito fundamental debe ser feito por unha Lei orgánica polo que unha lei, estatal ou autonómica, que non teña esa natureza non podería facelo máis alá dos límites que a propia lei orgánica fixa.

2. A exposición de motivos sostén: «O segundo grupo de principios aséntase na participación de todos os sectores afectados na programación xeral do ensino polos poderes públicos que garante o punto 5 do artigo 27 da Constitución española, e que ofrece unha base constitucional sólida e xuridicamente incontestable á regulación pola lei de procedementos de consulta e participación directa das familias no ensino. Estes procedementos en ningún caso substitúen as canles institucionalizadas de participación nel e no funcionamento e goberno dos centros docentes previstas na lexislación educativa vixente, senón que abren novas vías de participación directa á comunidade educativa e, en especial, ás nais e pais, como primeiros responsables da educación dos seus fillos ou fillas, nas decisións da Administración educativa, respectando a autonomía dos centros para desenvolver a programación xeral do ensino e a liberdade docente e pedagóxica do profesorado».

O artigo 118 da LOE, que ten carácter orgánico, establece a participación como un valor básico para a formación da cidadanía e indica que esta «axustarase» ao disposto nesta mesma norma e na LODE (Lei orgánica 8/1985, de 3 de xullo).

Artigo 118. *Principios xerais.*

1. A participación é un valor básico para a formación de cidadáns autónomos, libres, responsables e comprometidos cos principios e valores da Constitución.

2. A participación, autonomía e goberno dos centros que ofrezan ensinanzas reguladas nesta lei axustaranse ao disposto nela e na Lei orgánica 8/1985, do 3 de xullo, reguladora do dereito á educación, e nas normas que se diten no seu desenvolvemento.

No que respecta á programación educativa é a LODE a que delimita o contido de participación do dereito á educación. A LODE é clara na súa delimitación do dereito á educación do artigo 27 da Constitución e establece:

Artículo Veintinueve.

Los sectores interesados en la educación participarán en la programación general de

la enseñanza a través de los órganos colegiados que se regulan en los artículos siguientes.

Polo tanto a única participación que se prevé neste aspecto concreto da programación do sistema educativo, xa que afecta ao núcleo esencial de definición do dereito á educación, é a que poderían realizar os sectores interesados —non só as familias— a través dos órganos colexiados expresamente previstos na LODE. A programación educativa sería, en definitiva, unha obriga dos poderes públicos e estes poden coñecer a opinión sobre ela dos sectores afectados a través dos Consellos escolares (estatal, autonómicos e, no seu caso, de ámbitos territoriais inferiores se o prevé unha lei autonómica). Non cabería, por tanto, que unha lei que non ten o carácter de lei orgánica entre a intentar configurar o contido esencial do dereito de educación nos seus aspectos participativos relacionados coa programación educativa en termos distintos dos que fixa a LODE.

O Tribunal Supremo nunha Sentenza de 20 de setembro de 1993 na que examinaba precisamente as funcións do Consello Escolar de Galicia indicaba:

«A tales efectos conviene recordar que ese art. 27.5 de la CE asigna a los poderes públicos el protagonismo en la programación general de la enseñanza para hacer efectivo el derecho a la educación, garantizando el derecho de todos a ella, y reconoce a los sectores afectados el derecho a participar efectivamente en dicha programación. Y es la LODE -Ley 8/1985, de 3 julio -la que desarrolla ese derecho constitucional, y, después de fijar en su Título II -arts. 27 a 36— las líneas generales y los criterios básicos que deben presidir la programación

general de la enseñanza, crea los Organos en los que se residencia la participación de los sectores afectados, disponiendo el art. 34 que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar, para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente, que a efectos de la programación correspondiente, garantizará en todo caso la adecuada participación de los sectores afectados».

A circunscripción da participación dos sectores afectados concretamente na programación educativa que se realiza a través de certos órganos colexiados —estatais e autonómicos— é, por outra parte, coherente co enunciado do artigo 27.5 da Constitución española que claramente confía a fixación desa programación aos poderes públicos e, tamén, coa concepción da educación como un ámbito de conformación da personalidade humana e da cidadanía no que o espazo de liberdade de elección deixado ás familias redúcese á formación moral e relixiosa interpretada de forma estrita como mostra a recente xurisprudencia en relación coa educación para a cidadanía e a educación na casa.

Neste sentido a STS de 11 de febreiro de 2009 sobre Educación para a cidadanía reafirma esa conexión entre a intervención dos poderes públicos na educación e o obxectivo de libre desenvolvemento da personalidade concluíndo que é competencia das administracións educativas a fixación dos currículos escolares sempre e cando respecten a neutralidade ideolóxica en cuestións que poderan afectar á liberdade de elección ligada ás crenzas morais e relixiosas que admite o artigo 27 da CE.

«Por lo que se refiere al papel del Estado en la materia, el referente *constitucional en esta cuestión lo ofrecen estos dos mandatos del artículo 27*: el de su apartado 5, que impone a los poderes públicos una obligada intervención en la educación (lo cual es coherente con el modelo de Estado Social de los *artículos 1 y 9.2*); y el que resulta de su apartado 2, que dispone para esa función una necesaria meta constitucionalmente predefinida, cual es que: «La educación tendrá por objeto el libre desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Educación, hay que recordarlo, que todos tienen derecho a recibir.

La necesaria presencia del Estado en esta materia deriva de la clara vinculación existente entre enseñanza y democracia, por lo que antes ya se ha expresado, y procede también del hecho de que esa democracia, además de ser un mecanismo formal para la constitución de los poderes públicos, es

As cuestiones que entrarían na programación educativa son claramente os currículos escolares, a determinación dos postos escolares e as medidas económicas relacionadas co sistema educativo. Así a LODE art.27.2 e 3 fai referencia aos recursos e fixación dos postos escolares e a LOE no art.6.4 confía ás Administracións educativas a determinación do currículo, cunha participación dos centros na súa concreción nos termos establecidos na propia Lei.

también un esquema de principios y valores.

Varias son las consecuencias que derivan de una interpretación combinada de los dos anteriores preceptos constitucionales.

La primera es que la actividad del Estado en materia de educación es obligada (representa el aspecto prestacional del derecho a la educación que resulta del precepto constitucional que se viene analizando).

La segunda es que esa intervención tiene como fin no sólo (1) asegurar la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado, sino también (2) ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático.

Y la tercera es que ese cometido estatal, debido a la fuerte vinculación existente entre democracia y educación, está referido a toda clase de enseñanza: la pública y la privada»».

Art.6.4. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley.

Artículo 121. *Proyecto educativo.*

1. El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas.

A LOE tamén indica con claridade cal é o contido dese currículo, que vai máis alá dos meros contidos para incluír obxectivos, competencias básicas, métodos pedagóxicos y criterios de avaliación.

Artículo 6. *Currículo.*

1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, conte-

nidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

Todas estas cuestións serían, por tanto, parte do núcleo que lle corresponde fixar á Administración coa colaboración dos Consellos Escolares estatal ou autonómico.

Como un dos obxectivos do sistema educativo —un dos elementos que conforman o currículo escolar de acordo coa LOE— está a competencia nas dúas linguas oficiais:

Art. 17. LOE. «Obxectivos da educación primaria. A educación primaria contribuirá a desenvolver nos e nenas as capacidades que lles permitan: e) Coñecer e utilizar de maneira apropiada a lingua castelá e, se a

houbese, a lingua cooficial da comunidade autónoma e desenvolver hábitos de lectura». (En termos semellantes o art.23.h LOE para a ESO e o 33.e para o Bacharelato).

Compre lembrar que a Sentenza do Tribunal Constitucional 337/1994 (FX9), establece con claridade que a fixación dos currículos inclúe a garantía da competencia nas dúas linguas oficiais e que esta é unha actividade reglada das Administracións educativas que non pode estar condicionada pola libre opción dos interesados da lingua docente.

Mais recentemente o Tribunal Supremo nunha sentenza de 9 de decembro de 2010 é claro cando, recoñecendo o dereito das dúas linguas oficiais a ser utilizadas no sistema educativo, indica que a proporción na que a súa presenza deba ser garantida é unha decisión da Administración educativa en función do grao de normalización —isto é de presenza e uso real— que cada unha delas teña acadado. Non é por tanto unha decisión das familias senon dos poderes públicos que para tomar esa decisión están vencellados á situación sociolingüística e á necesidade de aplicar políticas de normalización para corraxir situacións de desigualdade ata que estas se modifiquen.

«Y para ello y de acuerdo con lo hasta aquí expresado procede estimar el recurso contencioso administrativo en su momento interpuesto, y declarar el derecho del recurrente a que el castellano se utilice como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña *en la proporción que proceda dado el estado de normalización lingüística alcanzado por la sociedad catalana*, de modo que el mismo no quede reducido en su uso al de objeto de estudio de una asignatura más, sino que se haga efectiva su utilización como lengua docente y vehicular en la enseñanza.

Esta declaración abre un interrogante acerca de cuál deba ser la proporción en la que se incorpore el castellano como lengua vehicular al sistema de enseñanza en Cataluña. La determinación de la misma y su puesta en práctica corresponde acordarla a la Generalidad de Cataluña, de modo que si el Gobierno de la misma creyese que el objetivo de normalización lingüística estuviera ya conseguido, ambas lenguas cooficiales deberían ser vehiculares en la misma proporción y si, por el contrario, se estimase la existencia aún de un dé-

ficit en ese proceso de normalización en detrimento de la lengua propia de Cataluña, se debería otorgar al catalán un trato diferenciado sobre el castellano en una proporción razonable, que, sin embargo, no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencia en la obligada utilización del castellano como lengua vehicular. Trato de favor que debería ser transitorio hasta tanto se obtenga el objetivo de normalización que constituye el modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo integral que constituye el modelo constitucional que garantiza el principio de lealtad constitucional entre Administraciones Públicas y que de acordarse deberá estar suficientemente motivado.

En consecuencia y para ello *la Generalitat* deberá adoptar cuantas medidas sean precisas para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán» (a cursiva é nosa).

A consulta, por tanto, sobre estas cuestións (obxectivos, contidos, competencias básicas...) supoñería a alteración da regulación nos termos previstos na

LOE e LODE de delimitación do dereito de educación. Esta delimitación ten como obxecto garantir a igualdade e o pleno desenvolvemento da personalidade impedindo que consideracións parciais ou non amparadas en dereitos que a Constitución considera dignos de protección (ex. Liberdade relixiosa) poidan alterar a programación educativa xeral e impedir o pleno desenvolvemento da personalidade dos estudantes. Unha programación educativa definida polos poderes públicos e no que se produce unha participación cualificada dos sectores interesados a través dos órganos colexiados de representación que as leis orgánicas reguladoras deste dereito prevén.

Un alcance distinto terían as previsións contidas no art.118 da LOE que abre a posibilidade de que as administracións educativas artellen outras medidas que promovan e incentiven a colaboración efectiva entre a familia e a escola. Serían estas medidas que deberían necesariamente dirixirse a fomentar a participación fora dos límites fixados na LODE e, por tanto, non poderían tocar a programación educativa.

Artigo 118. Principios xerais.

4. Co fin de facer efectiva a corresponsabilidade entre o profesorado e as familias na educación dos seus fillos, as administracións educa-

tivas adoptarán medidas que promovan e incentiven a colaboración efectiva entre a familia e a escola.

A estes efectos a lei podería regular as consultas como unha desas medidas de corresponsabilización das familias previstas no art.118 da LOE pero estas consultas non poderían entrar no contido esencial do dereito á educación como dereito fundamental no que se inclúe a programación xeral do ensino (art.27 da CE). Como ven de recordar en datas moi recentes o Tribunal Constitucional non forma parte do dereito da educación a liberdade de elección dos pais e nais en relación coa programación educativa e, só limitadamente, poderían contestala en caso de que violase o dereito que tamén reconece o art.27 da Constitución á educación moral e relixiosa da súa elección.

STC 133/2010: «El punto de equilibrio constitucionalmente adecuado puede ser a veces difícil de encontrar; pero es indiscutible que los padres no tienen, en virtud del artículo 27.3, un derecho ilimitado a oponerse a la programación de la enseñanza por el Estado. El artículo 27.3, dicho de otro modo, permite pedir que se anulen las normas reguladoras de una asignatura obligatoria en tanto en cuanto invadan el derecho de los padres a decidir la enseñanza que deben recibir sus hijos en materia religiosa o moral; pero no permite pedir dispensas o exenciones».

STC 133/2010: «Efectivamente, en lo que respecta a la determinación por los padres del tipo de educación que habrán de recibir sus hijos, ese derecho constitucional se limita, de acuerdo con nuestra doctrina, al reconocimiento prima facie de una libertad de los padres para elegir centro docente (ATC 382/1996, de 18 de diciembre, FJ 4) y al derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE)».

A lei conten neste primeiro aspecto unha regulación que claramente vulnera as leis orgánicas que desenvolven o dereito fundamental á educación, pero o certo é que non aborda outras fórmulas de participación ou consulta que non estarían vedadas por estas normas. Unha concepción ampla da participación nos centros axustada aos contornos constitucionais podería prever consultas sobre múltiples aspectos da educación que non afecten á programación educativa como parte do núcleo intanxible do dereito á educación, reservado á lei orgánica e confiado, principalmente, aos poderes públicos. Así poderían realizarse consultas sobre a xornada escolar, os horarios de entrada e saída ao centros, as infraestructuras docentes ou outras cuestións organizativas do ensino.

Tamén unha visión aberta da participación podería prever procesos de consulta —nun só centro, nun grupo de centros ou en toda Galiza— promovidos polas propias familias. Nesa liña a lei debería regular as porcentaxes de representatividade que habería que acreditar para poder promover estas consultas sen limitar a súa convocatoria aos momentos en que a Administración educativa as inicia de oficio.

En garantía da debida transparencia do proceso de consulta a lei debería regular a forma de participación dos sectores interesados na verificación da autenticidade e neutralidade da consulta. Tamén garantir a forma en que o persoal docente e administrativo e as asociacións e sindicatos que os representan, os pais e nais e as asociacións de pais e nais, poden fomentar a participación na consulta e trasladar as súas opinións e información ao resto da comunidade escolar.

Por outra banda, neste período apenas se pode sinalar unha norma regulamentaria o *DECRETO 115/2011, do 3 de xuño, polo que se aproban os estatutos do Colexio Oficial de Podólogos de Galicia (DOG de 20 de xuño)* que marca unha diferenza coa maioría de Estatutos de colexios profesionais publicados nos últimos anos ao esquecer toda referencia á lingua.

3. Xustiza: menos actuacións xudiciais en galego e unha sentenza de interese sobre empresas concesionarias

No ámbito da Xustiza hai que salientar que a Mesa pola Normalización lingüística fixo un balance sobre a redución da presenza do galego no ámbito xurídico e xudicial. Os actos xurídicos en galego reducíronse á metade entre 2009 e 2010 tras pasar de 57.011 a 30.334, respectivamente. Igualmente a Xunta admitiu, en resposta á denuncia da Mesa pola Normalización Lingüística, que a aplicación informática Minerva Nox, facilitada polo Ministerio de Xustiza para o seu uso nos xulgados da comunidade autónoma, non permite a tradución de documentos xudiciais ao galego.

Ten interese unha sentenza do Xulgado do contencioso-administrativo nº 2 de Vigo, 2/11 de 3 de xaneiro de 2011 na que unha concesionaria municipal intentou atacar unha liquidación firme dunha taxa municipal polo feito de non ter accedido o Concello de Vigo á tradución da resolución municipal definitiva fronte á que solicitaba a retroacción do procedemento. A sentenza declara o dereito a recibir as notificacións na lingua da súa elección xa que se estaría ante unha relación suxeición xeral —a xurídico-tributaria— sen que a condición de concesionaria interveña nese suposto pero indica que a concesionaria debe aplicar a Ordenanza municipal de Normalización Lingüística nas súas relacións cos usuarios. Non se aprecia indefensión polo que a estimación é parcial non procedendo a retroacción das actuacións e tan só se anula a desestimación da solicitude de tradución.

4. Axudas

O número de axudas convocadas en 2011 reduciuse como consecuencia da crise. Entre as existentes segue habendo axudas con condicionado lingüístico.

A Orde do 31 de decembro de 2010 pola que se establecen as bases reguladoras para a concesión de axudas aos concellos e outras entidades locais de Galicia para a realización

de actividades de promoción e fomento do cooperativismo, e se procede á súa convocatoria para o ano 2011 (DOG 21 de xaneiro) valora no baremo o uso da lingua galega nas actividades. A Orde do 31 de decembro de 2010 pola que se establecen as bases reguladoras dos programas de fomento do emprego en empresas de economía social e de promoción do cooperativismo e se procede á súa convocatoria para o ano 2011 (DOG 21 de xaneiro) no mesmo ámbito de actuación tamén coincide neste condicionado lingüístico. Tamén desde a Consellería de Traballo e Benestar publicouse con condicionado lingüístico a Orde do 30 de decembro de 2010 pola que se establecen as bases reguladoras das axudas destinadas a actividades de fomento da prevención de riscos laborais na Comunidade Autónoma de Galicia no exercicio de 2011 (DOG de 24 de xaneiro). Na mesma liña de condicionado vai Orde do 30 de decembro de 2010 pola que se establecen as bases polas que se rexerá a concesión de subvencións a entidades de iniciativa social para o mantemento e a promoción de actividades e programas na área de servizos sociais comunitarios e se procede á súa convocatoria para o ano 2011 (DOG de 24 de xaneiro).

A Resolución do 10 de marzo de 2011 pola que se establecen as bases reguladoras para a concesión de subvencións para o desenvolvemento e produción de contidos interactivos en lingua galega e se convocan para o ano 2011 (DOG 6 de abril) acorda unha vez máis a convocatoria de axudas para o impulso de materiais usando novas tecnoloxías en galego.