



Demandas lingüísticas y conflicto político en España

ANDREA C. BIANCULLI
JACINT JORDANA
MÓNICA FERRÍN PEREIRA



Exedra

|CE|P|C|

DEMANDAS LINGÜÍSTICAS
Y CONFLICTO POLÍTICO
EN ESPAÑA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque

José Álvarez Junco

Manuel Aragón Reyes

Paloma Biglino Campos

Elías Díaz

Arantxa Elizondo Lopetegui

Ricardo García Cárcel

Raquel García Guijarro

Yolanda Gómez Sánchez

Pedro González-Trevijano

Carmen Iglesias

Francisco J. Laporta

Encarnación Lemús López

Julia Ortega Bernardo

Emilio Pajares Montolío

Benigno Pendás

Antonio Torres del Moral

Josep Maria Vallès i Casadevall

ANDREA C. BIANCULLI
JACINT JORDANA
MÓNICA FERRÍN PEREIRA

DEMANDAS LINGÜÍSTICAS
Y CONFLICTO POLÍTICO
EN ESPAÑA

Prólogo de PETER A. KRAUS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2021:

© Andrea C. Bianculli, Jacint Jordana y Mónica Ferrín Pereira

Fotografía de cubierta: Frederic Montornés

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 928071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-21-060-8

NIPO CEPC PDF: 091-21-061-3

ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-1916-9

ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1915-2

Realización: Medianil Composición, S. L.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS	9
PRÓLOGO por <i>Peter A. Kraus</i>	11
AGRADECIMIENTOS	19
NOTA DE EDICIÓN.....	21
ACRÓNIMOS.....	23
1. INTRODUCCIÓN.....	25
2. MARCO CONCEPTUAL	35
3. CONTEXTUALIZACIÓN EMPÍRICA.....	45
Imbricación de la diversidad lingüística en España	45
Una visión de las políticas lingüísticas en España.....	60
4. REIVINDICACIONES LINGÜÍSTICAS EN ESPAÑA: EDUCACIÓN, SEÑALIZACIÓN DE LOS ESPA- CIOS PÚBLICOS Y MEDIOS AUDIOVISUALES....	71
Marco metodológico y selección de casos	71
Reivindicaciones lingüísticas en el ámbito de la educación...	77
El catalán y el castellano como lenguas vehiculares en el siste- ma educativo catalán	78
El Decreto de Trilingüismo en las Islas Baleares	88
Reforma lingüística para un modelo de conjunción en eus- kera en el País Vasco	94
El Decreto de Plurilingüismo en Galicia.....	100
Demandas lingüísticas en la señalización del espacio público y los medios audiovisuales	106
El uso del catalán y el castellano en señales comerciales y de tráfico en Cataluña.....	107
El uso del euskera y el castellano en las señales de tráfico y de las calles en el País Vasco.....	112
RTVM y la recepción de canales de televisión catalanes en las Islas Baleares.....	115
La introducción de la programación en inglés en la Corpora- ción Radio y Televisión de Galicia (CRTVG)	120
Conclusión.....	122

5. ANÁLISIS COMPARADO ENTRE TEMAS Y TERRITORIOS	125
Reivindicaciones educativas y conflictos lingüísticos.....	128
Demandas sobre la lengua en los medios de comunicación públicos y en los espacios públicos	134
Reivindicaciones lingüísticas, canales y acción colectiva.....	136
6. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS: ¿MODELANDO EL CONFLICTO LINGÜÍSTICO EN ESPAÑA?	143
El marco legal para la protección de las lenguas en Europa ..	145
Europa como guardián de las lenguas en España	148
Reivindicación de los derechos lingüísticos en las institucio- nes de la UE.....	155
La UE como espacio de reivindicación lingüística de la so- ciedad civil	158
7. CONCLUSIONES	163
La Unión Europea.....	168
Consideraciones finales sobre los retos de la diversidad lin- güística.....	171
REFERENCIAS	177
FUENTES JURÍDICAS Y DOCUMENTOS OFICIALES CITADOS	183

ÍNDICE DE TABLAS

3.1. Marco legal de las políticas lingüísticas: nivel español y UE	52
3.2. Marco legal de las políticas lingüísticas: CC. AA.	53
3.3. Contexto sociolingüístico en Cataluña	56
3.4. Contexto sociolingüístico en las Islas Baleares	56
3.5. Contexto sociolingüístico en Galicia.....	59
3.6. Contexto sociolingüístico en el País Vasco	60
4.1. Selección de casos.....	73
4.2. La educación en el caso catalán. Dimensiones de análisis.....	85
4.3. La educación en el caso balear. Dimensiones de análisis.....	91
4.4. La educación en el caso vasco. Dimensiones de análisis	97
4.5. La educación en el caso gallego. Dimensiones de análisis.....	103
4.6. El catalán y el castellano en la señalización comercial y de tráfico. Dimensiones de análisis.....	109
4.7. El euskera y el castellano en las señales de tráfico. Dimensiones de análisis	113
4.8. Los medios audiovisuales en las Islas Baleares. Dimensiones de análisis	117
4.9. Programación en inglés en la CRTVG Galicia. Dimensiones de análisis	121
5.1. Reivindicación de la redistribución del peso del castellano y de la lengua cooficial en la esfera pública.....	129
5.2. Comparación de las dimensiones de análisis: reivindicaciones, actores, argumentos y canales.....	130
6.1. Niveles de protección del euskera, catalán y gallego bajo la ECRML.....	149
6.2. Reivindicaciones a nivel de la UE mediante la ECRML	150
6.3. Número de preguntas escritas en el Parlamento Europeo a la Comisión Europea.....	157

PRÓLOGO

La lengua es un tema políticamente demasiado importante como para dejar su estudio exclusivamente en manos de lingüistas. Tal como han demostrado de manera contundente pioneros de la sociología política contemporánea como Karl W. Deutsch o Stein Rokkan, los parámetros clave de los conflictos lingüísticos en las sociedades modernas no están conectados con cuestiones intrínsecas a la lengua, sino que reflejan la compleja relación entre la lengua y la identidad colectiva. El escenario principal donde esta complejidad adquiere protagonismo es obviamente con relación al nacionalismo. Así pues, cuando hablamos de los entresijos lingüísticos españoles que son objeto de este libro, nos referimos a fenómenos de índole política que no pueden ser adecuadamente comprendidos si los enfocamos exclusivamente mediante conceptos en boga en áreas como la lingüística aplicada y otras disciplinas afines. En realidad, su estudio requiere analizar la movilización de grupos sociales, las relaciones de poder y los factores institucionales que definen el estatus de las diferentes comunidades lingüísticas.

Desde esta perspectiva, y a diferencia de los estereotipos recurrentes de las ideologías lingüísticas, no es un rasgo mágico inherente al castellano lo que le confiere a esta lengua una posición dominante frente a otras lenguas vernáculas habladas en territorio español, como el vasco o el catalán. El dominio resulta más bien del proceso político de construcción de un estado que tiene un largo historial de negación de la diversidad, ya sea por motivos religiosos o lingüísticos. Hace unos 50 años, Juan Linz, quien puede ser considerado no sólo como uno de los sociólogos europeos más importantes del siglo xx, sino también un intelectual icónico del nacionalismo liberal español, publicó un artículo en el que analizaba las reticencias institucionales a aceptar el multilingüismo en una sociedad con una «lengua mundial dominante», siendo esta lengua el castellano. No tiene sentido cuestionar la fuerza de los números en términos absolutos, pues el gallego, con 2,4 millones de hablantes, o el catalán, con alrededor de nueve millones, no pueden competir en

igualdad de condiciones con el castellano, que cuenta con más de 450 millones de hablantes nativos en todo el mundo, tal como lo señala con orgullo el Instituto Cervantes, creado para promover el castellano en el exterior. No obstante, hay que tener en cuenta que el «mercado lingüístico global», donde sólo unas pocas lenguas ostentan el privilegio de ser parte del oligopolio transnacional de la comunicación, no ha sido moldeado por fuerzas espontáneas y políticamente inocentes. Más bien refleja el impacto de legados imperiales, un impacto que no puede simplemente reducirse a factores demográficos, sino que tiene que ver con la atribución política de un estatus desigual a diferentes grupos y sus lenguas.

Los activistas de las lenguas minoritarias en España a veces tienden a vincular los legados imperiales del castellano en España con sus legados en contextos multilingües poscoloniales, como en la región andina o en México. Esta analogía en realidad no funciona porque el dominio del español/castellano con relación al euskera/vasco en el País Vasco o al catalán en Cataluña durante la mayor parte de los últimos cuatro siglos, deriva de causas no homologables a aquellas que llevaron al dominio del español/castellano en relación con el aimara o al náhuatl.

El largo período de subalternidad del euskera, por ejemplo, no puede explicarse por los mismos factores que supusieron la represión de las lenguas indígenas en las Américas, donde la asimilación forzosa podría considerarse como una de las facetas más «benignas» de una historia caracterizada por una explotación económica prolongada, discriminación cultural y racismo. Sin embargo, independientemente de todas las diferencias cruciales entre lo que sucedió en la Península Ibérica y en las Américas, es difícil separar completamente las repercusiones externas de las internas del pasado imperial de España. A pesar del colapso del Imperio español en 1898, el imaginario colectivo del nacionalismo español siguió impregnado de las nociones de grandeza cultural que, en el mejor de los supuestos, estaba dispuesto a tolerar cierto grado de diversidad que nunca llegó a abrazar, y que habría implicado una renuncia a sus reivindicaciones hegemónicas.

La superación de esta hegemonía y el establecimiento de una igualdad cívica que pusieran fin a la subordinación prolongada de

las lenguas distintas del castellano que se hablaban en el territorio español, otorgando a sus hablantes una dignidad colectiva que previamente había sido privilegio exclusivo de aquellos que se identificaban con el castellano, se convirtió en uno de los principales retos a los que la monarquía parlamentaria, establecida en 1978, tuvo que enfrentarse. ¿Cómo se hizo? ¿Qué balance puede establecerse casi 50 años después del restablecimiento de la democracia? Al abordar estas cuestiones, los autores del libro subrayan con acierto que las respuestas son de suma importancia para cualquier evaluación de la calidad de la democracia en España.

Como muestran con gran detalle empírico, la evaluación conduce a resultados mixtos y algo problemáticos. Puede ser cierto que España no lo haga significativamente peor que muchas otras democracias de tipo occidental cuando se trata de reconocer la diversidad lingüística. El Estado de las Autonomías creado por la Constitución de 1978 introdujo un modelo que combinaba la descentralización política con el reconocimiento de las lenguas vernáculas en una serie de Comunidades Autónomas (CC. AA.). De este modo, España se apartó del sistema de gobierno territorial que promovía uniformidad y que había aplicado durante la mayor parte de su historia moderna, una historia caracterizada por el intento de imitar las estructuras estatales del vecino del norte sin ser capaz de aportar los elementos clave de modernización política propios de la república francesa.

La adopción de la autonomía lingüística a nivel autonómico ha jugado, sin duda, un papel determinante en la inversión de la tendencia que caracterizó los 40 años de dictadura franquista. En particular, ha permitido una recuperación sustancial del euskera y del catalán. Esta recuperación se debe básicamente al empoderamiento de los gobiernos de las respectivas CC. AA. a la hora de diseñar sus políticas lingüísticas, ampliamente aceptadas por sus ciudadanos, quienes han ido ratificando dichas políticas a través de sucesivas elecciones. Eso es lo que se puede decir en el lado positivo. De forma paralela y a menudo enrevesada, la recuperación también ha instigado nuevas formas de conflicto político, que en la mayoría de los casos tienen que ver con el estatus público de aquellas lenguas que antes eran objeto de discriminación.

En general, la razón subyacente a estos conflictos es la política de un reconocimiento que sólo se da a regañadientes y que en gran medida sigue siendo desigual. En otras palabras, lo que alimenta el conflicto es un arreglo en el que la oficialidad del gallego, el catalán y el vasco puede ser aceptada por el centro, pero sólo mientras se mantenga subordinada a la oficialidad del castellano, la única «lengua española oficial del Estado», como reza el Artículo 3 de la Constitución.

El Estado español se ha mantenido monolingüe, aunque matiza este monolingüismo admitiendo la coexistencia del castellano con otras lenguas en sus periferias. El modelo de autonomía lingüística establece así una clara asimetría entre el castellano, por un lado, y el euskera, el catalán y el gallego, por el otro. Esta es una clara diferencia entre España y federaciones lingüísticas como Bélgica o Suiza, donde las lenguas oficiales a nivel regional o de cantones son también lenguas oficiales del Estado. Se trata de una diferencia llamativa, dadas las considerables proporciones de la diversidad lingüística en España y, lo que es más importante, la relevancia política de la cuestión. La asimetría se ve exacerbada por un importante factor adicional: un actor clave en los conflictos descritos en este libro son las instituciones del Estado español —más notoriamente, el propio gobierno central—, que tiende a asumir el papel de víctima presunta o real de las políticas de equiparación lingüística promovidas por algunas CC. AA., en particular Cataluña. De esta forma, la asimetría inscrita en la Constitución española encuentra su prolongación en la estructura de los conflictos sociopolíticos que giran en torno de la cuestión lingüística: España es un estado que sociológicamente debe considerarse plurinacional. Y este mismo plurinacionalismo confiere a las cuestiones lingüísticas gran parte de su virulencia política. Sin embargo, España no ha estado dispuesta a rendir pleno tributo institucional a su realidad multinacional. Esto nos remite a sus legados imperiales, a los que tendría que renunciar si alguna vez quiere encontrar una salida al laberinto producto de una dominación injusta y encubierta tras una retórica obsoleta de misión y grandeza históricas.

La incapacidad de España para dar sentido a su presente democrático rompiendo con los restos de un pasado antidemocrático puede ser vista como una de las causas que siguen alimentando los conflictos

del centro con aquellas partes del país que no se sienten representadas por el gran relato hispánico, más ostensiblemente Cataluña y el País Vasco. La desafección culminó con el intento fallido de independencia de Cataluña en el 2017. Son muchos los factores que han intervenido en la tortuosa trayectoria que ha conducido a la crisis catalana, cuyo final aún no se vislumbra. La mayoría de los análisis presentados hasta la fecha no alcanzan a comprender la complejidad de la constelación que ha llevado a la confrontación de los años recientes. Sin embargo, no es exagerado afirmar que uno de los principales aspectos que han desencadenado el enfrentamiento ha sido el fracaso de las autoridades españolas a la hora de encontrar vías blandas para acomodar las aspiraciones catalanas, que siempre han incluido demandas de igualdad lingüística real. En este contexto, es justo añadir que el fracaso de España es también, en última instancia, un fracaso de Europa, como se insinúa en los últimos capítulos del libro.

Si la democracia en España no está hoy en su mejor forma, tampoco lo está la democracia en muchas otras partes de Europa. Entre los principales testigos de esta coyuntura están los grupos que reclaman derechos culturales y lingüísticos sin contar con un estado que apoye sus reivindicaciones.

Mientras que las políticas españolas de identidad lingüística tienen rasgos que responden a una particular construcción del estado-nación, estos atributos no tienen un carácter exótico, sino que se asimilan con las pautas generales presentes en las relaciones entre las mayorías y las minorías que también pueden detectarse en otros lugares de Europa. Las asimetrías y jerarquías que se hacen patentes en el caso español forman parte de esos patrones generales, en los que el poder político se traduce en poder cultural (y viceversa). Haber sido minorizado implica básicamente tener menos poder que aquellos que están representados por las instituciones mayoritarias a la hora de definir el propio estatus lingüístico.

Para muchos europeos pertenecientes a grupos lingüísticos minoritarios, la Unión Europea (UE), constituida tras el Tratado de Maastricht en 1992, alentó la esperanza de que los arraigados agravios históricos subyacentes a los procesos de formación de los estados llegarían a su fin, haciendo que categorías como mayoría y minoría

quedaran finalmente obsoletas. Como contrapeso a la jerga tecnocrática concomitante a la expansión y consolidación del Mercado Común, el discurso político de la integración en los años 1990 celebraba la diversidad. La UE se presentaba a sí misma como un espacio en el que la igualdad de derechos de ciudadanía no sólo sería plenamente compatible con la protección de la diversidad lingüística y cultural, sino donde la diversidad florecería debido al rol central que se le había asignado para articular el proyecto común. En cualquier caso, esto era lo que el lema europeo 'unidos en la diversidad', ya casi olvidado —y que nunca llegó a ser plenamente oficial debido a la implosión del proceso constitucional en 2004— parecía indicar a aquellos que veían en la Unión el presagio de una próxima era postnacional. Desde aquella óptica, la diversidad sólo podía concebirse como una diversidad en equidad, es decir, como una diversidad libre de las jerarquías y asimetrías que caracterizan las relaciones entre mayorías y minorías en un sistema de Estados-nación. En consecuencia, en el futuro, los vínculos entre lengua, identidad e instituciones serían moldeados por una dinámica bottom-up, y no por la atribución top-down del estatus cultural a través de las autoridades estatales. En el sentido más elemental, esto habría implicado, por ejemplo, que el catalán (nueve millones de hablantes) no tuviera una posición inferior en la UE al letón (dos millones) o al maltés (0,5 millones), que como lenguas oficiales de un estado miembro se convierten también y de manera automática en lenguas oficiales de la UE. El hecho de que se le siga negando al catalán este estatus demuestra que no tener estado significa literalmente no tener estatus. La diversidad en la equidad también habría supuesto diseñar un régimen lingüístico transnacional que no ignorara la existencia de las lenguas de los inmigrantes, varias de las cuales (por ejemplo, el árabe o el turco) cuentan con un número muy notable de hablantes en Europa. Por último, pero no menos importante, habría significado la búsqueda de vías que hubieran permitido una amplia red de comunicación entre los ciudadanos a escala europea, más allá de la lógica unidimensional de un mercado lingüístico monopolizado por el inglés.

Desde la perspectiva de 2020, todo esto suena a ciencia ficción. La europeización es una realidad que debe medirse no sólo en térmi-

nos económicos, sino también sociológicos y culturales, y la UE carece de la voluntad política para dirigir este proceso en una dirección que le otorgue a la unidad en la diversidad un significado sustancial. Treinta años después de Maastricht, en la medida en que aún tenga algún significado, la diversidad en Europa es, ante todo, una diversidad que es propiedad de y está controlada por los estados. Es cierto que instituciones como el Parlamento Europeo han prestado un cierto apoyo a la Carta de las Lenguas Regionales y Minoritarias Europeas, introducida en 1990. No obstante, hay que tener en cuenta que la Carta no fue producto de las deliberaciones de la UE; fue lanzada desde el Consejo de Europa, y aún sigue sin ser ratificada por importantes estados miembros, como Francia. Contrarrestando la celebración de la diversidad en el período post-Maastricht, la UE ha permanecido pasiva en cuanto a las expresiones de diversidad que no encajan fácilmente con el perfil cultural «oficial» de un estado miembro. En contraste con anteriores declaraciones de intenciones, en la aplicación de las políticas comunitarias la diversidad lingüística se ha tratado más bien como un impedimento antes que como un factor positivo. La elección de no decidir sobre cuestiones lingüísticas ha contribuido a estabilizar una situación en la que el uso del inglés, independientemente del Brexit, se ha convertido por defecto en el enfoque de facto para impulsar la comunicación transeuropea. Como puede apreciarse en los ejemplos tomados del contexto español de las dos últimas décadas, el impacto de Europa no ha sido demasiado beneficioso para la protección de la diversidad; de hecho, aquellos que desean reducir la diversidad a un oligopolio han utilizado en algunos casos los imperativos de la «europeización», a través de las lenguas dominantes, como excusa para debilitar aún más la posición de las lenguas vernáculas subalternas en determinados territorios.

Todo esto no plantea un panorama muy esperanzador. Sin embargo, me gustaría terminar este prólogo con un poco de optimismo, que debería basarse no sólo en el optimismo de la voluntad, sino también en el de la razón, parafraseando la famosa cita de Gramsci. El presente volumen muestra que el papel de la lengua —en singular y en plural— en la realización de los derechos de ciudadanía se ha convertido en un tema clave en los estudios contemporáneos sobre la

política en las sociedades diversas. Esto supone un importante vínculo entre las ciencias sociales y las humanidades, puesto que la lengua es el ejemplo por excelencia de un tema que requiere enfoques multidisciplinarios. Si un estudio de las lenguas ajeno a la política no tiene mucho sentido, lo mismo puede atribuirse a un estudio de la política que no tenga en cuenta la lengua y la diversidad lingüística. En términos técnicos, la lengua es endógena a los procesos democráticos. Este libro es un excelente ejemplo de cómo el complejo campo de la política lingüística puede abordarse de forma productiva.

Asimismo, ofrece abundante evidencia que muestra que su perspectiva no es sólo relevante desde el punto de vista académico, sino que es un asunto que preocupa al conjunto de la población. En condiciones democráticas, el conflicto puede contribuir a sostener un multilingüismo que no responde a criterios tecnocráticos ni a esquemas pseudoimperiales, sino que se articula desde abajo y tiene un carácter autocentrado. En cualquier caso, esta es la conclusión ligeramente optimista que el lector puede obtener tras conocer las movilizaciones contra los planes de la «reforma» trilingüe de la educación emprendida por la derecha en las Islas Baleares y en Galicia. Estos casos demuestran que el conflicto no sólo es necesario para lograr un cambio positivo, sino también para evitar un retroceso reaccionario. Tomemos esto como uno de los mensajes más oportunos de este libro: lo acontecido en el contexto español en las últimas décadas puede haber sido un preludio de lo que hemos presenciado más recientemente en otras regiones de Europa. Los primeros años de la década de 2000 estuvieron marcados por una extraña simbiosis de neoliberalismo tecnocrático y populismo estatista. Pero protestar contra las políticas de estos grandes uniformismos no ha sido un esfuerzo inútil. El péndulo puede volver a oscilar, articulando una Europa desde abajo que rescate la noción de una ciudadanía diversa de las cenizas en las que yace enterrada, pero sigue brillando.

PETER A. KRAUS
Universität Augsburg
septiembre de 2020

AGRADECIMIENTOS

La idea de este libro se remonta a 2017, cuando estábamos terminando nuestra investigación para el proyecto *'All Rights Reserved? Barriers towards EUropean CITIZENship (bEUcitizen)*, financiado por la UE. Nuestra contribución al proyecto se publicó en forma de capítulo de libro en el volumen editado por Francis Chevenal y Mónica Ferrín (2018) y titulado *Linguistic policies and citizens claims in a multinational state: the case of Spain*, con la coautoría de Andrea C. Bianculli, Jacint Jordana y Siresa López Berengueres.

Dada la complejidad del tema y su relevancia en el contexto español, una vez finalizado el proyecto decidimos profundizar en la investigación, con el ánimo de elaborar un estudio más detallado. El objetivo era explorar las demandas lingüísticas y los conflictos políticos asociados producidos en España en las primeras décadas del siglo XXI desde una perspectiva multinivel —incluyendo a la UE—, a través de una serie de casos de estudio. Todo ello no habría sido posible sin el proyecto *bEUcitizen* y el apoyo de la UE. Debemos nuestro agradecimiento a Francis Cheneval, Clara Velasco y Marc Sanjaume, entre otros, por su participación en el proyecto y por sus consejos detallados.

Por su ayuda en la investigación y sus inestimables aportaciones y puntos de vista, una mención especial para Siresa López Berengueres. También queremos agradecer a Daniel Cetrà por sus constructivos y entusiastas comentarios sobre el manuscrito. Agradecemos asimismo a Alberto Muntañola su trabajo y colaboración en el proceso de traducción, revisión y edición del manuscrito en castellano, y a Emma Martinell sus precisas anotaciones y correcciones.

Finalmente, nuestro agradecimiento y reconocimiento a Peter A. Kraus por su generoso prólogo y sus comentarios y sugerencias.

NOTA DE EDICIÓN

Este libro fue publicado originalmente en inglés, con el título *Linguistic Claims and Political Conflicts. Spanish Labyrinths in the European Context*, por la editorial Routledge, en su colección «UACES/Advances in European Politics», el año 2020. La versión en castellano ha sido revisada y ampliada en algunos capítulos, especialmente en relación con el análisis de los casos de estudio.

ACRÓNIMOS

ACMC	Asociación Catalana de Municipios y Comarcas
AGE	Alternativa Gallega de Izquierdas
ANC	Asamblea Nacional Catalana
APIMA	Asociación de Padres y Madres de Alumnos
BNG	Bloque Nacionalista Gallego
CCC	Convivencia Cívica Catalana
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CCMA	Corporación Catalana de Medios Audiovisuales
CC. OO.	Comisiones Obreras
CdE	Consejo de Europa
CDF	Carta de los Derechos Fundamentales
CE	Comisión Europea
CIG-Ensino	Confederación Intersindical Gallega
CIU	Convergencia y Unión
COMEX	Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales
CpC	Ciudadanos para el cambio
CRTVG	Corporación de Radio y Televisión de Galicia
CSO	Organización de la sociedad civil
EA	Solidaridad Vasca (Eusko Alkartasuna)
EB-B	Izquierda Unida Verdes (Ezker Batua-Berdeak)
EBLUL	Oficina Europea de Lenguas Minoritarias
ECRML	Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias
ELA	Solidaridad de los Trabajadores Vascos (Eusko Langi- leen Alkartasuna)
ELEN	Red Europea para la Igualdad Lingüística
ERC	Izquierda Republicana de Catalunya
EU	Izquierda Unida (Esquerra Unida)
EUiA	Izquierda Unida y Alternativa
FAPA	Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos
FaPac	Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Cataluña
FemCAT	Fundación de Empresarios de Cataluña
FETE	Federación de Trabajadores de la Enseñanza

FETE-UGT	Federación de Trabajadores de la Enseñanza – Unión General de Trabajadores
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IV	Iniciativa Verdes
LAB	Comisiones de Obreros Abertzales (Langile Abertzaleen Batzordeak)
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
OCB	Obra Cultural Balear
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
PCTV-EHAK	Partido Comunista de las Tierras Vascas – (Euskal Herrialdeetako Alberdi Komunista)
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PPC	Partido Popular de Cataluña
PSC-PSOE	Partido Socialista de Cataluña
PSdeG-PSOE	Partido Socialista de Galicia
PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra
PSIB-PSOE	Partido Socialista de las Islas Baleares
PSM	Partido Socialista de Mallorca
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PXNL	Plan de Normalización de la Lengua Gallega (Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega)
RAG	Real Academia Gallega
RTVM	Radiotelevisión Mallorca
SCJC	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
STEE-EILAS	Unión de Trabajadores de la Enseñanza del País Vasco
STEI-i	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza-Intersindical de las Islas Baleares
TEU	Tratado de la Unión Europea
TIL	Tratamiento Integrado de Lenguas
TSXG	Tribunal Superior de Justicia de Galicia
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
UPyD	Unión, Progreso y Democracia

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo *xxi*, las cuestiones relativas a la gestión del pluralismo lingüístico y del multilingüismo por parte de las comunidades políticas se han convertido en una de las principales preocupaciones en toda Europa. Entre otros factores, esto se debe a que la globalización ha traído consigo nuevas exigencias, y con ello han surgido nuevos conflictos para dar cabida a antiguas y nuevas disputas lingüísticas. En este sentido, la diversidad lingüística no sólo constituye una dimensión importante del nuevo orden social y político que configura la compleja diversidad cultural o «superdiversidad» (Vertovec, 2007), sino que también representa una distinción principal en las políticas europeas actuales. Muchos países se enfrentan a complejas coyunturas lingüísticas que han surgido o se han agudizado en los últimos años, y se han intensificado en un contexto marcado por una globalización creciente y grandes fluctuaciones migratorias (Kraus, 2012). De tales situaciones surgen diferentes tipos de conflictos lingüísticos, basados en configuraciones y problemas particulares en cada caso, que no resultan fáciles de desentrañar (Nelde, 1998).

Este libro busca contribuir a una mejor comprensión de dichos conflictos lingüísticos adoptando una perspectiva que considera la lengua como un componente clave de los derechos de ciudadanía. Desde esta óptica, y considerando también el punto de vista de la toma de decisiones colectivas, nos proponemos investigar cómo surgen los conflictos lingüísticos en diferentes circunstancias, y en qué medida implican disputas identitarias y preocupaciones sobre el uso instrumental de la lengua, en múltiples niveles y con diversas finalidades. Para ello, identificamos lo que llamaremos «demandas lingüísticas»: demandas sobre el uso social de determinadas lenguas en entornos lingüís-

ticos regulados. En otras palabras, identificamos las demandas realizadas por los ciudadanos, de forma individual o colectiva, directamente o a través de sus representantes, sobre la base de lo que perciben como sus derechos lingüísticos y, en segundo lugar, sobre la base de los derechos legales que presumiblemente respaldan sus demandas.

Este libro no tiene como objetivo desarrollar un análisis normativo de las políticas lingüísticas, ni tampoco presenta una discusión sobre qué valores inspiran la elaboración de éstas, o los tipos de confrontación causados por la divergencia de puntos de vista entre los principales actores implicados. Por el contrario, nuestro objetivo es desentrañar las condiciones que afectan las demandas lingüísticas, y cómo éstas conducen a la aparición de conflictos políticos de distinta naturaleza e intensidad. Si las demandas lingüísticas derivan de la dimensión comunicativa instrumental, o si son más bien el resultado de necesidades expresivas relacionadas con sensibilidades simbólicas e identitarias, sin duda es tenido en cuenta, pero no es el foco del análisis.

Las dimensiones instrumental y expresiva son muy importantes para entender cómo se legitiman las políticas lingüísticas y cómo se aplican los instrumentos de autoridad, tal y como han ilustrado muchos estudios (por ejemplo, Woolard, 2016). Sin embargo, ambas dimensiones están muy arraigadas en la mayoría de los conflictos lingüísticos y esclarecer sus conexiones es bastante arduo, por lo que ésta no parece la estrategia de investigación más adecuada para dar sentido a cómo surgen, estallan y se resuelven dichas disputas. En este sentido, asumimos que todas las lenguas sirven como medio de integración social y de expresión de identidades colectivas, además de ser vehículos de comunicación instrumentales para hacer posible las interacciones interpersonales. De ello, se deduce que la adquisición y el uso de las lenguas están relacionados con la participación ciudadana en nuestras sociedades y en sus comunidades políticas. No es de extrañar que las demandas sobre los derechos lingüísticos surjan cuando hay más de una lengua en una sociedad, y sobre

todo cuando están arraigadas territorialmente en el mismo entorno. En realidad, en un contexto de superposición de comunidades lingüísticas en un territorio —cada una de las cuales incluye a todos los ciudadanos con capacidades funcionales para comunicarse en una lengua específica—, es de prever que en cierta medida ambas dimensiones estén presentes para cada lengua.

También argumentamos que la elaboración de políticas lingüísticas supone un esfuerzo normativo al considerarse un componente clave de los derechos de ciudadanía, en un doble sentido. En primer lugar, los derechos lingüísticos permiten en gran medida el ejercicio de otros derechos de ciudadanía, debido a la ubicuidad de la lengua en todas las dimensiones de la vida colectiva. Esto tiene implicaciones políticas en los diferentes ámbitos que requieren el establecimiento y la gestión de reglas lingüísticas, tanto formales como informales, para articular aquellos casos en los que coexisten múltiples comunidades lingüísticas en un mismo territorio. En segundo lugar, no es un hecho irrelevante que la gobernanza regulatoria de los derechos lingüísticos pueda contribuir a facilitar la configuración de un sentimiento compartido de comunidad, superando los problemas de cohesión social que pueden surgir en aquellos casos en que no todos los miembros de un mismo territorio hablen la misma lengua con igual fluidez. Mientras que esto puede parecer una cuestión trivial en las sociedades monolingües, en las sociedades multilingües deviene una cuestión central. Las normas de ciudadanía deben respetar e integrar los derechos lingüísticos para facilitar la gobernanza de las prácticas lingüísticas en cualquier comunidad territorial. Sin embargo, la ciudadanía es un fenómeno de múltiples niveles (Kymlicka, 1995; Yuval-Davis, 1999) que excede claramente los límites físicos del Estado-nación y presenta también desarrollos relevantes a nivel subnacional, como es el caso de la emergente comunidad política europea.

Nuestro trabajo se centra en este enfoque analítico y evita, por tanto, discutir las perspectivas basadas en un enfoque normativo de las disposiciones lingüísticas. Asimismo, el libro no

busca evaluar las cualidades lingüísticas de las disposiciones existentes en determinados territorios ni valorar las demandas de algunos de los actores implicados en la defensa de sus reivindicaciones lingüísticas. Nos centramos en la identificación y caracterización de las demandas lingüísticas, discutiendo cómo, bajo determinadas condiciones, éstas se convierten en elementos clave de los conflictos políticos lingüísticos. La investigación que aquí se presenta aplica esta perspectiva metodológica al estudio de varios casos en España. Identificamos diversos episodios de tensiones políticas ocurridos en cuatro CC. AA. durante el período 2005-2015, cada una con una configuración lingüística diferente, y documentamos las demandas lingüísticas presentes en cada uno de los episodios analizados. Algunos de estos acontecimientos dieron lugar a importantes conflictos políticos, aunque no en todos los casos. En nuestro análisis, también comparamos estos sucesos examinando qué condiciones contextuales fueron relevantes para que cada caso produjera efectos particulares en el proceso político, incluyendo su incorporación en la agenda pública y las tensiones políticas derivadas.

Este libro constituye un esfuerzo exploratorio que pretende comprender mejor los contornos del cambio y la continuidad en el ámbito de las políticas lingüísticas. Se centra en el examen de España como un caso específico de elevada complejidad lingüística a nivel europeo, así como en el análisis de diversas configuraciones multilingües presentes en diferentes partes del país. Como indica Sue Wright en su libro *Language Policy and Language Planning*: «España proporciona [...] estudios de caso extremadamente esclarecedores que revelan que gran parte de la promulgación de derechos lingüísticos es problemática» (2004: 216). En consecuencia, el presente análisis puede ser relevante no sólo para comprender los debates y las necesidades de los diferentes actores y comunidades en España, sino también para pensar en posibles políticas lingüísticas para una población de la UE cada vez más móvil. A partir de este estudio, se formulan también algunas sugerencias más generales a escala europea, en particular para aquellos casos en los que no existe una clara se-

paración territorial relacionada con el uso de diferentes lenguas. El libro incluye un capítulo sobre la política lingüística de la UE centrado en este debate y que permite a los lectores comprender el potencial de los instrumentos de política lingüística de que disponen las instituciones políticas europeas para casos complejos como el español, al tiempo que proporciona un marco interpretativo para aplicar a otros contextos lingüísticos.

En el segundo capítulo presentamos un enfoque analítico para el estudio de los conflictos lingüísticos basado en la identificación de las demandas lingüísticas como el componente básico que desencadena dichos conflictos. Partimos de la base de que los contactos entre diferentes grupos lingüísticos crean turbulencias en los procesos de comunicación dentro de las sociedades y éstos pueden desembocar en disputas políticas, aunque no necesariamente en todos los casos. La existencia de reivindicaciones lingüísticas es un componente necesario para la aparición de tales conflictos, y nuestro objetivo es entender cómo se forman, refuerzan y se introducen en la arena política. Sin duda, comprender plenamente los determinantes de los conflictos políticos lingüísticos requeriría un trabajo mucho más comparativo y analítico, lo que está fuera del propósito de este libro. En todo caso, es importante señalar que explorar y evaluar los conflictos lingüísticos en la actualidad requiere considerar los múltiples niveles —subnacional, nacional e intergubernamental/supranacional— en los que éstos pueden ser cuestionados, ideados y promulgados por una variedad de actores estatales y no estatales.

El análisis de los conflictos lingüísticos ocurridos en España en las últimas décadas requiere incluir información contextual sobre la diversidad lingüística actual y sobre las políticas lingüísticas aplicadas en el país por los distintos gobiernos desde el retorno de España a la democracia. El tercer capítulo está dedicado a este propósito: calibrar si, durante el período democrático, el proceso político español ha conseguido dar cabida a las distintas comunidades lingüísticas, que en algunos casos se solapan con los límites formales de las unidades subnacionales —es de-

cir, las CC. AA.— mientras que en otros no se produce tal encaje. Más concretamente, identificamos algunos de los principales dilemas políticos en relación con las políticas lingüísticas en España, mostrando que se trata de un ámbito bastante complejo, en el que convergen múltiples capas de identidad nacional, conflicto social y valores políticos.

Este capítulo ofrece una breve revisión de las políticas lingüísticas en la España democrática. Se muestra cómo, tras las políticas represivas aplicadas durante la dictadura de Franco (1939-1975), cuando se impuso el castellano como única lengua nacional, el uso de las otras lenguas se extendió más allá de los círculos domésticos y familiares, a la par que los gobiernos de los territorios bilingües introdujeron políticas lingüísticas para proteger y promover sus hasta entonces abandonadas lenguas—desde la perspectiva gubernamental, obviamente—. Adicionalmente, este capítulo presenta el contexto formal e institucional establecido en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía. España cuenta con 17 comunidades autónomas; seis de las cuales tienen actualmente dos lenguas oficiales: su propia lengua histórica —el euskera, el catalán o el gallego— y el castellano. Se trata del País Vasco y Navarra, Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana y, por último, Galicia. En conjunto, cerca del 40% de la población española vive en territorios con lengua propia y competencias legislativas en este ámbito político. Así, describimos el contexto multilingüe español como una estructura jerárquica compuesta por un centro monolingüe y una periferia bilingüe que coexiste con el castellano, al tiempo que destacamos algunas de las complejidades de las políticas lingüísticas formuladas por las CC. AA. bilingües.

El cuarto capítulo presenta la metodología de investigación y describe el proceso de recolección y análisis de datos. Para captar la diversidad lingüística de España, y al mismo tiempo mantener el análisis dentro de unos límites manejables, el libro se centra en cuatro CC. AA.: Cataluña, las Islas Baleares, el País Vasco y Galicia. Exploramos tres ámbitos que tradicionalmente

han constituido los principales objetivos de las políticas de normalización lingüística establecidas a nivel autonómico: la educación, los medios de comunicación y los espacios públicos. Dentro de estos ámbitos, identificamos situaciones o episodios de reivindicación de las políticas lingüísticas para el período 2005-2015. Los conflictos incluidos en los casos de estudio se refieren a propuestas o intentos de cambio de los modelos lingüísticos vigentes, que implican, entre otros rasgos, una redefinición del estatus de las lenguas cooficiales en el ámbito institucional. A partir de la recopilación y análisis de estudios previos, así como de informaciones y noticias aparecidas en periódicos, revistas y otros medios de comunicación, examinamos diversas dimensiones en cada uno de los casos estudiados: el ámbito sectorial, los actores implicados en los conflictos, los destinatarios (es decir, las personas a las que quieren llegar los demandantes), el canal y los niveles políticos implicados.

De esta forma, encontramos que el ámbito de la educación implica un complejo conjunto de demandas, reivindicaciones, procedimientos legales y un intenso grado de movilización social. La educación puede apreciarse como un considerable espacio de conflicto donde las posiciones a favor o en contra de la promoción del castellano y de la lengua cooficial como lenguas de enseñanza se articulan mediante un amplio abanico de actores, argumentos y canales. Seguidamente, se presentan y discuten los conflictos generados por los intentos de promover cambios en el modelo lingüístico de los medios audiovisuales y la señalización del espacio público, ya sean impulsados por los gobiernos autonómicos o por distintos actores sociales.

El quinto capítulo introduce un análisis comparado que evalúa las similitudes y diferencias entre los casos examinados. De la misma forma, se debate sobre qué condiciones son relevantes para desencadenar conflictos políticos, produciendo, en algunos casos concretos, una mayor intensificación de dichos conflictos. Comprobamos que, aunque las reivindicaciones no educativas tienen una gran visibilidad social —en cuanto al uso de la lengua en los medios audiovisuales (televisión) y los espa-

cios públicos (señalización en tiendas, tráfico y calles)—, en la práctica, si se comparan con los retos en el ámbito de la educación, estas demandas conllevan menos conflictos políticos. Nuestro análisis comparado debate la dinámica provocada por la estructura de múltiples capas de la ciudadanía, teniendo en cuenta también las diferencias políticas y sociales entre territorios.

En el sexto capítulo, nos centramos en la descripción del marco de derechos ciudadanos a nivel europeo. Mostramos que las instituciones europeas desempeñan, o han desempeñado, un doble papel en relación con las minorías lingüísticas, y cómo los actores sociales y políticos aprovechan la arena europea para reivindicar los derechos lingüísticos. El capítulo aclara el papel que ejercen tanto la UE como el Consejo de Europa (CdE) en la configuración de la estructura de oportunidades políticas de los reclamantes en materia lingüística. En ausencia de un marco político nacional bien definido sobre los derechos lingüísticos en España, la política europea introduce una referencia significativa para los conflictos lingüísticos que surgen en los territorios bilingües de la Península. Realizamos este análisis desde una perspectiva cuasi-longitudinal, comparando el papel normativo de la UE durante el período 1999-2017, e incluimos una reflexión sobre hasta qué punto la UE ha ejercido como árbitro de los conflictos lingüísticos en España, o como formulador de políticas en materia lingüística por derecho propio.

El capítulo final plantea una síntesis y un nuevo examen del argumento principal. Presenta una evaluación de cómo la España democrática ha hecho frente a esta serie de demandas lingüísticas en distintos ámbitos de política pública y en todas las CC. AA. con población bilingüe, que en algunos casos dieron lugar a la aparición de importantes conflictos políticos. De hecho, la regulación de la diversidad de las lenguas habladas en España, más allá de sus territorios nativos, sigue pendiente para todo el país. Basándonos tanto en la evidencia empírica obtenida a partir de los estudios de caso explorados en este libro, como en el capítulo dedicado a la UE y el CdE, discutimos también

qué es lo que las instituciones europeas pueden aprender de la experiencia española a la hora de ofrecer recomendaciones sobre política lingüística a los Estados miembros.

El libro concluye con dos reflexiones principales. En términos teóricos, se identifican los puntos fuertes y las limitaciones de nuestro enfoque analítico. Las limitaciones se discuten como agenda de trabajo para futuras investigaciones que podrían llevar a perfeccionar los enfoques y marcos destinados a comprender las dinámicas de las políticas lingüísticas en entornos multinacionales. Por otra parte, desde una perspectiva empírica, se introduce un debate final sobre la creciente diversidad multilingüe en la era de la globalización y las dinámicas de continuidad y cambio que han experimentado la mayoría de las políticas lingüísticas en las últimas décadas.

En general, el libro ofrece una aproximación empírica y comparada de las reivindicaciones lingüísticas y de los posibles conflictos resultantes cuando inciden en la regulación de las lenguas en la esfera pública. En este sentido, uno de los principales hallazgos del libro es que las políticas lingüísticas utilizadas en España desde la democratización han estado expuestas a conflictos políticos porque se producen en la encrucijada entre diferentes expectativas y proyecciones sobre los derechos individuales y colectivos y sobre el futuro de cada comunidad lingüística. Por eso, aunque los conflictos son muy difíciles de evitar, lo más importante es cómo se procesan.

MARCO CONCEPTUAL

Los conflictos lingüísticos no son fáciles de desentrañar. La literatura académica ha analizado y debatido detenidamente muchos casos, a la par que se han propuesto múltiples tipologías para dar sentido a la diversidad y variedad de estos conflictos en el mundo. Se han sugerido diferentes marcos teóricos para explicar los conflictos que surgen de diversas configuraciones multilingües, así como aquellos casos en los que las tensiones lingüísticas no son especialmente intensas, aunque permanezcan latentes (Calvet, 1998). En muchas circunstancias, los conflictos lingüísticos también pueden estar asociados a otras causas de carácter socioeconómico, religioso o político, lo que dificulta aún más su análisis (Nelde, 1998).

Desde la perspectiva de la ciencia política, los estudios sobre políticas lingüísticas se han centrado en los vínculos entre los regímenes políticos y los modelos de política lingüística. Para ello, la mayoría de los trabajos han analizado las formas en que los gobiernos han intentado gestionar los conflictos lingüísticos siguiendo estrategias de asimilación o de pluralismo (Pool, 1990; Esman, 1994; Ager, 1996), particularmente en aquellos casos de contacto entre dos grandes grupos lingüísticos. Otra vertiente de la literatura ha profundizado en la política lingüística como una dimensión de la teoría de la construcción de la nación, tendiendo un puente entre dos cuestiones relevantes que a menudo producen graves conflictos: la formulación de la política lingüística como parte de la construcción del estado-nación, y la cuestión de los derechos de las minorías nacionales en contextos multinacionales (Beer y Jacob, 1985; Kraus, 2000, 2018). Por último, las teorías clásicas sobre el nacionalismo han abordado el papel de las diferencias lingüísticas en el surgimiento del nacionalismo (Gellner, 1983) y el papel relevante de la lengua

en la generación de una conciencia nacional (Anderson, 1991), a la vez que han proporcionado un marco adecuado para observar el surgimiento de dichos conflictos.

Desde la óptica de la teoría política normativa, los académicos han propuesto algunas perspectivas sobre políticas y derechos lingüísticos que podrían contribuir a aclarar las tensiones fundamentales que surgen de los conflictos lingüísticos (Requejo, 1999; Patten, 2001; Branchadell, 2003). Por ejemplo, las propuestas sobre cómo regular el uso de las lenguas, apoyadas en la idea de «justicia lingüística», han aportado un nuevo ángulo en la evaluación normativa de los conflictos lingüísticos (Van Parijs, 2011). En la misma línea, Kymlicka y Patten (2003) y Riera Gil (2016), han contribuido a la discusión entre la política lingüística y la teoría política con nuevos debates sobre los derechos colectivos de las comunidades políticas. Además, las discusiones sobre las tensiones entre los derechos individuales y colectivos (Taylor, 1992), y el derecho de los grupos culturales a defender su propia lengua (Kymlicka, 1995; Fletcher, 1997), son también contribuciones relevantes para una mejor comprensión de los planteamientos que subyacen a algunos conflictos lingüísticos.

Desde el análisis de las políticas públicas, diferentes enfoques han explorado cómo se gestionan las políticas lingüísticas en contextos multilingües, qué instrumentos se emplean y en qué medida son eficaces o generan efectos secundarios inesperados (Grin y Vaillancourt, 1997; Lo Bianco, 2010; Wright, 2016). En este libro, adoptamos una aproximación a los conflictos lingüísticos basada en el examen de la gobernanza regulatoria de los entornos multilingües, y centrada en la identificación de los diferentes actores políticos y sociales implicados, las estrategias que introducen para alterar las reglas lingüísticas —ya sean formales o informales—, y la relevancia de realizar demandas de derechos lingüísticos, individuales o colectivos, para obtener cambios regulatorios en su ámbito. Es de prever que la mayoría de los conflictos políticos relacionados con la lengua sean generados por reclamaciones de derechos de los ciudada-

nos, exigiendo un potencial cambio normativo. Para descubrir estas conexiones, examinamos la formación de las disputas lingüísticas y analizamos cómo se intensifican, hasta crear conflictos políticos con implicaciones más amplias.

En las sociedades plurilingües, la distribución de los derechos lingüísticos como parte de los derechos de los ciudadanos está relacionada con la forma en que las diferentes comunidades lingüísticas que coexisten en la esfera privada encuentran reconocimiento en el ámbito público. Las trayectorias históricas, las decisiones políticas y los ajustes en las relaciones sociales, entre otras razones, pueden explicar cómo se reconocen públicamente los derechos lingüísticos, y hasta qué punto existe, o no, un reconocimiento igualitario en contextos multilingües, especialmente en presencia de lenguas minoritarias.¹ Sin embargo, este no es el objetivo del libro. En realidad, nos interesa comprender cómo y en qué medida los equilibrios en las comunidades multilingües —en el sentido de aceptación amplia del *statu quo*— se mantienen estables o acaban cambiando con el tiempo, y nos concentramos en las reivindicaciones lingüísticas como posibles motores del cambio normativo en este ámbito político. No discutimos quiénes o qué factores son los impulsores del cambio más allá de la dinámica estructural, como por ejemplo los derivados de las migraciones, los cambios demográficos o las grandes transformaciones políticas y económicas. Nos centramos por tanto en el examen de los conflictos y tensiones asociadas a las situaciones en las que diferentes lenguas vehiculares —definidas como las lenguas utilizadas para la comunicación entre personas que pueden tener una lengua materna diferente— forman parte de un marco de comunicación común. Sugerimos que la superación de estas tensiones depende de cómo se definan y apliquen los derechos y las políticas lingüísticas en un territorio concreto, lo que en gran medida está relacionado con la forma en que se formulan y gestionan políticamente las demandas lingüísticas.

¹ Sobre las políticas de reconocimiento lingüístico y el problema del reconocimiento desigual, véase Kraus (2018b).

La lengua tiene dos dimensiones: una instrumental y otra expresiva. Desde una óptica instrumental, la lengua se concibe como un medio para denominar cosas, nociones y hechos, permitiendo que las personas se comuniquen. Por su parte, la dimensión expresiva es crucial para la forma en que los miembros de una comunidad se conciben a sí mismos y enmarcan su forma de vida (Taylor, 1985). Se han creado distinciones similares según las dimensiones comunicativas e identitarias de las lenguas establecidas, ya sean mayoritarias o minoritarias, con matices y énfasis particulares (para una revisión de divisiones equivalentes realizadas por numerosos expertos, véase Riera, 2016: 123). Ambas dimensiones son importantes por múltiples razones, que van más allá de las visiones «racionalistas» convencionales de promoción de la identidad y la eficiencia, ya que ambas implican preocupaciones individuales y colectivas sobre la auto-percepción y las capacidades transformadoras de una sociedad. Este atributo también se ha caracterizado como las propiedades comunicativas e identitarias de las lenguas, haciendo que algunas de ellas tengan su propiedad principal en su amplio uso y difusión, mientras que otras lenguas siguen siendo muy importantes para los individuos y las instituciones porque se vinculan a una identidad particular. Como ha sugerido Peter Kraus, respetar ambas propiedades es especialmente relevante en un entorno democrático:

La política lingüística no es sólo una herramienta para establecer un amplio marco de comunicación, sino que también está dirigida a proteger el estatus o el «honor» de los miembros de la comunidad lingüística y a superar el resentimiento colectivo en contextos institucionales marcados por la heterogeneidad cultural (2008, 77).

Es evidente que podemos observar cómo las dimensiones instrumental y expresiva afectan a las políticas lingüísticas en mayor o menor grado. Sin embargo, para nuestros fines analíticos, cuando examinamos los conflictos lingüísticos en las sociedades multilingües, estas dimensiones no pueden separarse fá-

cilmente; tampoco pueden supeditarse una a la otra. Nuestro argumento es que las dos dimensiones están entrelazadas, y una parte importante del conflicto gira en torno a cómo gestionar la relación entre las dos, lo que constituye un motivo constante de disputa. De hecho, entendemos que los intentos de separar analíticamente estas dos dimensiones pueden ser útiles para la elaboración de políticas, o para propósitos normativos, pero no son necesariamente tan importantes para explicar la formación de las demandas lingüísticas y sus conflictos asociadas. Por ejemplo, pueden observarse reclamaciones basadas en la mejora de la comunicación, que implícitamente conllevan una expectativa de reconocimiento de la identidad, o viceversa, lo que resulta difícil determinar exactamente cómo se combinan ambas dimensiones.

Partiendo de estas ideas, desarrollamos una perspectiva de las demandas lingüísticas basada en la noción de reivindicaciones políticas, y consideramos los derechos lingüísticos como una categoría particular dentro de los derechos de los ciudadanos, que puede desencadenar reivindicaciones específicas. Éstas pueden ser formuladas dentro de una sociedad por distintos actores, organizados o no, y se dirigen a quienes tienen la capacidad de producir cambios, con la expectativa de influir en las políticas y en los marcos políticos (Lindekilde, 2013). Las reivindicaciones no provienen necesariamente de los actores convencionales de las políticas públicas, y pueden expresarse como actos de protesta de la sociedad civil y de los movimientos sociales (Koopmans y Statham, 1999). Estas reivindicaciones políticas forman parte de la práctica democrática y se derivan de una variedad de causas, que van desde nuevas necesidades sociales hasta crisis medioambientales, problemas políticos o injusticias sociales. Entre ellas, las reivindicaciones de derechos son muy relevantes, pues suelen estar asociadas a principios valorados como la igualdad, la justicia y la libertad. Sin embargo, la reivindicación de derechos, incluidos los lingüísticos, también puede producir dilemas, socavar los compromisos sociales o incluso obstaculizar los avances democráticos (Zivi, 2011).

La regulación de los derechos ciudadanos es un ámbito muy sensible, dado que implica tomar en cuenta múltiples consideraciones éticas, políticas y sociales. Dentro de este dominio, las demandas de carácter político pueden surgir con bastante frecuencia, teniendo un efecto significativo en cómo se ejerce la gobernanza de los derechos. Entre otros impactos, las demandas desencadenan debates políticos, obligan a los actores a posicionarse o acaban provocando una confrontación. Asimismo, las reivindicaciones de derechos tienden a manifestar una sintaxis particular: incluyen una percepción subjetiva de un derecho ausente, una creencia sobre las causas del problema percibido y una solución «completa» del problema mediante la activación del derecho concreto que se reclama. Las reivindicaciones de derechos no implican necesariamente un razonamiento sofisticado, ni una lógica política interdependiente o formas de acción estratégicas para perseguir el objetivo esperado; son construcciones sociales, fáciles de compartir en el marco de movimientos sociales, y de comprender por parte de amplios grupos sociales. Sin embargo, las reivindicaciones de derechos también pueden ser herramientas para activar la participación democrática en nuestras sociedades, promover revisiones y deliberaciones sobre los consensos políticos existentes, y crear canales de participación política e inclusión (Zivi, 2011).

Las reivindicaciones sobre derechos lingüísticos constituyen un tipo particular de demandas de derechos que operan, según esta lógica, como una práctica política que pretende hacer efectivas regulaciones y configuraciones políticas específicas para los intercambios lingüísticos, que satisfagan a quien se considere titular de derechos individuales o colectivos. Estas reivindicaciones no están estrictamente relacionadas con ninguna identidad étnica o lingüística (como por ejemplo las reivindicaciones sobre el uso del inglés en la UE), pero a menudo mezclan motivaciones instrumentales e identitarias, lo que hace difícil desentrañar cuál de ellas predomina. La mayoría de las demandas lingüísticas no revelan los objetivos de los promotores, sino sólo sus opiniones sobre la inclusión o modificación de algunos de-

rechos lingüísticos específicos entre el conjunto de los derechos ciudadanos. Cualquier reclamación lingüística, sin embargo, puede deteriorar o mejorar la calidad democrática. Como indica Zivi (2011): no hay una expectativa clara sobre la calidad democrática resultante. Los conflictos lingüísticos, en este sentido, podrían ser percibidos eventualmente como negativos, pero también podrían desencadenar mejores configuraciones políticas que resulten más fáciles de gestionar en las sociedades democráticas.

En este libro identificamos e interpretamos las demandas lingüísticas —principalmente las reivindicaciones de derechos lingüísticos— formuladas por una multiplicidad de actores sociales y políticos con relación a varios casos concretos. El objetivo es comprender la aparición de conflictos relacionados con las políticas lingüísticas en entornos sociopolíticos complejos, y examinar su desarrollo y conclusión.

Uno de los matices que requiere un cuidadoso escrutinio para dar sentido a los conflictos políticos relacionados con la regulación y promoción del uso de la lengua en determinados territorios es entender cómo surgen las demandas de derechos lingüísticos en las sociedades multilingües. Otro aspecto es hasta qué punto las demandas están relacionadas con niveles significativos y sostenidos de movilización colectiva de la población a lo largo del tiempo. Y, por último, en qué medida estas reivindicaciones de derechos representan una mejora de la práctica democrática que implica una participación política más amplia, o crean bloqueos democráticos cuestionables. Para ello, debemos entender quiénes son los autores de las demandas lingüísticas en el ámbito público, si son actores políticos o sociales «convencionales» o «no convencionales», de carácter individual o colectivo, al mismo tiempo que desentrañar las interacciones y las líneas de conflicto que estos actores establecen respecto a la definición y expresión de sus reivindicaciones (Koopmans y Statham, 1999).

La lengua, en relación con sus dimensiones instrumental y expresiva, es un componente clave de los derechos políticos en un doble sentido. En primer lugar, los derechos lingüísticos po-

sibilitan en gran medida el ejercicio de otros derechos debido a la ubicuidad de la lengua en todas las dimensiones de la vida colectiva. En segundo lugar, estos derechos facilitan mayormente la configuración de un sentimiento compartido de comunidad, ya que la cohesión social comunitaria está supeditada a la fluidez lingüística. Sin embargo, tal como ya hemos señalado, las demandas sobre los derechos lingüísticos no se pueden disociar fácilmente debido a que las basadas en un razonamiento puramente instrumental —con el argumento de la eficacia comunicativa—, no pueden evitar una consideración implícita sobre la comunidad a la que supuestamente se aplican tales reivindicaciones. Asimismo, las reclamaciones que pueden estar motivadas por preocupaciones identitarias no pueden restar valor a la distribución de las capacidades lingüísticas existentes en la comunidad, si pretenden ser lo suficientemente convincentes. De hecho, dado que las demandas pretenden motivar a la mayor parte de la comunidad, deben combinar ambas dimensiones de forma compleja para explotar su potencial de movilización y crear un efecto significativo en las políticas lingüísticas.

De esta forma, prevemos que las exigencias sobre derechos lingüísticos sean una mezcla de percepciones expresivas e instrumentales, creencias y expectativas de soluciones, que se basen en reivindicaciones orientadas a activar los derechos de los individuos sobre la práctica lingüística en la esfera pública. En lugar de examinar dichas reivindicaciones y especificar sus componentes fundamentales, desarrollamos una estrategia analítica destinada a comprender cómo y en qué condiciones las reivindicaciones existentes pueden crear, mantener o exacerbar el conflicto político sobre la normativa lingüística, y en qué condiciones dichas demandas pueden fomentar la participación democrática y facilitar deliberaciones más amplias sobre las políticas. En este libro, nos proponemos explorar los canales de difusión de las demandas y la configuración contextual de las sociedades en las que surgen dichas demandas. También nos proponemos determinar en qué medida tales factores provocan un menor o mayor conflicto político, y cómo contribuyen a la articulación del proceso

de formulación de las políticas lingüísticas. Para ello, exploramos y comparamos varios casos de conflictos políticos en el ámbito lingüístico en territorios bilingües, donde se han formulado múltiples reivindicaciones en este sentido.

A menudo, la diversidad lingüística se reconoce como un signo de amalgama cultural, un reto para los procesos de construcción de la identidad y como una fuente de tensión entre los derechos individuales y colectivos. No obstante, incluso se ha argumentado que el multilingüismo público, incluyendo las lenguas de las minorías lingüísticas, también puede facilitar una inclusión social más amplia, al proporcionar una mayor capacidad de diálogo intercultural y una mejor conexión con el contexto global (May, 2014; Kraus, 2012). Estos argumentos, muy debatidos, definen el contexto en el que se formulan y reafirman la mayoría de las polémicas sobre derechos lingüísticos, y provocan que las políticas sobre el multilingüismo impliquen un proceso especialmente complejo. Por ello, dichas reivindicaciones representan una categoría muy delicada de demandas políticas, ya que pueden evolucionar hacia conflictos políticos de gran intensidad y fuerte polarización, hasta el punto de que, en ocasiones, pueden ser difíciles de resolver mediante los procedimientos democráticos convencionales. En este sentido, se trata de una cuestión de especial relevancia política que requiere enfoques interdisciplinarios y debates académicos precisos.

CONTEXTUALIZACIÓN EMPÍRICA

Imbricación de la diversidad lingüística en España

Este libro examina el caso español, con una amplia variedad de combinaciones lingüísticas, lo que nos permite observar múltiples demandas de derechos lingüísticos a lo largo de los años, muchas de las cuales muestran un importante potencial para alimentar conflictos de resolución compleja e incierta. Las particularidades lingüísticas de España y el desarrollo de políticas lingüísticas desde los años de la transición hacen de este país un caso de análisis muy especial. Algunos de los aspectos que incluye este estudio se refieren a las condiciones que pueden generar dificultades relevantes para la gestión de comunidades multilingües, las disputas de políticas que pueden surgir en torno de, e incluso para, la construcción del Estado, y la articulación territorial de las instituciones políticas del país.

En España no hay muchas más lenguas que en otros países europeos. Sin embargo, su singularidad procede del gran número de hablantes de éstas —en comparación con otras lenguas minoritarias en Europa— y la ausencia de otros países donde estas lenguas sean dominantes (Ramallo, 2018). Los territorios bilingües incluyen Cataluña, Baleares y Valencia (con diferentes variedades del catalán), el País Vasco y Navarra (euskera) y Galicia (gallego). Aunque hay cuatro lenguas oficiales en España, sólo el castellano es oficial en todo el país. Asimismo, existe el caso de la lengua asturiana (bable) que, si bien está reconocida y apoyada por el gobierno asturiano, carece de reconocimiento como lengua cooficial en la región de Asturias. Por otra parte, estas lenguas también se hablan en algunas pequeñas zonas del país que son mayoritariamente monolingües, en muchos casos sin disfrutar de una protección significativa (Lois-González *et al.*, 2020).

De este modo, la configuración de las comunidades lingüísticas, los territorios y la política en España se ajusta estrechamente a un experimento natural. La gran cantidad de casos nos permite debatir el surgimiento de conflictos políticos de carácter lingüístico, cada uno de los cuales con sus características particulares. El contexto multilingüe español puede caracterizarse como una estructura dual compuesta por un centro monolingüe y unas periferias bilingües, cada una con su «lengua propia» que convive con el castellano. Si consideramos sólo a los ciudadanos con una lengua materna distinta del castellano, las distintas comunidades lingüísticas de España suponen más del 20% de su población por lo que se refiere a las lenguas cooficiales (Lois-González *et al.*, 2020). Sin embargo, si consideramos a los ciudadanos españoles que hablan cualquier lengua cooficial, incluidos aquellos cuya lengua materna es el castellano, representan más del 30% de la población española.

Las configuraciones lingüísticas no son homogéneas en todos los territorios y es difícil encontrar patrones claros de carácter comparado. Por otra parte, las situaciones locales varían mucho dentro de cada comunidad multilingüe. Esto complica las iniciativas de política lingüística en los distintos territorios bilingües y abre la puerta al surgimiento de múltiples reivindicaciones de derechos lingüísticos. Como veremos con más detalle más adelante (véase la tabla 3.3), el porcentaje de ciudadanos cuya lengua materna no es el castellano varía en los territorios bilingües, y también existen variaciones significativas en el porcentaje de población bilingüe dentro de cada uno de estos territorios (Burgueño, 1997). Asimismo, existen pequeñas minorías lingüísticas en regiones mayoritariamente dominantes y monolingües (castellano), que gozan de distintos niveles de protección y reconocimiento público. En algunos casos, estas minorías utilizan lenguas que son cooficiales en las regiones adyacentes, por ejemplo, el catalán en los territorios aragoneses contiguos a Cataluña, o el gallego en Castilla y León y en los territorios asturianos cercanos a Galicia (Ramallo, 2018).

Además, durante la primera década de 2000, España recibió varios millones de inmigrantes de diferentes países del mundo, lo cual enriqueció la diversidad lingüística del país. Este aumento en la diversidad supuso un reto para las políticas lingüísticas y los marcos legales existentes en los territorios bilingües, al dificultar la aplicación de la mayoría de las estrategias establecidas en los años anteriores. Por último, es importante recordar que, en las últimas décadas, el impulso de la globalización y el auge del inglés como lengua franca global añadieron presión a los ciudadanos de toda España para que adquirieran una segunda lengua (en las regiones monolingües) y una tercera lengua (en las regiones bilingües). Todo esto ha dificultado aún más el mantenimiento de los frágiles equilibrios lingüísticos establecidos, abriendo así la puerta a nuevas reivindicaciones sobre cuestiones relativas al uso de las lenguas.

Aunque reconocida en la Constitución española (1978), la gestión de la diversidad lingüística en las CC. AA. donde una parte importante de la población es bilingüe, y donde muchos ciudadanos no tienen el castellano como lengua materna, no ha estado exenta de polémica. La formulación de políticas lingüísticas ha sido un tema controvertido desde la restauración democrática en España. Las iniciativas de política lingüística en apoyo a las lenguas propias de cada territorio han creado tensiones en el país, especialmente dentro de su propio ámbito autonómico. No obstante, y a pesar de estas circunstancias, la naturaleza de los conflictos lingüísticos y sus vínculos políticos tampoco ha dado lugar a controversias continuas. Durante períodos bastante prolongados de la era democrática, la sensibilidad al conflicto y la incidencia de las reivindicaciones de derechos lingüísticos han sido relativamente bajas en la mayoría de los casos. Aunque las políticas lingüísticas establecidas desde la democratización para la gestión de la diversidad lingüística desencadenaron reclamaciones de derechos, en pocos casos dieron lugar a grandes conflictos lingüísticos. Esto plantea una de las principales cuestiones que aborda este libro: ¿en qué condiciones surgen las reivindicaciones de derechos lingüísticos? Y, ¿cuándo, en conse-

cuencia, surgen conflictos políticos de carácter lingüístico que adquieren una dimensión destacada?

La mayor parte de las tensiones lingüísticas en España se producen allí donde se solapan diferentes comunidades lingüísticas, y mayoritariamente se producen dentro de los mismos territorios. Este es un factor clave no sólo para entender la naturaleza de las tensiones que se producen en el país, sino también para entender las razones por las que los períodos de equilibrio relativamente pacíficos son bastante comunes, a pesar de que el potencial conflicto sigue estando presente. Antes de detallar las principales características sociolingüísticas de los territorios bilingües, y centrarnos en examinar la diversidad de situaciones que comprenden, resumimos algunas características de las comunidades lingüísticas actuales en España.

En primer lugar, nos fijamos en la presencia del castellano en España, que, además, muestra una fuerte proyección internacional, tal como lo indica su predominio en América Latina y el hecho de ser la segunda lengua más hablada en Estados Unidos. El castellano tiene un poderoso pero indefinido estatus en España: una lengua franca para una parte de la población, una comunidad lingüística para la mayoría y una lengua de «estado-nación» en muchos aspectos. En general, no existe un consenso sobre el papel del castellano que todas las comunidades lingüísticas españolas acepten sin reservas. De hecho, a pesar de que las políticas del gobierno central favorecen el *statu quo* en el que el castellano es la lengua dominante y que buscan expandir el castellano por el mundo (Del Valle, 2007), no existe una política explícita sobre el uso del castellano en el contexto multilingüe de España. Del mismo modo, es notable la ausencia de una política explícita para facilitar el uso de las tres lenguas co-oficiales para cualquier fin más allá de los territorios donde se asientan las poblaciones bilingües (Vilarrubias, 2019). En este sentido, los derechos lingüísticos de la población bilingüe española siguen siendo muy asimétricos en favor del castellano, y sin salvaguardas de ningún tipo de su lengua materna cuando se desplazan a otros territorios dentro de España.

En segundo lugar, tal como ya señalamos, existen varias comunidades lingüísticas que no siempre son mayoritarias en sus propias CC. AA., e incluso, como grupo combinado, son minoritarias respecto del castellano. En casi todos estos casos, dichas comunidades lingüísticas reclaman reconocimiento, derechos lingüísticos y garantías, incluyendo acciones afirmativas. Las políticas lingüísticas afirmativas han sido establecidas por las CC. AA. para reforzar su práctica y fortalecer sus propias identidades, así como para gestionar los agravios históricos sobre la práctica de sus lenguas en la esfera pública. Para ello, han recurrido a instrumentos políticos de carácter asimétrico en muchos ámbitos, para apoyar sus lenguas cooficiales y así asegurar y expandir su uso frente al castellano. Las preferencias lingüísticas de la población de cada territorio, tal como se expresan en las convocatorias electorales, suelen tener una fuerte influencia en la intensidad en que se implementan estas políticas, moldeando así las políticas lingüísticas a corto plazo. En este sentido, es importante tener en cuenta el tema de las preferencias políticas, para entender cómo distintos gobiernos se enfrentan al reto de atender a diferentes comunidades lingüísticas y sus reivindicaciones.

Por último, un tercer estrato en la compleja estructura de las comunidades lingüísticas en España es el de las comunidades de migrantes, que incluyen a los «migrantes internos», los migrantes de la UE y los nacionales de terceros países. El número de inmigrantes en toda España ha crecido de manera exponencial en las últimas décadas —casi 6 millones de extranjeros residentes a finales de 2020—, y los inmigrantes han llegado así a compartir espacios con la mayoría de las comunidades lingüísticas existentes, a la vez que, en cierta medida, han reconfigurado el contexto sociolingüístico español. Este tercer tipo de comunidad requiere un conjunto diferente de políticas, cuya implementación suele ser responsabilidad tanto del gobierno central como de los gobiernos autonómicos e incluso locales. Asimismo, estas políticas también deben ser sensibles a la multiculturalidad y a la diversidad étnica, incluyendo, pero también yendo más allá de las cuestiones lingüísticas.

Nuestro análisis empírico de las demandas de derechos lingüísticos se concentra en las cuatro CC. AA. españolas incluidas en este estudio: Cataluña, Baleares, País Vasco y Galicia, cada una de las cuales presenta diferentes características respecto de su situación sociolingüística. Por este motivo, en primer lugar, detallamos las principales características en términos de comunidades lingüísticas superpuestas en cada una de las CC. AA. Si bien la diversidad lingüística siempre ha estado presente en España, ya en los años 1930, e incluso antes, habían surgido políticas lingüísticas, todas estas iniciativas fueron reprimidas durante la dictadura de Franco (1939-1975).

Esta severa proscripción afectó fundamentalmente a la esfera pública, donde el castellano se contemplaba como la única lengua española. Así, las lenguas regionales se toleraban principalmente en el hogar y en los círculos familiares, con escasas excepciones. En cierto modo, esta política monolingüe no fue muy exitosa, ya que «desencadenó una gran conciencia lingüística y cultural y un deseo popular de recuperar estas lenguas y sus culturas», dando lugar a numerosas manifestaciones culturales, políticas y sociales, ya en los últimos años de la dictadura (Lasagabaster, 2011, 111). De todas formas, su impacto varió según cada territorio.

Lamentablemente, nuestro análisis empírico no incluye los casos de Navarra y Valencia. Estos dos casos son interesantes ya que una parte de sus territorios tiene una población monolingüe (castellano) y otra parte es bilingüe. Esta situación, paralela en ambos casos, ha creado situaciones regulatorias particulares, propensas a desencadenar conflictos lingüísticos que requerirían un análisis más detallado. Sin embargo, hemos optado por excluirlos de nuestro diseño de investigación para disponer de casos más similares a fin de realizar el análisis comparado.

Con el restablecimiento de la democracia, y a través de la promulgación de la Constitución española en 1978, el vasco, el catalán y el gallego pasaron a ser reconocidos formal y legalmente, y fueron entonces objeto de un importante proceso de revitalización y normalización. La Constitución reconoció el

castellano como lengua oficial, y las otras tres lenguas pasaron a ser lenguas cooficiales, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía.¹ Además, la Constitución española estableció el marco de un modelo territorial descentralizado basado en la devolución de determinadas competencias administrativas y legislativas a las CC. AA. con lengua propia en varios ámbitos, incluyendo las competencias en materia de política lingüística.

Existen seis CC. AA. con dos lenguas oficiales: la propia y el castellano. Estas comunidades son el País Vasco y Navarra para el euskera, Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana para el catalán (también llamado «valenciano») y, por último, Galicia. En conjunto, alrededor del 40% de la población española vive en territorios con lengua propia y con sus propias competencias legislativas en esta área de política pública.

Aunque la Constitución de 1978 incluye algunas disposiciones relacionadas con la lengua (Artículos 3; 20.3; 148.1.17, y la disposición final), no se menciona específicamente qué lenguas deben ser reconocidas ni qué modelo lingüístico debe potenciarse en el ámbito público a nivel autonómico, ni bajo qué criterios (véanse las tablas 3.1 y 3.2). Esta es una cuestión importante porque esa falta de definición deja mucho margen para las reivindicaciones de derechos lingüísticos, tal como veremos en el próximo capítulo. De hecho, la definición de los derechos lingüísticos se articula indirectamente a través del reconocimiento de un estatus de oficialidad y cooficialidad del castellano

¹ Los estatutos de autonomía son las llamadas «constituciones territoriales» de las comunidades autónomas de España (García Morales, 2013). Mientras que los primeros estatutos de autonomía se aprobaron entre 1979 y 1983, entre 2006 y 2011 se aprobó una segunda generación de estatutos en ocho de las 17 comunidades autónomas, ya fuera para adoptar un nuevo estatuto o para reformar parcialmente el existente. Entre ellas se encuentran Cataluña (2006), Comunidad Valenciana (2006), Baleares (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007), Navarra (2010) y Extremadura (2011). Para más detalles, véase https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia.html, consultado por última vez el 7 de mayo de 2021.

y de las lenguas propias de las comunidades autónomas, respectivamente (Artículo 3). Este reconocimiento se combina con la evocación de derechos fundamentales de fuerte contenido lingüístico, como el derecho a la educación (Artículo 27) (Milian i Massana, 1984, 1994). Esto implica que la incorporación de ambas lenguas al ámbito institucional de las CC. AA. (educación, administración y medios de comunicación) a través de estrategias específicas de política lingüística, debe garantizarse en condiciones de no discriminación (Artículo 14).

Aunque el marco de la UE ofrece cierta protección jurídica a la diversidad lingüística en el Tratado de Lisboa (Artículo 165), como veremos más adelante, el derecho derivado existente no es lo suficientemente claro como para hacer frente a casos complejos de comunidades lingüísticas superpuestas, como es el caso de muchos territorios en España.

Tabla 3.1. Marco legal de las políticas lingüísticas:
nivel español y UE

Nivel UE		
Tratado de Lisboa (2007)	Art. 165	Respeto de la diversidad lingüística y promoción de las lenguas de los Estados miembros
Legislación europea secundaria	Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 17 de julio de 2000, sobre el «Año Europeo de las Lenguas 2001», Resolución del Consejo de la Unión Europea, del 21 de noviembre de 2008, sobre una «Estrategia Europea para el Multilingüismo» Resolución del Parlamento Europeo, del 24 de marzo de 2009, sobre «El Multilingüismo: Una Ventaja para Europa y un Compromiso Compartido»	
Nivel español		
Constitución española (1978)	Preámbulo	Protección de todas las lenguas españolas
	Art. 3	El castellano es la lengua oficial de España Cooficialidad de otras lenguas españolas Respeto y protección de la diversidad lingüística española

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.2. Marco legal de las políticas lingüísticas: CC. AA.

CATALUÑA		
Estatuto Catalán de Autonomía (1979, 2006)	Art. 6	Uso preferente del catalán (<i>declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio</i>) Estatuto de cooficialidad
	Cap. III: Derechos lingüísticos y obligaciones	Principio de no discriminación por razón de la lengua (Art.32) Derecho a la opción lingüística en el espacio público (Art. 33 y 34) Catalán como lengua vehicular en la educación (Art.35)
	Art. 143: Lengua propia	Competencia en catalán
Ley de Normalización Lingüística de Cataluña (1983)		
ISLAS BALEARES		
Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (1983, 2007)	Preámbulo	La lengua catalana como componente de la identidad nacional
	Art. 4 'La lengua propia'	Estatus de cooficialidad Derecho lingüístico como derecho a aprender y utilizar el catalán
Ley de Normalización Lingüística de las Islas Baleares (1986)		
PAÍS VASCO		
Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979)	Art. 6	Derecho lingüístico como derecho a aprender y utilizar tanto el euskera como el castellano Estatus de cooficialidad: se garantizará el uso y conocimiento de ambas lenguas Principio de no discriminación
Ley de Normalización Lingüística sobre el uso del euskera (1982)		
GALICIA		
Estatuto de Autonomía de Galicia (1981, 2002)	Art. 5	El gallego se define como la lengua propia de Galicia Estatus de cooficialidad del gallego Derecho lingüístico como el derecho a aprender y usar tanto el castellano como el gallego Se promoverá el gallego en el espacio público Principio de no discriminación por razón de la lengua
	Cap. II	Los conocimientos de gallego computan como mérito en las oposiciones
Ley de Normalización Lingüística de Galicia (1983)		

Fuente: elaboración propia.

En cualquier caso, basándose tanto en el marco español como en el de la UE, surge la cuestión del «cómo», que no está muy bien definida, y por lo tanto queda abierta a interpretación. Esta es una laguna que tiene el potencial de convertirse en un componente central de los conflictos que aquí se abordan. La cuestión relativa a la UE es tratada con más detalle en el sexto capítulo, dedicado a analizar las instituciones europeas y su relevancia para la política lingüística en España durante las últimas décadas. Dejando de lado por el momento el ámbito europeo, cabe sugerir, sin embargo, que la falta de un enfoque normativo consensuado sobre el modelo lingüístico a nivel español ha llevado a la predominancia de consideraciones jurídicas sobre las prácticas de política lingüística. Esta situación está supeditada, a su vez, a la posición de cada partido gobernante, que la interpreta según el marco legal y el contexto sociolingüístico de cada territorio bilingüe.

Tanto los estatutos de autonomía como las leyes de normalización lingüística aprobadas por los gobiernos autonómicos conforman el marco que regula la cuestión lingüística en las CC. AA. objeto de estudio de este libro. En este sentido, los estatutos de autonomía de Cataluña, Baleares, País Vasco y Galicia comparten cuatro características fundamentales. En primer lugar, los estatutos han sido aprobados por el Parlamento español y son por tanto leyes estatales. En segundo lugar, reconocen su propia lengua como cooficial al castellano. En tercer lugar, los derechos lingüísticos se definen en términos del derecho a «conocer y utilizar» ambas lenguas. Por último, todos los estatutos introducen el principio de no discriminación por razón de lengua. Tras la ratificación de los estatutos de autonomía, los parlamentos de las CC. AA. bilingües aprobaron sus propias leyes de normalización lingüística. También enmarcaron la gestión de la lengua en el espacio institucional y regularon sus políticas lingüísticas basándose en la Constitución española y en sus respectivos estatutos de autonomía. Estos textos legales abordaron el uso del castellano y de las lenguas propias en la educación pública, la administración y los medios de comunica-

ción, lo que supuso, en la práctica, diferentes grados de bilingüismo según el tipo de modelo lingüístico y la situación sociolingüística de cada región.

Pasando del marco legal al uso real de la lengua en cada territorio, algunas cifras sobre los usos sociolingüísticos pueden ayudar a desentrañar la complejidad lingüística presente en cada una de las cuatro CC. AA. analizadas en este libro. No obstante, cabe señalar la falta de datos homogéneos en relación con los usos sociolingüísticos de las distintas lenguas cooficiales en España. Los datos se recogen en las CC. AA. y sin ninguna coordinación entre ellas. De ahí que existan importantes diferencias en cuanto a las dimensiones y categorías utilizadas en cada caso. De hecho, la ausencia de un marco general de gestión de la política lingüística también es visible en este nivel práctico, relativo a la información estadística disponible.

Los datos disponibles, sin embargo, indican que en Cataluña y también en las Islas Baleares, las habilidades lingüísticas con relación a la lengua vernácula se han mantenido bastante estables durante las últimas décadas, alcanzando a una gran proporción de la población (véanse las tablas 3.3 y 3.4). Esta mayor estabilidad en el uso de la lengua probablemente está relacionada con las políticas lingüísticas aplicadas desde los años 1980, pero también se ha visto facilitada por el hecho de que la normalización del catalán se había iniciado en las primeras décadas del siglo xx. Las cifras muestran que la presencia del catalán es muy frecuente en los espacios públicos, precisamente donde el uso de la lengua está más regulado y, por tanto, más garantizado. En segundo lugar, es importante considerar que muchos de los casos de bilingüismo en España se encuentran entre los más amplios, al menos en las democracias occidentales, en términos del número de personas que pueden hablar al mismo tiempo las dos lenguas que predominan en su sociedad multilingüe. Elvira Riera ha examinado estas distribuciones lingüísticas en su libro *Why Languages Matter to People* (2016), y encontró que de 96 sociedades (estados-nación o regiones en Europa, aunque también incluye a Canadá, Estados Unidos y Rusia) sólo 11 de éstas

tenían más del 75% de su población como hablantes bilingües. También constató que cada una de las dos lenguas tenía a más del 40% de la población como lengua materna, en 16 de los casos examinados. Al cruzar ambas distribuciones, observamos que sólo cinco casos de los 96 identificados son sociedades plenamente bilingües, que combinan un bilingüismo extendido y una dualización bastante clara de la población con respecto a su lengua materna: Andorra, Valle de Aosta, Luxemburgo, Baleares y Cataluña. En este sentido, por el volumen de su población, las dos últimas aparecen como casos especialmente singulares en Europa. Asimismo, casos como el de Valencia o Galicia se mantienen bastante cerca de esta configuración extrema. El País Vasco, sin embargo, presenta una configuración diferente, similar a la región canadiense de Quebec, donde menos del 50% de la población es bilingüe. En ambos casos existe una clara mayoría de la población con la primera lengua materna mientras que la segunda lengua materna se mantiene por debajo del 25%. Como veremos en capítulos posteriores, estas configuraciones son relevantes para entender no sólo las diferencias en las políticas lingüísticas en las diferentes CC. AA., sino también sobre el tipo de reivindicaciones lingüísticas y los posibles conflictos que pueden surgir en cada caso.

En Cataluña, la tabla 3.3 muestra que la distribución de competencias lingüísticas para el conjunto de la población se ha mantenido muy estable entre 2003 y 2018, con una capacidad de comprensión del catalán casi total para el conjunto de sus habitantes, y unos niveles de habla y lectura muy elevados (superiores al 80%), mientras que las capacidades de escritura han mejorado ligeramente. Sin embargo, el uso de la lengua catalana no se corresponde con las mismas cifras: su uso habitual sigue limitado a cerca del 36% de la población, mientras que el uso del castellano oscila entre el 45% y el 50%. El uso mixto de la lengua es inusual, aunque alrededor del 7% de la población dice utilizar habitualmente las dos lenguas, el catalán y el castellano. Por otra parte, lo que se desprende de la encuesta más reciente (2018) es un aumento de hasta casi el 10% de la población que utiliza otras lenguas.

Tabla 3.3. Contexto sociolingüístico en Cataluña

Aptitudes lingüísticas	<i>Entienden catalán %</i>	<i>Hablan catalán %</i>	<i>Leen catalán %</i>	<i>Escriben catalán %</i>
2003	96.5	81.6	89.0	58.8
2008	94.6	78.3	81.7	61.1
2013	94.3	80.4	82.4	60.4
2018	94.4	81.2	85.5	65.3
Uso de la lengua	<i>Catalán %</i>	<i>Catalán y castellano %</i>	<i>Castellano %</i>	<i>Otras lenguas y combinaciones %</i>
2003	46.0	4.7	47.2	0.6
2008	35.6	12.0	45.9	6.5
2013	36.3	6.8	50.7	5.9
2018	36.1	7.4	48.6	9.5

Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya, Encuesta sobre usos lingüísticos de la población, varios años. Datos de la población de 15 años y más que vive en Cataluña.

Tabla 3.4. Contexto sociolingüístico en las Islas Baleares

Aptitudes lingüísticas		<i>Entienden catalán %</i>	<i>Hablan catalán %</i>	<i>Leen catalán %</i>	<i>Escriben catalán %</i>
	2004	93.1	74.6	79.6	46.9
	2010	85.0	63.4	70.8	47.9
	2014	96.8	80.5	83.5	61.9
Uso de la lengua		<i>Catalán %</i>	<i>Catalán y castellano %</i>	<i>Castellano %</i>	<i>Otras lenguas y combinaciones %</i>
	2004	45.0	5.3	46.1	3.6
	2010	36.1	6.2	45.9	11.9
	2014	36.8	10.3	49.9	2.9

Fuente: Greslb, 2017, Ibestat 2010; datos de la población de 16 años y más que vive en las Islas Baleares. En 2010 el uso de la lengua se refiere a la pregunta sobre qué lengua se considera propia. Las encuestas de 2004 y 2014 siguen la misma metodología, mientras que la de 2010 sigue criterios diferentes.

El conocimiento del catalán en las Islas Baleares presenta porcentajes ligeramente inferiores a los de Cataluña, aunque no podemos comparar las encuestas en los mismos años (véase la tabla 3.4). Esto se traduce en que, desde finales de la década de 2000, alrededor del 36% de la población habla habitualmente el catalán —un porcentaje muy similar al de Cataluña—, mientras que el porcentaje de castellanohablantes en ambas CC. AA. es también muy similar, algo menos del 50%. Asimismo, el número de personas que apenas saben hablar catalán en Baleares era inferior al 20% en 2014; muy similar a los datos de Cataluña, que rondaban el 19% en 2018. Con algunas diferencias, los datos disponibles muestran que los patrones son bastante similares, y que no hubo grandes cambios en el porcentaje de la población con determinadas capacidades lingüísticas a lo largo de las dos últimas décadas, sólo algunos incrementos en el porcentaje de personas capaces de leer y escribir en catalán.

En la Galicia de principios del siglo xx, más del 90% de la población hablaba sólo gallego (Loredo Gutiérrez *et al.*, 2007). Tras el restablecimiento de la democracia, y a pesar de la aplicación de las Leyes de Normalización Lingüística, el número de personas que entendían, hablaban, leían y escribían en gallego disminuyó hasta la década de 1990. Esta tendencia, sin embargo, cambió en las décadas siguientes. Entre la población mayor de 15 años, el porcentaje de personas que hablan poco o nada de gallego se estabilizó durante las dos últimas décadas (véase la tabla 3.5). Asimismo, los datos sobre la frecuencia de uso se han mantenido bastante estables durante los últimos 15 años, mientras que la capacidad de entender y hablar gallego parece haber aumentado ligeramente durante el mismo período. Sin embargo, la familia sigue siendo el principal ámbito de aprendizaje de la lengua en el caso de Galicia. Aun cuando su presencia también está garantizada en el espacio público, el castellano es más ampliamente utilizado como lengua de comunicación pública y en las actividades empresariales privadas (Regueira *et al.*, 2013).

Tabla 3.5. Contexto sociolingüístico en Galicia

Aptitudes lingüísticas (Entienden/hablan)		<i>Muy bien</i> %	<i>Bastante bien</i> %	<i>Con dificultad</i> %	<i>No mucho</i> %		
		2003	81 / 67	16 / 22	3 / 9	0.2 / 2	
	2008	66 / 54	29 / 35	5 / 8	1 / 3		
	2013	70 / 57	26 / 30	4 / 10	1 / 3		
	2018	72 / 58	23 / 30	4 / 9	1 / 3		
Frecuencia de uso		<i>Siempre gallego</i> %	<i>Más gallego que castellano</i> %	<i>Más castellano que gallego</i> %	<i>Siempre castellano</i> %	<i>Otros</i> %	
		2003	43.0	18.2	18.7	19.6	0.5
		2008	30.0	26.4	22.4	20.1	1.1
		2013	31.8	20.1	22.0	26.0	1.2
		2018	30.3	21.6	23.1	24.2	0.8

Fuente: Instituto Galego de Estadística. Coñecemento e uso do galego, varios anos; datos de la población de 15 años y más residente en Galicia.

Por último, el contexto sociolingüístico del País Vasco muestra que el porcentaje de personas que utilizan el euskera más que el castellano ha aumentado en los últimos años. Hay que reconocer que el contexto sociolingüístico del País Vasco es más complejo que el de otras CC. AA. bilingües dadas las dificultades de aprendizaje del euskera en comparación con las lenguas romances (Fernández-Ulloa, 2005). El aumento del número de personas «bilingües» en el País Vasco puede ser sin duda el resultado del sistema educativo bilingüe (Huguet *et al.*, 2008), ya que el progreso del bilingüismo en esta región ha sido lento pero constante. En la década de 1990, casi el 60% de la población no hablaba ni entendía el euskera (véase la tabla 3.6). Sin embargo, la situación se ha ido revirtiendo en las últimas décadas, con el aumento del número de bilingües y bilingües pasivos en los últimos años, que ahora supera el 50% de la población.

Tabla 3.6. Contexto sociolingüístico en el País Vasco

Aptitudes lingüísticas		<i>Bilingüe %</i>	<i>Bilingüe pasivo %</i>	<i>Sólo castellano %</i>	
	1991	24.1	8.5	67.4	
	1996	25.3	16.3	58.5	
	2001	29.4	11.4	59.2	
	2006	30.1	18.3	51.5	
	2011	32.0	17.2	50.8	
	2016	33.9	19.1	47.0	
Frecuencia de uso		<i>Siempre en castellano / francés %</i>	<i>Menos euskera que castellano / francés %</i>	<i>Tanto euskera como castellano / francés %</i>	<i>Más euskera que castellano / francés %</i>
	2006	70.4	11.0	6.1	12.5
	2011	70.8	8.1	6.2	9.9
	2016	69.0	9.2	6.2	10.3

Fuente: Eustat, Encuestas Sociolingüísticas, varios años. Datos para mayores de 16 años y más, residentes en el País Vasco. Los bilingües pasivos se refieren a los que entienden, pero no hablan un idioma.

Una visión de las políticas lingüísticas en España

Dadas las complejidades desencadenadas por las configuraciones de gobierno multinivel y la existencia de sociedades multilingües en España, no es de extrañar que las políticas lingüísticas hayan sido el centro de atención de un amplio abanico de la literatura especializada desde mediados de la década de 1980 (entre otros, Lagarde, 2009; Caglio y Conde y Jiménez-Salcedo, 2015; Doppelbauer y Cichon, 2018). Sin embargo, muchos estudios se han centrado, fundamentalmente, en los territorios donde el castellano coexiste con una lengua cooficial. Durante décadas, la realidad lingüística española apenas se ha estudiado, tal vez porque ésta no se ha formulado de forma explícita en términos de una política multilingüística tomando en consideración todo el territorio español y la diversidad de situaciones

existentes. Esto explica por qué la mayoría de los académicos han intentado enmarcar y analizar los casos del catalán, el gallego y el euskera desde diferentes perspectivas, evaluando también su potencial para el surgimiento de conflictos lingüísticos dentro de los procesos más amplios de construcción de la nación, de las reivindicaciones culturales de las minorías nacionales y del surgimiento del nacionalismo lingüístico (Beswick, 2007). En este sentido, existe una abundante bibliografía sobre la planificación lingüística en los territorios bilingües españoles, tomada como un conjunto de acciones políticas (Argelaguet, 1998; Hoffmann, 2000), así como en relación a su diseño, implementación y posterior papel en la gestión de las reivindicaciones de derechos lingüísticos (Wright, 2016). En este marco, los estudios han examinado los objetivos y resultados de las políticas y han discutido los instrumentos lingüísticos implementados en las últimas décadas. Estos trabajos se han enfocado más en el contexto de la ubicación territorial de estas políticas e instrumentos, y menos en la forma en que podría integrarse una perspectiva multinivel (véase, por ejemplo, Boyer y Lagarde, 2002, o Lagarde, 2009).

También es importante mencionar la fuerte asimetría entre el volumen de los estudios existentes sobre el caso de Cataluña y los que tratan sobre el País Vasco, Galicia y las Islas Baleares. El número de estudios sobre la política lingüística catalana es mucho mayor en comparación con el de otras CC. AA. bilingües, y esto limita la evaluación de la implementación de políticas y del cambio de política de una forma más completa para el conjunto de España. Además, los análisis comparados de cómo los diferentes gobiernos autonómicos abordan los conflictos lingüísticos son escasos (sin embargo, véase Wright, 2004; Bastardas y Boix, 1994; Keating, 1998).

Aun así, el análisis comparado de las políticas lingüísticas exige una mayor atención por dos razones. En primer lugar, por la relevancia de la cuestión lingüística para la sociedad y la política españolas, y, en segundo lugar, porque España constituye un caso excepcional de una sociedad avanzada dentro de Europa

que se enfrenta a una configuración compleja, multinivel y multilingüe que tiene implicaciones tanto para la creación de identidades comunitarias como para la gestión de los instrumentos comunicativos. Además, el país ha sido reconocido como «uno de los estados desarrollados económicamente de carácter multilingüe más antiguo del mundo» (Hoffmann, 2000: 49).

La mayoría de los debates que se centran en el carácter dual del modelo de política lingüística española han aportado visiones descriptivas e interpretativas de la situación de las comunidades lingüísticas que coexisten en España. Este modelo dual refleja una tensión entre las posiciones monolingües basadas en perspectivas liberales e hispano céntricas, por un lado, y las posiciones plurilingües desarrolladas en la periferia y basadas en la protección de la diversidad lingüística, por otro (véanse, entre otros, Barrera González, 2004; Pla Boix, 2010; Caglio y Conde, 2015). Esta doble estructura monolingüe y plurilingüe de las políticas lingüísticas españolas, tanto en su núcleo como en su periferia, respectivamente, se expresa fundamentalmente en dos elementos.

El primer elemento se refiere al predominio de un modelo de política monolingüe en el centro, donde la lengua en las esferas privada y pública es la misma, y no se articulan ni implementan acciones explícitas de política lingüística. Mientras que el modelo de política monolingüe implícito, que no suele formularse abiertamente, eleva el castellano a una posición única y prominente, otros modelos, en los territorios bilingües, intentan ampliar o introducir una segunda lengua, aunque de forma diferente. Las posiciones del gobierno español en materia de política lingüística no han experimentado grandes cambios desde los tiempos de la transición democrática, hace más de cuatro décadas. Estas posiciones se han basado en el continuo apoyo al *statu quo* del castellano, sin considerar ningún elemento de una política de neutralidad lingüística (Caglio y Conde, 2015) y han sido respaldadas en gran medida por los tribunales españoles más relevantes (Milian i Massana, 2016). Por ejemplo, en la década de 2010 surgieron algunas posturas, principalmente del

poder judicial, para «blindar» a los funcionarios monolingües en todos los territorios españoles, en tanto que las peticiones de los gobiernos autonómicos para que este personal utilizara una lengua cooficial cuando trabajara en las correspondientes CC. AA. fueron mayoritariamente rechazadas (Branchadell y Kraus, 2019: 426-32). Sin embargo, también cabe señalar que han surgido algunos intentos modestos e incrementales que reconocen y apoyan las lenguas cooficiales desde el nivel central, si bien han sido en gran medida descoordinados y discontinuos (Villarubias, 2019).

El segundo elemento se refiere al surgimiento de diferentes modelos de política para gestionar y fomentar las sociedades bilingües en las CC. AA. periféricas. Los modelos bilingües implican que la población pueda utilizar más de una lengua como lengua vehicular, y que cada ciudadano pueda elegir qué lengua utilizar en el ámbito público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la política lingüística aplicada a nivel autonómico pretende dar pleno reconocimiento a la lengua territorial «propia». Como discutiremos más adelante, estos modelos incluyen no sólo la opción de la inmersión de toda la población en la lengua cooficial, sino también la alternativa de mantener la lengua cooficial disponible como opción a elegir para toda la población (por ejemplo, tener el castellano como lengua compartida de facto), aplicándose en la mayoría de los casos numerosos ajustes e instrumentos conciliadores. Las variaciones del modelo lingüístico en el ámbito educativo tienden a proteger a los hablantes de una lengua vernácula y tienen como objetivo ampliar su conocimiento y uso, promoviendo así el cambio a la lengua propia del territorio en el ámbito público para los usuarios del castellano (Vila, 1995), como una estrategia para compensar su dominio en otros ámbitos.

En términos formales, los modelos de política lingüística están regulados por el propio marco legislativo de cada CC. AA. (véase, entre otros, Siguán, 1992; Etxebarriá Arostegui, 1995; Blas de Arroyo, 1998; Herreras, 2006; Turell, 2007). Desde finales de la década de 1990, una creciente politización de los

usos lingüísticos contribuyó a aumentar las tensiones relacionadas con los modelos de política lingüística aplicados por los distintos gobiernos autonómicos. En algunos casos, estas tensiones provocaron ajustes y cambios en los modelos de política lingüística ya establecidos, aunque de forma limitada, como se muestra posteriormente.² En este sentido, el caso catalán es especialmente interesante como ejemplo de redefinición de la política lingüística a lo largo de las décadas más recientes. A continuación, se presentan algunos contenidos de las políticas, aunque sin discutir en profundidad las disputas y enfrentamientos asociados a dichas políticas ya que esto se examinará en los próximos capítulos. En realidad, estos cambios de política están relacionados principalmente con demandas de derechos lingüísticos de los ciudadanos (véase el capítulo 4), o con estrategias políticas nacionalistas, tanto desde la perspectiva de cada identidad territorial concreta, como desde la perspectiva de la identidad española.³

La idea de la normalización lingüística se introdujo en Cataluña a principios de los años 1980, tras la transición democrática. La aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña marcó el inicio de la política lingüística. Durante la década de 1980, esta política lingüística se orientó a mejorar el estatus del catalán en la esfera pública, pero también a expandir vigorosamente su aprendizaje y práctica en todos los sectores de la sociedad catalana (Marí, 2016). La Ley de Normalización Lingüística de Cataluña, promulgada en 1983, proporcionó el marco legal. La política educativa se centró en el objetivo de alcanzar la igualdad de capacidades en catalán y castellano al final de la escolarización obligatoria, aplicando progresivamente una estrategia de «inmersión» lingüística en catalán desde el inicio de la escolarización. En definitiva, la estrategia primordial en aquel

² Por ejemplo, véase Regueira (2009) para el caso de Galicia.

³ Para una revisión de estas tensiones a lo largo de las décadas, y su estudio desde diferentes ángulos, véase Strubell (1999), Cetrà (2019) y Garvía y Miley (2013).

momento fue la de revitalizar y extender el uso del catalán, y priorizar su reconocimiento en el sector público, bajo un consenso general enmarcado en el contexto de la Constitución de 1978 y la ventana de oportunidad abierta para revitalizar las lenguas españolas distintas del castellano.

Sin embargo, después de casi veinte años, a partir de finales de la década de 1990, se produjo un cambio de política que se consolidó durante la década de 2000. La estrategia principal de la nueva política fue tomar en consideración una orientación multilingüe dada la creciente multiplicidad de lenguas utilizadas en Cataluña en el contexto de la globalización, la gran afluencia migratoria y la fuerte internacionalización económica. El objetivo era consolidar el catalán como lengua polivalente junto con el castellano, pero también desarrollar políticas que hicieran sostenible un contexto multilingüe en Cataluña, con una visión amplia respecto de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. Ninguno de los dos propósitos se cumplió plenamente. Por un lado, no se consiguió una protección legal clara que equiparara el catalán con el castellano en tanto lengua de derecho equivalente, y los esfuerzos realizados generaron una fuerte confrontación política. Si bien se logró consolidar el reconocimiento público en el ámbito político y social, las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito económico y cultural (por ejemplo, el etiquetado de productos alimentarios o la introducción de cuotas lingüísticas en el cine) tuvieron resultados dispares. No obstante, como ya se ha mencionado, durante las décadas de 2000 y 2010 las capacidades lingüísticas de la población en Cataluña se mantuvieron bastante estables. De hecho, no se produjo ningún cambio importante en el uso del catalán ni del castellano, especialmente si se compara la situación a finales de la década de 2010 con su uso a inicios de la década de 2000 (véase tabla 3.3). Por otro lado, los intentos de promover políticas multilingües ambiciosas —incorporando también lenguas de inmigrantes— durante este período sufrieron algunas deficiencias, a pesar de la actitud positiva hacia las lenguas de los recién llegados y los esfuerzos por mejorar las habilidades en

inglés en los niveles de educación primaria y secundaria (Marí, 2016; Cetrà, 2019; Branchadell y Kraus, 2019).

Un punto relevante que se nos escapa en esta discusión inicial sobre el marco lingüístico español se refiere a los reducidos niveles de conflicto político experimentados a lo largo de los años, incluso en ausencia de acuerdos explícitos sobre cómo gestionar la diversidad lingüística en el conjunto de España. Este libro aporta algunos argumentos e ideas para explicar esta situación bastante paradójica. Incluso después de que surgieran algunas reivindicaciones de derechos lingüísticos en la década de 1980, cuando se introdujeron políticas de fomento en las autonomías bilingües, estas iniciativas no suscitaron fuertes protestas sociales ni crearon una división nacionalista en dichos territorios. Por el contrario, fueron apoyadas por una amplia mayoría de la población y por gran parte de los partidos políticos, recogiendo todo el espectro político, aunque con diferentes niveles de entusiasmo.

La situación de baja conflictividad en aquellos años podría explicarse a través de la hipótesis planteada por David Laitin y Carlota Solé (1986) para dar cuenta de la aceptación de las políticas lingüísticas pro-catalán entre los emigrantes españoles monolingües residentes en Cataluña. Estos autores argumentan que los inmigrantes sufrían un dilema interno: aunque su primera preferencia era seguir usando sólo el castellano, los inmigrantes (o sus hijos) podían obtener ventajas competitivas siendo bilingües, y por esta razón tenían un incentivo para hacer de «polizante» dentro de la comunidad monolingüe. Esta opción se vio reforzada por la orientación política de los partidos y sindicatos de izquierdas dominantes a favor de la identidad catalana, lo que impidió, por ejemplo, cualquier intento de acción colectiva contra la introducción del catalán obligatorio en la escuela (para un análisis más etnográfico, véase Woolard, 1989). Con diferentes intensidades y matices, este argumento podría aplicarse también a otros territorios bilingües de España, en los que se introdujeron políticas lingüísticas para favorecer las lenguas propias, y así explicar el nivel relativamente bajo de conflictividad que siguió a la aplicación de dichas políticas.

El argumento de Laitin y Solé se basa claramente en una visión instrumental de la aceptación de la lengua, es decir, mientras los incentivos sean claros y las ventajas competitivas en el mercado laboral y en el tejido social sean lo suficientemente perceptibles, no es necesario adoptar una nueva identidad para aprender la lengua local, se puede aceptar simplemente como una ventaja instrumental. Esto no impide el cambio de identidad, pero no es de prever que una nueva identidad sea el principal motor para la aceptación de esta lengua y la disposición a aprenderla. Este fue probablemente más el caso antes de la introducción de las amplias políticas lingüísticas en favor de la generalización del catalán a partir de mediados de la década de 1980, cuando, como explica Woolard, la adquisición del catalán se consideraba «una señal implícita de un deseo de ser aceptado finalmente como miembro del grupo catalán» (1989, 133). Además, es importante recordar que las políticas destinadas a promover el catalán en la escuela y en el ámbito público se enfrentaron a cierta oposición por parte de algunos grupos concretos durante la década de 1980 (Garvía y Miley, 2013). No se trataba, sin embargo, de un movimiento de masas capaz de articular una fuerte protesta social contra la política lingüística recién introducida. Fue, más bien, una reivindicación lingüística que surgió entre algunos sectores de las élites culturales y económicas que apoyaban, y se beneficiaban, del *statu quo* lingüístico en el que el castellano era la lengua común en Cataluña, y el catalán una lengua minoritaria.

A pesar de esta evolución y de la incidencia relativamente baja de las demandas de derechos lingüísticos —y de la influencia aún menor de los conflictos políticos durante las décadas de 1980 y 1990—, las reivindicaciones lingüísticas que señalaban agravios para el uso del castellano empezaron a ser más destacadas a partir de la década de 2000. Estas mostraban una mayor actividad en el plano argumental, impulsando así su potencial para dar lugar a serios conflictos políticos y a una fuerte movilización social. Esto inauguró una etapa diferente del período inicial al que ya hemos hecho referencia. A finales de la década de

1990, la mayoría de las políticas lingüísticas de las CC. AA. ya llevaban tiempo en marcha, sin demasiadas tensiones. Por lo tanto, los objetivos inicialmente planteados, que incluían detener el declive de las lenguas propias, se habían alcanzado en la mayoría de los casos, o incluso se habían revertido.

Con el cambio de milenio, distintos grupos políticos, y sociales con elevada sensibilidad respecto a este tema comenzaron a plantear nuevas estrategias lingüísticas, tanto en el nivel estatal como en los territorios bilingües. Estas estrategias surgieron de un contexto político y sociolingüístico diferente: un Estado bastante descentralizado, pero también más fuerte, y unas administraciones autonómicas consolidadas que disponían de instrumentos para realizar políticas lingüísticas ya bien calibradas. Esta situación probablemente polarizó las políticas lingüísticas hacia posiciones más identitarias, por ambas partes, alimentando los conflictos que examinamos en el siguiente capítulo. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que las capacidades lingüísticas de la población joven de los territorios bilingües ya se habían transformado, con una amplia generalización del bilingüismo. Esto, a su vez, transformó la ventaja competitiva del bilingüismo, reduciendo su beneficio utilitario a nivel individual. Además, los efectos de la globalización eran más visibles en esta época, y la preocupación por el aprendizaje del inglés en todo el sistema educativo se hizo más fuerte entre la población.

No es de extrañar que, en estas nuevas circunstancias, las demandas de derechos lingüísticos planteadas durante este período acabaran creando algunos conflictos políticos relevantes que implicaron movilizaciones sociales. Nuestro objetivo es comprender de forma más detallada cómo surgieron y se desarrollaron estas reivindicaciones, y por qué activaron su potencial para fomentar y articular conflictos lingüístico-políticos. Para ello, los capítulos empíricos de este libro (capítulos 4, 5 y 6) se centran en la identificación de las demandas producidas y formuladas en la esfera pública por las distintas comunidades lingüísticas que coexisten en cada territorio bilingüe, en relación con los derechos lingüísticos de los ciudadanos (es decir, el au-

mento de sus derechos y la protección de los ya existentes, así como las reivindicaciones contra la discriminación). Más concretamente, nuestro análisis se adentra en las dinámicas políticas y sociales surgidas justo después de que las primeras décadas de políticas lingüísticas hubieran desencadenado una expansión de las capacidades para el uso de las lenguas vernáculas en las autonomías bilingües, tanto en el ámbito privado como en el público.

Así, a continuación, examinamos detenidamente las reivindicaciones lingüísticas planteadas por los diferentes actores implicados. Nos centramos en los ámbitos de la educación pública, los medios de comunicación y el espacio público. Examinando las informaciones aparecidas en los medios de comunicación, documentamos las reivindicaciones y las disputas de los diferentes actores en torno de estas demandas. Dicha información constituye la base empírica sobre la que ofrecemos una evaluación de los casos seleccionados en el siguiente capítulo. Es de prever que existan variaciones entre estos casos en cuanto al grado de implicación de los actores políticos y sociales, el contenido de las reclamaciones de derechos y las condiciones que llevaron a intensificar las demandas lingüísticas, o que dieron lugar a una reducción de las mismas.

REIVINDICACIONES LINGÜÍSTICAS EN ESPAÑA: EDUCACIÓN, SEÑALIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y MEDIOS AUDIOVISUALES

España está formada por 17 comunidades autónomas, seis de las cuales poseen dos lenguas oficiales. Estas comunidades son Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana (catalán); el País Vasco y Navarra (euskera) y Galicia (gallego). Como se ha dicho anteriormente, el contexto multilingüe español está marcado por una estructura dual formada por un centro monolingüe y una periferia de territorios bilingües. Esta coexistencia de la lengua propia con el castellano ha sido tradicionalmente una cuestión disputada, con mayor o menor intensidad según cada contexto. Dentro de la «libertad vigilada» establecida por la Constitución española (Pradilla Cardona, 2007, 92), los modelos de gestión de la política lingüística han experimentado tensiones en distintos momentos, articuladas de forma muy diversa por actores que reclamaban una redefinición de los pesos relativos de cada una de las lenguas cooficiales en sus territorios. Dichas tensiones y conflictos se hicieron especialmente visibles tras el inicio del siglo XXI.

Marco metodológico y selección de casos

Si bien los ámbitos político y regulatorio han constituido un marco clave que articula las posiciones en conflicto, ambos ámbitos difieren en cuanto a las realidades sociolingüísticas de cada CC. AA. En su conjunto, ello hace que España sea un contexto relevante para estudiar los conflictos lingüísticos en rela-

ción con distintos modelos de política lingüística y configuraciones sociolingüísticas. A fin de captar esta riqueza y variedad y al mismo tiempo mantener este trabajo dentro de unos límites convenientes, nuestro análisis se centra en cuatro CC. AA. (véase el capítulo 3). Para cada una de ellas, hemos identificado diversos episodios de conflicto en torno de los modelos de política lingüística que se han implantado en la esfera pública. Al indagar en los estudios precedentes sobre estos episodios, así como en periódicos, revistas y otros medios de comunicación en busca de datos empíricos, hemos encontrado numerosas reivindicaciones relevantes en relación con las políticas lingüísticas durante el período estudiado, que va del año 2005 al 2015. En estos años, y en relación con las décadas anteriores, las reivindicaciones relativas a las políticas lingüísticas han sido relativamente intensas, impulsadas por diferentes actores sociales y políticos, muchos de los cuales plantearon desafíos a los modelos de política lingüística existentes en aquellos momentos.

Tales reivindicaciones parecen ser especialmente intensas en tres ámbitos que tradicionalmente han constituido los principales objetivos de las políticas de normalización lingüística: el uso de la lengua en las instituciones educativas, en los medios de comunicación públicos (radio y televisión) y en el espacio público (señalización comercial y callejera). De hecho, estos han sido algunos de los ámbitos más disputados de la política lingüística en la mayoría de los territorios bilingües españoles. A partir de esta premisa, se realizó la selección de casos concretos (véase la tabla 4.1) que muestran variaciones en cuanto a los actores implicados y las reivindicaciones planteadas.

Estos casos nos han permitido explorar las reivindicaciones lingüísticas no sólo como demandas individuales, sino también las relacionadas con las luchas de distintos actores para modificar o preservar los modelos de política lingüística. En este sentido, hemos seleccionado los casos porque son relevantes, ya sea por su duración, la diversidad de actores o la variedad de las implicaciones políticas. En particular, los criterios clave utiliza-

dos en nuestra selección de casos son la complejidad (el número de actores implicados), la visibilidad (en los medios de comunicación) y la variedad (en el alcance de las reivindicaciones).

Tabla 4.1. Selección de casos

	Cataluña	Islas Baleares	País Vasco	Galicia
<i>Educación</i>	(1) Introducción del castellano como lengua vehicular en el modelo catalán de inmersión (2006-2014)	(2) Decreto de Tratamiento Integral de Lenguas: implantación de un modelo trilingüe (2011-2015)	(3) Reforma para un modelo de inmersión en euskera (2005-2009)	(4) Decreto de Plurilingüismo: implantación de un modelo trilingüe (2010-2015)
<i>Medios y espacio público</i>	(5) El catalán y el castellano en las señales comerciales y de tráfico (2010-2015)	(6) Radio Televisión Mallorca (RTVM) y la retransmisión de canales de la televisión catalana (2011-2015)	(7) El euskera y el castellano en las señales de tráfico y de las calles (2007-2014)	(8) Introducción de la programación en inglés en la Compañía de Radio y Televisión de Galicia (CRTVG) (2009-2011)

Fuente: elaboración propia.

Para aclarar los dilemas políticos que surgen en espacios propios de la política lingüística dentro de las CC. AA. seleccionadas, nos hemos centrado en las situaciones de conflicto persistente relacionadas con la coexistencia del castellano y las lenguas cooficiales, y en torno de las luchas por conservar o ganar posiciones hegemónicas. Los análisis se centran en la identificación de actores, reivindicaciones y argumentos, así como en los canales de articulación de los conflictos. El objetivo ha sido identificar las demandas planteadas en la esfera pública por parte de los actores que representaban a distintos colectivos políticos y sociales. Estas demandas se formularon en términos de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, y se refieren a alguna de las siguientes dimensiones: el aumento de los derechos, la protec-

ción de los derechos existentes y las quejas contra la discriminación. Los conflictos de derechos lingüísticos incluidos en los casos seleccionados remiten, por tanto, a propuestas e intentos de modificación de la regulación lingüística existente, ya sea por parte de los gobiernos o de los actores sociales. Los casos seleccionados implican, entre otras características, demandas para una redefinición del estatus de cada una de las lenguas cooficiales y del ámbito institucional correspondiente.

Los casos de estudio muestran desacuerdos en la política lingüística en la esfera pública generados por los gobiernos autonómicos o por los actores sociales en torno de los modelos lingüísticos para la educación pública, los medios audiovisuales y la señalización del espacio público. Los casos se refieren a cómo articular la convivencia y el peso relativo de las distintas lenguas oficiales —el castellano, el catalán, el euskera y el gallego— pero también de las no oficiales —el inglés— en los planes de estudio, en la televisión y la radio públicas y también en la señalización comercial y de tráfico. Se produjeron durante las legislaturas VIII (2004-2008), IX (2008-2011) y X (2011-2016), bajo los gobiernos de José Luís Rodríguez Zapatero (Partido Socialista Obrero Español [PSOE]) hasta 2011, y de Mariano Rajoy, líder del Partido Popular (PP) entre 2011 y 2018. Estos gobiernos representan dos posturas programáticas marcadamente divergentes respecto a la descentralización de competencias y el reconocimiento del carácter plurinacional de España. Esta variación se observa también en el nivel autonómico. Por un lado, el PP gobernó las Islas Baleares y Galicia durante largos períodos tras la restauración de la democracia. Con frecuencia, dicho partido ha mostrado escasa sensibilidad hacia la cuestión de las minorías nacionales y ha promovido un fuerte discurso hispano céntrico (Barrera González, 2004), según el cual la diversidad lingüística debe estar supeditada al mantenimiento del carácter dominante del castellano. Por otro lado, los partidos conservadores de ámbito autonómico, a saber, la federación de *Convergència i Unió* (CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) han gobernado Cataluña y el País Vasco durante muchos años a

lo largo del período democrático, y han protagonizado en buena parte la defensa de la lengua autóctona, hasta convertirse en un elemento central de sus políticas públicas.

A fin de asegurar la riqueza, la relevancia y la comparabilidad de los casos, en cada uno de ellos hemos considerado las siguientes dimensiones analíticas: el alcance de la reivindicación y el conflicto resultante; la diversidad de las posturas y de los actores (tanto reclamantes como destinatarios); los canales formales e informales que articulan la reivindicación; el abanico de repertorios; las estrategias e instrumentos empleados en las distintas regiones geográficas y los niveles políticos del conflicto.

El análisis de la estructura interna de cada caso nos permite identificar las condiciones contextuales y los actores que promovieron cada una de las demandas lingüísticas y la potencial aparición de un conflicto político relevante. Sobre esta base, en el siguiente capítulo evaluamos las similitudes y diferencias entre los distintos casos y a través de las dimensiones analíticas. Tanto los análisis internos (dentro de los casos) como los externos (entre los casos) buscan expandir el conocimiento sobre en qué casos, y hasta qué punto, las reivindicaciones lingüísticas en España han desencadenado una escalada de conflictos políticos o, por el contrario, cómo y en qué medida se han acomodado dentro de sus comunidades lingüísticas, en marcos políticos que los han procesado conteniendo su dimensión más conflictiva.

La relevancia de los casos que describimos se ha determinado principalmente por su impacto en la prensa, tanto a nivel nacional como autonómico. Los periódicos que hemos examinado tienen un gran número de lectores a nivel nacional o en su respectiva comunidad autónoma, pero difieren en sus líneas ideológicas.¹ Los detalles de los casos recogidos en la prensa se

¹ Los periódicos examinados son *ABC*, *El Diario.es*, *El Mundo*, *El País*, y *Publico.es*, junto con *ARA* (Cataluña); *Crónica Global* (Cataluña), *El Nacional* (Cataluña), *El Periódico de Cataluña*, *El Punt* (Cataluña), *La Vanguardia* (Cataluña), *Diario de Mallorca*, *Ara Balears*, *Crónica Balear*,

han identificado mediante las herramientas de búsqueda de los respectivos archivos en línea, empleando un conjunto de palabras clave. La selección de casos debía asegurar suficiente material empírico para construir la narrativa y los análisis comparados entre políticas y comunidades. El resultado del proceso de selección fueron ocho casos, que en conjunto ilustran la complejidad y heterogeneidad existente dentro del contexto español en términos de reivindicaciones lingüísticas, modelos lingüísticos y actores políticos relevantes (véase tabla 4.1).

No ofrecemos aquí una evaluación analítica de las soluciones que se aplicaron para responder a las demandas y las reivindicaciones planteadas; es decir, sobre las prácticas reales de la política lingüística. Esa tarea queda fuera de nuestro propósito. Nuestro objetivo ha sido estudiar la configuración de las demandas identificadas y su potencial conflictividad político-lingüística en contextos particulares. Aun así, estas reivindicaciones de derechos y los conflictos políticos asociados deben entenderse dentro de los marcos sociales y jurídicos específicos existentes a distintos niveles, que ofrecen un telón de fondo en el que se proyectan las reivindicaciones y las disputas. Además, desde nuestra perspectiva, estos niveles también determinan los límites o fronteras de las confrontaciones políticas y las respuestas de política que se dan, y que, como mostraremos, varían entre comunidades y ámbitos de política.

Las reivindicaciones a favor y en contra de determinados modelos de política lingüística se basan en gran medida en las percepciones sobre la situación sociolingüística de las comunidades lingüísticas coexistentes en cada región. Como hemos ilustrado antes, Cataluña, Baleares, País Vasco y Galicia presentan similitudes y diferencias relevantes en cuanto a la integración del castellano y las lenguas propias en los ámbitos público

20 minutos Baleares (Islas Baleares), *Bilbao Hiria*, *Crónica Vasca* (País Vasco), *DEIA* (País Vasco), *El Correo* (País Vasco), *El Diario Vasco*, *Diario de Pontevedra* (Galicia), *Faro de Vigo*, *El Correo Gallego*, *El Ideal Gallego*, *Galicia Diario*, y *La Voz de Galicia*.

y privado. La revitalización de sus lenguas en el espacio público ha sido notable desde la década de 1980 en todos los casos, especialmente en Cataluña, pero también, aunque en menor medida, en los otros tres casos, como mostramos en el capítulo anterior. En las dos últimas décadas, sin embargo, los niveles de bilingüismo se han mantenido casi constantes y bastante similares en Cataluña, Baleares y, en cierta medida, Galicia. El nivel de bilingüismo en el País Vasco sigue siendo inferior al de las otras CC. AA., aunque en este último caso ha aumentado su porcentaje de población bilingüe en los últimos años. Hasta cierto punto, puede señalarse que las diferencias en las proporciones del castellano y de la lengua propia como lenguas de uso habitual están relacionadas principalmente con la variación de los flujos migratorios de habla castellana en estos ámbitos territoriales en décadas anteriores (véase Turell, 2007). Además, los respectivos contextos políticos constituyen también un elemento de variación, con amplias implicaciones en el tipo de modelos de política lingüística que se promueven.

Reivindicaciones lingüísticas en el ámbito de la educación

En esta sección se examinan cuatro casos en los que las reivindicaciones lingüísticas han producido episodios conflictivos —algunos de ellos muy intensos— en torno del modelo de política lingüística aplicado en el ámbito de la educación. Encontramos que el ámbito de la educación muestra un complejo conjunto de reivindicaciones de derechos lingüísticos, que se relacionan con un intenso grado de procedimientos legales y de movilización social. De este modo, la política educativa puede describirse como un importante ámbito de luchas políticas y un área especialmente sensible en muchas CC. AA. españolas. En estos casos, observamos que las posiciones enfrentadas a favor o en contra de las estrategias implementadas por los gobiernos autonómicos para promover la lengua cooficial como lengua de

enseñanza en las escuelas se articulan mediante una amplia gama de actores, así como a través de diferentes canales y mecanismos de difusión pública.

El catalán y el castellano como lenguas vehiculares en el sistema educativo catalán

Desde principios del siglo *xxi*, la cuestión de si el castellano debe ser considerado como lengua vehicular en el sistema educativo catalán se ha convertido en un importante motivo de conflicto. El modelo lingüístico establecido a principios de los años 1980 tanto para las escuelas públicas como las sostenidas con fondos públicos (concertadas) era que todas las materias curriculares debían impartirse en catalán, excepto Lengua Castellana y Literatura Española. Este modelo se ha denominado «modelo de conjunción» e implica el uso del catalán como lengua vehicular de todo el sistema educativo (Cetrà, 2019). También se conoce como «modelo de inmersión lingüística», ya que todos los niños de lengua materna no catalana aprenden la lengua catalana por «inmersión» en la escuela, mientras que el castellano se introduce posteriormente.² Este sistema se ha ido estableciendo progresivamente desde los años 1980 con el objetivo de equiparar el catalán al castellano en la sociedad catalana, ampliando así el bilingüismo en todos los niveles.

La introducción de este sistema fue ampliamente respaldada por casi todas las fuerzas políticas de Cataluña cuando se estableció en la década de 1980. Además, como hemos mencionado en el capítulo anterior, durante un largo período no hubo una masa crítica de opositores. Sin embargo, algunas voces empezaron a quejarse de este modelo ya entonces, argumentando que violaba un derecho constitucional: el de ser educado en la propia lengua.

² El sistema cuenta con excepciones para todo tipo de situaciones, así como con un apoyo adicional para los estudiantes con dificultades y para los recién llegados.

También se consideraba injusto para los nativos castellanos en comparación con los nativos catalanes. Reclamaciones similares surgieron ocasionalmente durante los años 1980 y 1990, articuladas por pequeñas asociaciones civiles, aunque no por los grandes partidos políticos, alcanzando todas ellas una importante resonancia en los medios de comunicación de ámbito español. Estas reivindicaciones contra el modelo lingüístico catalán para la educación se basaban principalmente en la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos, al tiempo que criticaban la doctrina nacionalista catalana por inspirar un modelo lingüístico tan específico.³ En general, y a pesar de algunos tensos debates públicos, hasta mediados de la década de 2000, la mayor parte de estas demandas tuvieron un impacto público bastante escaso, y, de hecho, no produjeron ningún efecto significativo en el comportamiento de los votantes en aquellos años.

Sin embargo, a finales de la década de 2000, se creó un nuevo partido político en Cataluña: Ciutadans. Este partido hizo suyas las reivindicaciones contra la «inmersión» de los estudiantes no nativos en catalán, y planteó que dicho modelo afectaba negativamente a su rendimiento académico. En los años siguientes, el partido encontró rápidamente su espacio electoral en la política catalana, abogando por un mayor uso del castellano en la vida pública, al considerar que el castellano era más neutral que el catalán (Woolard, 2016). Irónicamente, esto ocurrió más de dos décadas después de haberse introducido el modelo de «inmersión», tal vez porque la ventaja competitiva que suponía el aprendizaje del catalán para los descendientes de los inmigrantes de las décadas 1950-1970 fue perdiendo relevancia con los años, pues cada vez más eran capaces de hablarlo correctamente (Laitin y Solé, 1986).

Aquí limitamos el análisis de las reivindicaciones lingüísticas relacionadas con esta cuestión a un período de tiempo rela-

³ Para un análisis detallado sobre estas denuncias y los actores implicados desde distintas perspectivas, véase Cetrà (2019) y Garvía y Miley (2013).

tivamente corto en el que surgieron tensiones sobre la continuidad del modelo lingüístico catalán, donde participaron partidos políticos de ámbito nacional y varios tribunales de alto nivel. En realidad, un punto de inflexión importante para este conflicto fue cuando, en 2010, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el estatus «preferente» del catalán en la educación pública primaria y secundaria.⁴ Tal y como se recogía en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Artículo 6, Apartado 1), aprobada en 2006, que definía el papel de la lengua catalana de forma destacada:

La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y *preferente* de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

Sin embargo, esta declaración, que suponía una reivindicación de pleno reconocimiento de la lengua catalana, no fue aceptada por el Tribunal Constitucional (Sentencia del TC 31/2010) quien suprimió la expresión «y preferente» en su sentencia. Este cambio creó muchas tensiones, ya que podía interpretarse como punto de partida para favorecer muchas reivindicaciones orientadas a alterar el *statu quo* existente en la política lingüística catalana en aquel momento. Sin embargo, tanto los derechos lingüísticos del catalán como los del castellano en el ámbito de la educación ya se contemplaban en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, para apoyar la continuidad y proteger formalmente el modelo lingüístico existente en la educación, como se podía constatar en el Artículo 35, Apartado 2, del mismo:

Los alumnos tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria. Tienen también el derecho y el deber de conocer con suficiencia oral y escrita el

⁴ Para más detalles, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio.

catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria, sea cual sea su lengua habitual al incorporarse a la enseñanza. La enseñanza del catalán y el castellano debe tener una presencia adecuada en los planes de estudios.

Como se ha dicho, tras su aprobación, el Estatuto de Autonomía fue objeto de siete recursos de inconstitucionalidad, uno de ellos interpuesto por el PP, que impugnaba más de 100 artículos, incluyendo los relativos a la lengua y los derechos lingüísticos. El principal argumento del recurso era la asimetría entre Cataluña y el resto de los territorios. Según el PP, dicha asimetría se reflejaba en el estatus preferente asignado al catalán, el establecimiento de derechos y deberes diferenciados en la definición de la ciudadanía catalana, incluyendo el uso del término «nación», y la redistribución de competencias a favor del nivel autonómico. Como dijo el entonces presidente del PP:

[El estatuto catalán] está configurado como una Constitución paralela que privilegia a Cataluña y sienta las bases de un modelo confederal asimétrico (Mariano Rajoy, presidente del PP. *El País*, 01/08/2006).

En junio de 2010, la sentencia del Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales 14 artículos. En concreto, el Artículo 6.1, relativo a la lengua catalana, fue considerado parcialmente inconstitucional por la mencionada palabra «preferente» en cuanto al estatus del catalán en la administración pública, los medios de comunicación y el sistema educativo. Además, la sentencia argumentaba que el Estatuto vulneraba el principio de igualdad entre el catalán y el castellano, y, por lo tanto, afectaba a la cooficialidad de las lenguas, al tiempo que discriminaba a favor del uso del catalán ya que el adjetivo ‘preferente’ implicaba la primacía del catalán sobre el castellano.⁵ En total, hasta cinco disposiciones relativas a la lengua fueron objeto de inter-

⁵ Véase página 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio.

pretación. Entre ellas, destaca la justificación sobre el aprendizaje de ambas lenguas, o como debían utilizarse en las escuelas:

[...] concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución (Interpretación del Artículo 6.2).

Es 'legítimo que el catalán [...] sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo' siempre que 'ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la comunidad autónoma' (Interpretación del Artículo 35).

[...] en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública (Interpretación del Artículo 50.5).

Especialmente relevante fue la interpretación del Artículo 35 por parte del Tribunal Constitucional, referido a los derechos lingüísticos en el sistema educativo, ya que reabrió el debate sobre el modelo lingüístico en el sistema educativo catalán. Si bien el Tribunal Constitucional aceptó que el catalán podía tener un papel destacado en el ámbito público, su sentencia afirmaba que este artículo debía leerse en el sentido de que ambas lenguas debían ser lenguas de enseñanza, evitando así una situación en la que sólo una de ellas funcionara como lengua vehicular. La sentencia ponía en cuestión el modelo de «conjunción», revisando las disposiciones del Estatuto, con el objeto de dotar

de mejores fundamentos jurídicos al modelo lingüístico existente en Cataluña, desde su punto de vista.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Artículo 35 contrastaba con la posición que había sostenido tradicionalmente. En una sentencia de 1994 determinó no sólo que el catalán, como lengua propia de Cataluña, era la «lengua vehicular», sino también el «centro de gravedad» de la enseñanza, además de dejar claro que la determinación del modelo lingüístico corresponde a la comunidad autónoma competente en el marco de la legislación básica estatal. Como razonó el propio Tribunal Constitucional con anterioridad, ello obedecía tanto al objetivo de cohesión social como al de normalización lingüística, y se entendía que para cumplir con la obligación constitucional de conocer el castellano bastaba con garantizar el dominio de las dos lenguas oficiales al final de la enseñanza básica.⁶

Hemos detallado este desacuerdo constitucional porque fue el punto de partida de posteriores enfrentamientos y disputas jurídicas en años posteriores, sobre cómo aplicar dicha sentencia, en las que se formularon reivindicaciones lingüísticas que enfrentaban los derechos individuales de los ciudadanos con los derechos colectivos de estos. Además, este es un ejemplo muy relevante de cómo el Tribunal Constitucional español intervino abiertamente y con mucho detalle en estas disputas lingüísticas.

Como reacción inmediata a la sentencia del Tribunal Constitucional, en julio de 2010 tuvo lugar una de las mayores manifestaciones de la historia democrática de Cataluña (*El País*, 11/07/2010). Fue promovida por Òmnium Cultural⁷ y apoyada por todos los partidos políticos —excepto el PP y el nuevo partido Ciutadans—, sindicatos y organizaciones de la sociedad

⁶ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994 de 23 de junio.

⁷ Òmnium Cultural es probablemente la principal asociación civil para la promoción de la lengua y cultura catalanas. Fue creada por patrocinadores privados durante la dictadura franquista.

civil (OSC). Los participantes protestaron contra la sentencia bajo el lema: «Somos una nación. Nosotros decidimos» (véase la tabla 4.2 para una descripción completa de las dimensiones de análisis). Esta protesta puede considerarse como una reivindicación de un derecho lingüístico colectivo, en la que se mezclan aspectos instrumentales e identitarios: la reivindicación de una lengua y nación catalanas como símbolos clave, y una reivindicación sobre la toma de decisiones con el objetivo de evitar una fractura sociolingüística en el país. Sin embargo, es probable que los puntos de vista de los participantes en la manifestación no coincidieran en su totalidad: algunos se sentían más vinculados a la primera reivindicación (nacionalistas y conservadores), mientras que otros se identificaron con la segunda (sindicatos y partidos de izquierda).

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional, varias sentencias posteriores del Tribunal Supremo fallaron en contra de diferentes aspectos del modelo de inmersión catalán, basándose en las alegaciones de ciudadanos sobre la imposibilidad de educar a sus hijos en la lengua castellana dentro del sistema educativo público de Cataluña, y argumentando que éste vulneraba sus derechos individuales. En este sentido, la sentencia creó una serie de tensiones institucionales y jurídicas entre las autoridades catalanas y el poder judicial, incluido el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), que también se pronunció a favor de la reintroducción del castellano como lengua vehicular en las escuelas catalanas. Estas tensiones se convirtieron en un conflicto político abierto, con intensas movilizaciones sociales entre 2011 y 2014, lideradas por diversos grupos políticos. Las movilizaciones se produjeron en paralelo a las disputas legales entre el gobierno catalán y los jueces del TSJC sobre la interpretación de las sentencias constitucionales.

Dichas tensiones aumentaron con la nueva ley nacional de educación impulsada en 2013⁸ por el gobierno de Mariano

⁸ Véase la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE).

Tabla 4.2. La educación en el caso catalán. Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (modelo bilingüe)</i>	<i>En contra (modelo bilingüe)</i>
Políticos	PP; Ciutadans	CiU; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC); Partido Socialista Catalán (PSC-PSOE); Iniciativa per Catalunya Verds (ICV); Izquierda Unida y Alternativa (EUIA); Ciudadanos por el cambio (CpC)
Sindicatos		UGT; CC. OO.
Comunidad educativa		Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Cataluña (FaPac)
Sociedad civil	CCC	Òmnium Cultural; Fundación de Empresarios Catalanes (FemCAT); Plataforma por la Lengua; Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACMC); Somescola-cat
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Políticos	El modelo bilingüe cuenta con el apoyo de una parte importante de la sociedad catalana.	El modelo de inmersión goza de un amplio consenso social.
Sociolingüísticos	Efecto discriminatorio sobre el castellano.	Efecto discriminatorio sobre el catalán.
Pedagógicos	Efectos positivos para los alumnos castellanoparlantes, ya que recibirán educación en su lengua materna.	Sólo el modelo de inmersión en catalán garantiza el dominio tanto del catalán como del castellano.
Sociales	El modelo bilingüe incorpora el valor del pluralismo lingüístico en la educación. El modelo de inmersión va en contra de la cohesión social. Efectos discriminatorios para los alumnos de origen migrante en términos de rendimiento educativo.	El modelo de inmersión genera cohesión social. El modelo bilingüe discrimina a quienes tienen el castellano como lengua materna, ya que el catalán es la lengua institucional en Cataluña. Favorece la inclusión de los inmigrantes.

(a) Actores		
Legales	El modelo de inmersión en catalán va en contra de la Constitución española.	El derecho individual a elegir la lengua vehicular no es posible ya que la lengua de enseñanza debe ser fijada por la administración.
Culturales		El catalán es un elemento clave de la identidad y la cultura nacional catalanas.
(c) Canales		
Legales	Tribunal Constitucional de España, TSJC	
Políticos	Debate parlamentario	
Civiles	Manifestaciones públicas	

Fuente: elaboración propia.

Rajoy (PP), que introducía varias de las demandas recurridas en los procesos judiciales, exigiendo la inclusión del castellano como lengua vehicular en el sistema educativo catalán. En marzo de 2013, el TSJC confirmó que la administración catalana debía implantar un modelo bilingüe en algunos centros educativos a petición de las familias. En varios colegios de Barcelona, Gerona y Tarragona se exigió la enseñanza bilingüe, aunque el gobierno catalán se mostró reacio a introducir un nuevo sistema mientras continuaba el litigio en los tribunales. Finalmente, en enero de 2014, el TSJC dictaminó que el 25% del currículo debía impartirse en castellano en los centros en los que los padres reclamaban este derecho, aunque aceptó que se considerara la lengua catalana como el centro de gravedad del sistema educativo en Cataluña.

El razonamiento esgrimido por el TSJC en contra del modelo de inmersión fue que el castellano debía ser también lengua vehicular en una proporción determinada, ya que el derecho a la educación no garantizaba el derecho a elegir la enseñanza sólo en una de las lenguas oficiales. También se argumentó que, dado que el catalán ocupaba un espacio central en el sistema

educativo de Cataluña, era necesario establecer un número mínimo de horas curriculares en castellano para garantizar el derecho a recibir educación en esa lengua en una proporción razonable. El gobierno catalán alegó que no había ningún argumento pedagógico que apoyara el establecimiento de una proporción del 25%, y que la sentencia estaba motivada por razones puramente ideológicas, en contra del voto mayoritario del Parlamento catalán. Asimismo, los representantes sindicales catalanes, junto con la organización «Somos Escuela» (Som Escola), expresaron su rechazo a la sentencia del TSJC por considerar que el modelo de inmersión en catalán había demostrado su eficacia en el fomento de la cohesión social, y representaba una herramienta adecuada para cumplir con la exigencia legal de alcanzar la plena competencia lingüística en ambas lenguas cooficiales, dado que el uso del catalán era menos extenso en comparación con el castellano.

A raíz de esta polémica, varias familias reclamaron derechos de compensación económica por no poder recibir educación en castellano en el sistema público catalán. En consecuencia, llevaron a sus hijos a colegios privados, donde, según la ley de educación española de 2013, el castellano era la lengua vehicular. Al poco tiempo, el gobierno español legisló sobre la obligación de compensar a las familias mediante el Real Decreto 591/2014, aprobado en julio de 2014, que debía ser pagada a las familias por el gobierno catalán. El gobierno catalán se quejó de la medida y movilizó un amplio apoyo político y social porque la interpretó como un ataque directo al modelo de conjunción establecido.

Sin embargo, al cabo de unos años fue evidente que no había una demanda clara de educación exclusivamente en castellano en Cataluña. Hasta abril de 2016, 39 familias de los 113 casos presentados —que representaban el equivalente al 0,007% del total de alumnos en Cataluña— recibieron una subvención para pagar un colegio en el que el castellano fuera la lengua vehicular (*El País*, 01/09/2016 y 06/04/2016). Por otra parte, y en la misma línea, en febrero de 2018 el Tribunal

Constitucional declaró nulo el artículo de la ley educativa española de 2013 que introducía ayudas económicas para aquellas familias que optasen por abandonar el sistema educativo público catalán. El fundamento de esta sentencia fue que, según la Constitución y la legislación posterior, la mayor parte de la responsabilidad de la política educativa recaía en los gobiernos autonómicos y no en el gobierno español (*La Vanguardia*, 20/02/2018). Con ello, en cierto modo, la situación resultante se acercó bastante a la inicial, antes de que se hubieran activado numerosas demandas lingüísticas, se produjeran múltiples sentencias judiciales y surgieran todo tipo de conflictos políticos en torno a esta cuestión.

El Decreto de Trilingüismo en las Islas Baleares

Con la Ley de Normalización Lingüística de 1986, el uso público del catalán se extendió en las Islas Baleares. Esta difusión produjo el crecimiento del catalán a un ritmo similar al crecimiento de la población (Observatorio de la Lengua Catalana, 2013). Como vimos en el capítulo anterior, unos 30 años después, a mediados de la década de 2010, una gran proporción de la población era capaz de hablar tanto el catalán como el castellano, aunque solo un tercio utilizaba el catalán como lengua preferente.

Entre 2011 y 2012, el gobierno balear, encabezado por el PP, puso en marcha una campaña para conocer las preferencias de las familias sobre la lengua de enseñanza: catalán, castellano o la lengua elegida por el centro educativo. La mayoría de las familias eligió el catalán como lengua de preferencia. No obstante, a pesar de los resultados de esta consulta, el gobierno del PP intentó introducir un cambio en la distribución de las lenguas utilizadas en la enseñanza pública. Básicamente, la reivindicación que planteaba estaba relacionada con el impacto de la globalización y la importancia del inglés para la economía de servicios de la región.

Así, en abril de 2013 el gobierno autonómico introdujo el Decreto de Trilingüismo, o el Tratamiento Integral de la Lengua (TIL).⁹ El TIL se convirtió en el marco legal que regulaba la lengua curricular en la educación primaria y secundaria en las Islas Baleares. Sin embargo, esta reforma del modelo lingüístico, impulsada por el gobierno balear en manos del PP, se topó con una amplia oposición de inmediato. El nuevo decreto sustituyó al anterior modelo implantado en los años 1990, y que había gozado de un notable consenso social y político. El nuevo modelo pretendía implantar una regla de proporcionalidad en el uso de distintas lenguas, proponiendo distribuir un tercio de catalán, un tercio de castellano y un tercio de inglés en el currículo. El anterior modelo lingüístico de enseñanza en las Islas Baleares no era en realidad un modelo de conjunción lingüística como el establecido en Cataluña, sino un modelo bilingüe basado en una norma que garantizaba que un mínimo del 50% del currículo se impartiera en catalán, mientras que el 50% restante debía ser definido por la escuela y el gobierno.

En junio de 2013, dos meses después de la implantación del Decreto de Trilingüismo, los principales sindicatos —CC. OO., el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza-Intersindical de Baleares (STEI-i) y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza-Sindicato General de Trabajadores (FETE-UGT)— interpusieron un recurso legal contra este decreto, alegando que no se habían previsto recursos suficientes para llevar a cabo dicho cambio, y que el razonamiento pedagógico no estaba en absoluto claro. En septiembre de 2013 tuvo lugar una amplísima movilización social contra el TIL en las principales ciudades de Baleares que reunió a los sindicatos, la comunidad educativa, la ciudadanía, los partidos de la oposición y las OSC. Además, la Asamblea de Docentes de Baleares promovió una huelga indefinida para frenar la reforma. Durante ese período, el conflic-

⁹ Véase Decreto 15/2013, 19 April, por el cual se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares.

to lingüístico recrudesció y, a principios de 2014, varios directores y equipos directivos de centros educativos presentaron su dimisión por su desacuerdo con la nueva política lingüística.

El escaso apoyo social hacia la propuesta del PP se vio recrudescido por el desacuerdo mostrado por algunos sectores del propio partido respecto de la nueva política. Sin embargo, y a pesar del importante número de centros educativos que estaban en desacuerdo con el TIL y de la protesta generalizada que siguió a la huelga, en mayo de 2014, el gobierno autonómico balear aprobó un nuevo decreto que regulaba la implementación del proyecto lingüístico en los centros de primaria y secundaria para el curso 2014-2015. Ello provocó una nueva oleada de protestas. Poco después, en septiembre de 2014, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares anuló el decreto por considerar que vulneraba el Artículo 35 del Estatuto de Autonomía balear y que su gobierno había gestionado mal otros procedimientos legales. El Artículo 35 establecía que el gobierno balear debería haber consultado a la Universidad de las Islas Baleares como institución asesora en materia lingüística. La batalla legal continuó. En enero de 2015, el Tribunal Supremo estimó el recurso que el gobierno balear había interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares que suspendía el TIL. Sin embargo, las elecciones celebradas en las Islas a finales de año llevaron al poder a una coalición de izquierdas, que decidió no continuar con la batalla legal y reinstalar en su lugar el anterior modelo.

La puesta en marcha del TIL por parte del gobierno balear de la mano del PP desencadenó una gran movilización de distintos actores políticos y sociales, que impulsaron diversas acciones en su reivindicación por mantener el modelo lingüístico previo. Se implicaron los sindicatos, toda la comunidad educativa (profesores, familias y alumnos), así como los principales partidos políticos de la oposición, organizaciones culturales y OSC (véase la tabla 4.3 para una descripción completa del análisis de las dimensiones). A lo largo del tiempo que se extendió el conflicto, los actores involucrados fueron capaces de articular un conflicto político de gran impacto. Su acción colectiva se prolongó durante más de dos

años, con múltiples movilizaciones, muchas de ellas con fuerte repercusión en toda España, e incluso a nivel internacional. Las principales quejas de estos grupos se basaban en una mezcla de argumentos jurídicos, pedagógicos, económicos y políticos. Sin embargo, una reivindicación común era que el modelo que se quería introducir estaba desestabilizando una compleja configuración lingüística que había estado vigente durante muchos años, sin desencadenar fuertes problemas de convivencia lingüística.

Tabla 4.3. La educación en el caso balear. Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (TIL)</i>	<i>En contra (TIL)</i>
Políticos	PP	PSIB-PSOE
Sindicatos		CC. OO.; STEI-i; FETE-UGT
Comunidad educativa	Estudiants Lliures de les Illes Balears	Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (FAPA); Asamblea de Docentes de las Islas Baleares
Sociedad civil		MÉS per Mallorca; El Pi-Proposta per les Illes Balears; OCB
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Políticos	Recomendaciones de la UE sobre multilingüismo.	Falta de apoyo de la sociedad balear.
Sociolingüísticos		Efecto discriminatorio sobre el catalán.
Económicos	Fomento de la competitividad.	Falta de recursos.
Pedagógicos	Reducción del fracaso escolar.	Falta de orientación pedagógica.
Sociales		Impacto negativo en las familias con escasos recursos. Contra la integración de los inmigrantes.
Culturales		El catalán como elemento clave de la identidad balear.
(c) Canales		
Legales	Corte Superior de Justicia	
Políticos	Debate parlamentario	
Civiles	Manifestaciones públicas; huelgas	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, muchas de las reclamaciones contra el TIL por parte de los actores que apoyaban la lengua autonómica se centraron en denunciar el nuevo modelo lingüístico, al entender que se trataba de una estrategia política para consolidar el dominio del castellano en las interacciones lingüísticas cotidianas y como un paso para socavar el peso de la lengua catalana a nivel institucional:

El objetivo es eliminar el catalán. La lengua catalana es un motivo de orgullo nacional (Francina Armengol, Federación del Partido Socialista Obrero Español en Baleares (PSIB-PSOE), debate parlamentario autonómico).

La enseñanza en la escuela es igualitaria, pero fuera de ella no hay igualdad. El castellano está presente en todas partes, pero el catalán y el inglés no lo están; así será difícil que la escuela proporcione experiencia a los niños si carecen de otras experiencias fuera (Ricard Vila, Escuela Rafal Vell, 324. notícies).

En la misma línea, el nuevo modelo lingüístico tampoco era coherente con las preferencias lingüísticas de muchos estudiantes:

De los 12.983 alumnos que han participado en el proceso ordinario de admisión para el curso 2012-2013, un 62% ha elegido el catalán como primera lengua de escolarización, una 10% ha elegido el castellano y un 28% se adscribe a la opción del proyecto lingüístico que determine el centro escolar (...) Los porcentajes son distintos en función del tipo de centro, de manera que en los públicos un 72% ha elegido el catalán, un 8% el castellano y un 20% ninguno de los dos (*El Mundo*, 06/06/2012).

En segundo lugar, algunos actores afirmaron que el cambio de política también debía ser rechazado por la falta de orientación pedagógica y de recursos. El nuevo modelo era visto como una construcción ideológica sin una clara definición técnica, que, además, no concretaba cómo debía organizarse su imple-

mentación. Así lo manifestaron tanto los dirigentes de los sindicatos de profesores como los de las organizaciones de padres y madres de alumnos:

Es complicado porque los profesores carecen de la orientación pedagógica necesaria para aplicar el TIL. La comunidad educativa y los profesores en particular consideran que es una aberración pedagógica y siempre han pedido su implantación progresiva basada en criterios pedagógicos y psicológicos dentro de la enseñanza de estas lenguas (María Alarcón, Secretaria General de FETE-UGT, 'El Matins' TV3).

Se trata de un ataque a la lengua, a los derechos laborales del profesorado, y evidentemente los alumnos son las víctimas (Oscar Prats, Instituto de Educación Secundaria 'sa Blanca Dona', 324.notícies).

Un sistema trilingüe bien establecido puede ser muy bueno, pero es necesario dotar a los centros de recursos; de profesores nativos (Pablo de la Fuente, Asociación de Padres y Madres de Alumnos [APIMA] del colegio Sant Jordi, 324. notícies).

Los contraargumentos utilizados por los miembros del gobierno balear se basaron en afirmaciones sobre las ventajas del modelo trilingüe en cuanto al fomento de la competitividad y también a la lucha contra el fracaso escolar, que era considerado un efecto colateral del dominio del catalán, en el instituto público de asesoramiento en materia lingüística:

Si sabemos que algo no funciona, no podemos seguir igual. El fracaso escolar es fruto de una legislación socialista a nivel nacional y de una legislación de inmersión lingüística (José Ramón Bauzá, presidente del Govern Balear, 324.notícies, 28/05/2013).

El argumento del presidente balear, aparte de sugerir una conexión entre una presencia dominante del catalán en la escuela pública y el bajo rendimiento académico de los alumnos, no era muy preciso. Diversas investigaciones demostraron que no podía establecerse una relación causal entre el fracaso escolar y

el bilingüismo, y de hecho, eran las comunidades bilingües las que obtenían mejor puntuación en la dimensión lingüística — en comparación con las monolingües— en el Informe PISA.¹⁰

Cabe destacar, además, que, unos años más tarde, en una entrevista, el entonces jefe del gobierno balear, José Ramón Bauzá (PP), admitió importantes errores en la forma de aplicar el nuevo modelo. Curiosamente, hizo una reivindicación diferente basada en una reclamación de derechos individuales, y en el derecho y la libertad de las familias a decidir la lengua de enseñanza de sus hijos:

Yo siempre he defendido la libertad y creo que nadie mejor que los padres para elegir la educación de sus hijos. Tenemos la gran riqueza de tener dos lenguas cooficiales y cuantas más lenguas sepan nuestros hijos, muchísimo mejor. Sí a la libertad, no a la imposición (José Ramón Bauzá, *ABC*, 04/03/2017).

Reforma lingüística para un modelo de conjunción en euskera en el País Vasco

Bajo la dictadura franquista, la lengua vasca, o euskera, experimentó un severo declive en favor del castellano debido a la represión lingüística y a los cambios poblacionales, entre otros factores. Con el Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979) y la Ley de Normalización del Uso del Euskera (1982), el «cambio lingüístico inverso» que afirma el principio básico del derecho de una comunidad a usar su lengua (Fishman, 1991) se convirtió en un objetivo central de la política lingüística vasca. A medida que el euskera se introdujo en la esfera pública, incluyendo la administración, el sistema educativo y los medios de comunicación,

¹⁰ Para más información véase el Informe PISA 2012. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumeni.pdf?documentId=0901e72b81786310>, último acceso 13 julio 2021.

se respaldó firmemente su función social, lo que facilitó su transmisión intergeneracional tras 40 años de dictadura (Fernández-Ulloa, 2005). Aunque el euskera sigue siendo una lengua minoritaria en la actualidad, con un porcentaje de personas que lo entienden o lo hablan bastante más reducido que en las otras CC. AA. aquí examinadas, los datos muestran que el número de vascoparlantes ha aumentado notablemente en las últimas décadas (véase el capítulo 3, también Cenoz y Perales, 2007).

Tras la democratización, varios decretos y leyes regularon la incorporación del euskera al sistema educativo.¹¹ A diferencia del modelo de inmersión en Cataluña y del modelo bilingüe en Baleares y en Galicia, el País Vasco implantó un modelo integral. Dicho modelo combinaba tanto el modelo de inmersión como el bilingüe, estableciendo así tres opciones: el modelo A, con el castellano como lengua vehicular, excepto en las clases de inglés y en la materia de lengua y literatura vasca; el modelo B, que establecía el uso vehicular mixto de ambas lenguas oficiales, y el modelo D, que utilizaba el euskera como lengua vehicular, excepto para las clases de inglés y las de lengua y literatura españolas, con lo que las clases se impartían exclusivamente en euskera, con la lengua castellana como asignatura.¹² Desde su implantación, el modelo de inmersión en euskera (Modelo D) ha ido ganando relevancia y se ha extendido en la educación primaria y, en menor medida, en la secundaria.

En 2005, el gobierno vasco comenzó a debatir la reforma de la política lingüística en el sistema educativo para establecer un modelo único y mejorar así el grado de bilingüismo alcanzado al

¹¹ Entre ellos se encuentran el Decreto de Bilingüismo (1979); la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera (Ley 10/1982); el Decreto para el Desarrollo Curricular del Euskera (1992), y la Ley de la Escuela Pública Vasca (Ley 1/1993) (véase también, entre otros, Fernández-Ulloa, 2005).

¹² Estos son los modelos que aparecen en el Decreto 138/1983, que regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco. El decreto no menciona el Modelo C.

final de la educación secundaria. Apoyado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Solidaridad Vasca (Eusko Alkartasuna-EA), Izquierda Unida-Verdes (Ezker Batua-Berdeak-EB), el Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV-EHAK), Aralar y el Partido Socialista de Euskadi (PSE-EE), este proceso de reforma representó la propuesta de reforma lingüística más importante desde los años 1980.

Dos años después, el Gobierno presentó los contenidos detallados de la reforma, a lo que siguió la publicación del Decreto 175/2007 en octubre de ese año. El decreto establecía el nuevo plan de estudios, fijando un nuevo estatus para el euskera como lengua principal de enseñanza en la educación obligatoria (con un mínimo del 60% de euskera en el programa curricular). La reforma pretendía cambiar la oferta de los tres modelos lingüísticos, planteando una estrategia de inmersión en el euskera, para promover y ampliar su uso. La justificación era que la diversidad de modelos lingüísticos anterior había resultado ineficaz para alcanzar los objetivos fijados por la administración vasca en cuanto a las competencias lingüísticas de los alumnos en euskera. Cabe decir que menos del 10% de los alumnos seguía el Modelo A (el modelo castellano) que en aquella época estaba en la enseñanza obligatoria, mientras que en los años 1980 la elección por este modelo superaba el 50% de los alumnos de enseñanza obligatoria. Esto reforzó la demanda del Modelo B, basado en el bilingüismo, especialmente. Así pues, era evidente que había una presión para modificar la oferta de los distintos modelos lingüísticos ofrecidos, aunque el consenso sobre los contenidos de la reforma seguía siendo difícil de alcanzar entre todos los actores políticos implicados (véase la tabla 4.4 para una descripción completa de las dimensiones de análisis).

En estas circunstancias, se produjeron controversias sobre los objetivos del nuevo modelo lingüístico a implantar para las escuelas de enseñanza obligatoria. Se hizo evidente que no había consenso, ni siquiera entre los miembros de la coalición de gobierno (PNV y EB-EA). Por otra parte, los partidos políticos de

Tabla 4.4. La educación en el caso vasco. Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (modelo de inmersión en euskera)</i>	<i>En contra (modelo de inmersión en euskera)</i>
Políticos	EB; EA	PNV; PP; PSE-EE
Sindicatos	Solidaridad de los Trabajadores Vascos (Eusko Langileen Alkartasuna-ELA); Comisiones de Trabajadores Abertzale (Langile Abertzaleen Batzordeak-LAB); Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza del País Vasco (STEE-EILAS)	CC. OO.
Sociedad civil		Plataforma por la Libertad de Elección Lingüística
Instituciones		Consejo Consultivo del Euskera
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Políticos	Alto grado de consenso político y social.	El nuevo modelo representa una estrategia de imposición del euskera.
Legales	El modelo de tres opciones no garantiza los principios fundamentales de la Ley 1/1993 de la Escuela Pública Vasca.	
Pedagógicos	El modelo de opciones no garantiza el dominio de ambas lenguas.	
Sociolingüísticos		Discriminación del castellano. La política lingüística debe ser coherente con la diversidad sociolingüística del País Vasco.
(c) Canales		
Políticos	Debates parlamentarios	

Fuente: elaboración propia.

la oposición (PSE-EE y PP) y los sindicatos (CC. OO.) fueron muy críticos con la propuesta de implementación del nuevo sistema lingüístico en el ámbito educativo. Además, se inició un

movimiento en contra de este proyecto: ‘Plataforma por la defensa de la libre elección de la lengua vehicular en educación’, que reivindicaba el derecho a continuar con la enseñanza en castellano en las escuelas, tal y como se formulaba en el Modelo A. En este sentido, las reivindicaciones de este movimiento se basaban en la defensa de los derechos individuales de los afectados. En un contexto de fuertes polémicas, en julio de 2008, el PNV expresó públicamente sus diferencias con EA, el partido promotor de la reforma —y su socio en la coalición—, por las nuevas normas lingüísticas y exigió más flexibilidad en el diseño de la reforma, así como un enfoque más inclusivo de la misma.

El principal argumento de EA para llevar a cabo la reforma era que el sistema con tres opciones no garantizaba el conocimiento de ambas lenguas, castellano y euskera, al final de la enseñanza obligatoria. Por otro lado, señalaban que si se adoptaba el modelo catalán, basado en la idea de una única estrategia de inmersión, se podría alcanzar mucho mejor el objetivo deseado:

Es evidente e indiscutible que el sistema de modelos no trae el bilingüismo, por lo que es imprescindible una reforma para garantizar el dominio del euskera y del castellano al final de la ESO (Onintza Lasa, Comisión de Educación del Parlamento Vasco, EA. www.euskoalkartasuna.eus).

Sin embargo, una representante del PSE-EE, entonces en la oposición, se mostró muy preocupada por los efectos sociales del nuevo modelo, alegando que las condiciones sociolingüísticas de Euskadi eran muy diferentes de las de Cataluña:

Implantar el sistema catalán es insensato porque la realidad sociolingüística no es la misma, ni las leyes, ni el consenso político sobre el que se asienta la escuela en Cataluña. Se rompería la convivencia (Isabel Celaá, diputada del PSE-EE, *El Correo*, 09/07/2008).

En conjunto, el debate público en torno de la propuesta provocó una revisión del nuevo modelo que el gobierno vasco

quería introducir y de los requisitos que introducía. Desde la opinión pública, incluidos los medios de comunicación y las organizaciones sociales surgieron múltiples reivindicaciones sobre la necesidad de un enfoque más consensuado de la reforma. Por ejemplo, el responsable de enseñanza del sindicato CC. OO. en Euskadi reclamó que la reforma debía ser acordada por todos los partidos políticos:

Para que la educación alcance índices de calidad y de excelencia se precisa una base de acuerdo asumida por una mayoría cualificada que la preserve de los vaivenes electorales (Javier Nogales, *El Diario Vasco*, 08/12/2008).

En la misma línea se manifestó el Consejo Asesor del Euskera, que alertó de los riesgos de imponer un idioma, abogando que la reforma educativa debía basarse en un acuerdo social, político y plural. En el documento *Euskera 21. Hacia un pacto renovado*, se señalaban las bases para una política lingüística «sin maximalismos ni imposiciones», adecuándola a las realidades sociolingüísticas de cada zona.

Por su parte, los partidos políticos de la oposición (PP y PSE-EE) criticaron el proyecto de ley, señalando que en la práctica la mayor parte del currículo se impartiría en euskera para alcanzar los objetivos de competencia, afectando así el equilibrio entre las lenguas y discriminando al castellano. Afirmaron que ignorar la diversidad del complejo contexto sociolingüístico del País Vasco desencadenaría conflictos lingüísticos entre el castellano y el euskera y estimularía mecanismos de exclusión desde el ámbito institucional. También consideraban que esto, a su vez, afectaría a las personas con escasas competencias en euskera.

Como consecuencia de todas estas quejas, en noviembre de 2008, EA, el partido encargado de la política educativa en el gobierno vasco, acordó revisar la propuesta para incluir las opiniones de los diferentes actores y presentar un nuevo borrador de la reforma a la comunidad educativa. Sin embargo, EA se-

guía reconociendo la importancia de que el 60% de la enseñanza fuera en euskera en todos los casos. No obstante, unos meses más tarde, se celebraron elecciones autonómicas, y un reparto diferente de escaños dio lugar a una nueva coalición de gobierno, esta vez entre los nacionalistas conservadores (PNV) y los socialistas (PSE-EE), mientras que EA abandonaba el gobierno vasco. La nueva coalición de gobierno dejó de lado la propuesta de implantar un modelo lingüístico único en Euskadi basado en el principio de inmersión y apostó por la continuidad del modelo trilingüe ya en funcionamiento.

El Decreto de Plurilingüismo en Galicia

Aunque la sociedad gallega muestra una alta competencia en gallego, el porcentaje de personas que lo utilizan como primera lengua, o como lengua de uso habitual, es menor en comparación con los otros casos, especialmente entre los jóvenes y entre la población con niveles de estudios medio-altos. El gallego no se utiliza normalmente en el espacio público o en situaciones formales, como en el ámbito educativo, en contextos profesionales y en la administración pública, siendo uno de los factores que han aducido su bajo prestigio social (Hermita, 2007). Además, a diferencia de otras CC. AA., los defensores de la lengua no han actuado con posiciones homogéneas en Galicia. Mientras algunos sectores eran partidarios de acercar la lengua al portugués (los reintegracionistas), otro grupo era partidario de la normalización de una lengua independiente (los aislacionistas o 'isolacionistas' en gallego). Con la Ley de Normalización Lingüística de Galicia de 1983 y la creación de la Dirección de Política Lingüística, la promoción del gallego (Galego) se introdujo en la estructura institucional de Galicia, adoptando una orientación que tomaba partido por la segunda opción. Sin embargo, continuó la batalla entre las dos facciones, dado que la norma estaba muy alejada del portugués. Así, 20 años más tarde, en 2003, la Real Academia Gale-

ga (RAG)¹³ aprobó una nueva norma lingüística con un fuerte apoyo de la mayor organización en defensa del gallego, A Mesa pola Normalización Lingüística, que impulsaba el alineamiento de la ortografía y morfología del gallego con el portugués. Aunque hubo un amplio acuerdo social con la nueva norma lingüística, esta recibió la oposición del sector más radical de los reintegracionistas y de algunos sectores nacionalistas gallegos.

En este contexto, en 2004, una nueva Ley de Normalización (Plan Xeral de Normalización da Lingua Galega - PXNL) fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Galicia (con el PP en el gobierno). En la práctica, sin embargo, el plan nunca se puso en marcha, hasta el punto de que en 2012 el PP votó en contra de una moción propuesta por el Bloque Nacionalista Gallego (BNG) para forzar el cumplimiento del PXNL. En parte debido a estas pugnas, la utilización del gallego se estigmatizó, ya sea por ser utilizado por los grupos menos educados y aquellos residentes en las áreas rurales, o por ser utilizado por los sectores más nacionalistas. No obstante, su utilización en el sistema educativo se fue consolidando progresivamente. De hecho, el 59,57% de los alumnos gallegos recibió la misma proporción de clases en gallego que en castellano. Sin embargo, si distinguimos según la edad y el nivel de estudios, este porcentaje cambia al 72,72% para los alumnos de entre 5 y 16 años, y al 36,03% para los mayores de 17 años. Este grupo de mayor edad recibió el 46,48% de sus clases en castellano o mayoritariamente en castellano (IGE, 2019).

Entre 2005 y 2009, el gobierno de coalición de la Xunta —que reunía al Partido de los Socialistas de Galicia (PS-deG-PSOE) y al BNG— introdujo un nuevo Decreto de Bilingüismo (2007) sin el apoyo del principal partido de la oposición, el conservador PP. La Xunta decretó que al menos el 50% del currículo debía ser en gallego, siguiendo el modelo Balear. En este contexto, en febrero de 2009, y a semanas de las elecciones

¹³ La RAG es una institución fundada en 1906 y dedicada al estudio de la cultura y las lenguas gallegas.

autonómicas, la asociación Galicia Bilingüe convocó una manifestación en contra de la ‘imposición lingüística’ y bajo el lema ‘Quiero libertad para elegir’, que contó con el apoyo de líderes del PP y de UPyD.

Poco después, tras las elecciones de marzo de 2009, con la victoria del PP, la nueva administración cambió de nuevo la política lingüística para promover un modelo trilingüe, con un tercio del currículo que se impartiría en inglés —una propuesta similar a la que se hizo en Baleares dos años más tarde—. El nuevo modelo también equilibró el número de horas de enseñanza en castellano y gallego (Decreto 79/2010 para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia).¹⁴ El PP argumentó que la reforma respondía a las preocupaciones expresadas por las familias y se ajustaba a las recomendaciones de la UE sobre multilingüismo.

Los partidos políticos de la oposición —el PSdeG-PSOE y el BNG—, junto con las OSC, los sindicatos y la RAG, rechazaron el modelo trilingüe por motivos culturales, pedagógicos y sociolingüísticos. Sus posiciones reafirmaron que el gallego debía ser considerado como un elemento clave de la cultura y la identidad gallegas, y, como tal, debía ser promovido por la administración pública para compensar el retroceso que había experimentado en el espacio institucional. Además, planteaban que las decisiones sobre el uso preferente de la lengua en el sistema educativo no podían ser tomadas de forma privada por las familias. Se afirmaba que tales decisiones correspondían al marco institucional en función de la situación específica del contexto sociolingüístico y de las necesidades sociales y culturales concomitantes de la sociedad gallega (véase la tabla 4.5 para una descripción completa de las dimensiones de análisis). Así, durante 2010, se produjeron amplias movilizaciones sociales contra dicho decreto. En enero de ese año, la plataforma ‘Queremos Galego’ convocaron una movilización contra el decreto y su intención de repartir las materias en tres tercios entre el castellano,

¹⁴ Según esta normativa, las matemáticas, física y química deben impartirse en castellano.

Tabla 4.5. La educación en el caso gallego. Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (modelo trilingüe)</i>	<i>En contra (modelo trilingüe)</i>
Políticos	PP-Galicia	PSdeG-PSOE; BNG
Sindicatos		FETE-UGT
Sociedad civil	Galicia Bilingüe	Queremos Gallego; A Mesa pola Normalización Lingüística; Confederación Intersindical Gallega-CIG-Ensino
Instituciones oficiales		RAG
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Políticos	Recomendaciones de la UE sobre multilingüismo.	La lengua preferente debe ser fijada por la administración, ya que se trata de un derecho colectivo.
Culturales		El gallego es un elemento clave de la cultura gallega y un medio de cohesión social.
Pedagógicos	La promoción del gallego debe ser un proceso activo y deliberado. Promueve la igualdad de ambas lenguas cooficiales. Recibir educación en la lengua materna es fundamental para el éxito educativo.	
Sociolingüísticos	El decreto responde a las preocupaciones expresadas por las familias.	Ha disminuido el número de personas que hablan gallego. Efecto discriminatorio contra el gallego.
Legales		Contra las disposiciones sobre derechos lingüísticos expresadas en los marcos jurídicos europeos, nacionales y subnacionales.
(c) Canales		
Legales	TSXG	
Políticos	Debate parlamentario	
Civiles	Manifestaciones públicas	

Fuente: elaboración propia.

gallego y una lengua extranjera (inglés) bajo el lema ‘Paremos o decretazo contra o galego’. La marcha contó con la participación de las varias organizaciones que integraban la plataforma, como por ejemplo la Mesa pola Normalización Lingüística, además de representantes del BNG, la CIG-Ensino, y de diversos sindicatos estudiantiles. El presidente de la Mesa pola Normalización Lingüística, destacaba la importancia del apoyo unánime de la sociedad a quienes sólo ‘reivindican que se cumpla la legislación vigente’ a partir de la aprobación de la Ley de Normalización Lingüística (Carlos Callón, *Faro de Vigo*, 21/01/2010).

En 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (TSXG) anuló dos de los principales cambios introducidos por el Decreto 79/2010, dando la razón a los grupos que habían plantado el recurso a la nueva ley: la posibilidad de preguntar a las familias qué lengua debía utilizarse en determinadas asignaturas (Artículo 5.2), y la posibilidad de permitir a los alumnos utilizar el gallego o el castellano a elección (Artículo 12.3). El TSXG argumentó que los programas lingüísticos eran responsabilidad de la administración, por lo que no se debía dejar a las familias la decisión. El TSXG también destacó que el gallego debía tener un tratamiento diferente del castellano para garantizar la igualdad efectiva entre ambas lenguas.

A pesar de ello, la decisión del TSXG no terminó con los debates sobre el modelo lingüístico, ya que el gobierno gallego siguió con su propósito de introducir un modelo trilingüe. Tres años después, el conflicto y las reivindicaciones de derechos seguían persistiendo. En febrero de 2015, una multitudinaria manifestación que reunió unas 25.000 personas en Santiago de Compostela protestó por los cambios en la política lingüística del gobierno gallego, la Xunta. Los principales argumentos contra el decreto, expresados por representantes de la sociedad civil, dirigentes políticos y la RAG, sostenían que el gallego era un elemento clave de cohesión social y que el decreto era una estrategia política para forzar el declive del gallego. La manifestación fue liderada por la organización «Queremos Gallego» (Plataforma Queremos Galego!), cuyo portavoz, Marcos Maceria, desta-

có la relevancia de la manifestación pues era «una multitudinaria representación de la unión del pueblo gallego en torno de su lengua, unidad que el Partido Popular pretende romper en Galicia». En una línea similar, la Real Academia Gallega alegó en un comunicado que:

El decreto 79/2010 de la Xunta de Galicia, que dice desarrollar la Ley de Normalización Lingüística, en realidad está en abierta contradicción con esta, obviando el concepto de normalización y anunciando en el preámbulo un cambio del marco legal, pese a que se trata únicamente de una norma para desarrollarlo. “Lo más grave», agrega el comunicado, es que dicho decreto perpetúa la situación de inferioridad de la lengua gallega, profundizando en los prejuicios contra la misma al excluir taxativamente su uso en las materias de contenido científico (RAG, *Faro de Vigo*, 28/04/2015).

En general, la mayoría de los reclamantes argumentaban que el bajo grado de uso de la lengua gallega era el resultado de años de inactividad de la administración autonómica en su política lingüística, lo que habría provocado un declive de la lengua durante el período democrático. Ese mismo año, los datos sociolingüísticos recogidos por el Instituto Galego de Estadística (IGE) en 2013 indicaron una cierta reducción en el uso del gallego entre la población más joven, sobre todo en la edad infantil.

Las OSC, junto con el PSdeG-PSOE, el BNG y la coalición electoral de izquierdas Alternativa Gallega de Izquierdas (AGE), colaboraron en la reivindicación del uso del gallego como lengua oficial de Galicia, y apoyaron de manera unánime la manifestación de 2015. Aunque las reivindicaciones en favor de una política más activa para fomentar el uso del gallego en la educación han persistido (aunque ya fuera del período analizado, cabe señalar que, en 2019, por ejemplo, el BNG intentó modificar la Ley de Normalización Lingüística para garantizar el uso del gallego en las escuelas), la mayoría del PP en el gobierno autonómico no ha modificado su estrategia frente a estas reivindicaciones.

Demandas lingüísticas en la señalización del espacio público y los medios audiovisuales

Esta sección se centra en la presentación y discusión de las reivindicaciones de derechos relacionadas con los intentos de promover cambios en las políticas lingüísticas que regulan la señalización del espacio público —por ejemplo, en comercios, tráfico y la señalización de las calles— y medios audiovisuales, ya sea por parte de los gobiernos autonómicos o de los actores sociales. Los casos que aquí se presentan tratan de reivindicaciones de derechos sobre el uso de la lengua en estos dos ámbitos, y son relevantes por la complejidad de las reivindicaciones, la duración en el tiempo, la diversidad de actores y la variedad de las implicaciones políticas. Encontramos que las demandas en el ámbito de la educación relacionadas con las propuestas que pretenden modificar las normas de asignación de grupos lingüísticos a estudiantes a menudo muestran reclamaciones de derechos a nivel individual. Sin embargo, la mayoría de las reivindicaciones en torno del uso de la lengua en la radio y la televisión públicas, así como en los comercios y en la señalización del tráfico y las calles, se dirigen a la reformulación de la estructura y composición del terreno lingüístico compartido por el castellano y las lenguas cooficiales.

La orientación de las reivindicaciones de los actores sobre la proporción en la que debe utilizarse cada una de las dos lenguas, y en qué situaciones cada una de ellas es particularmente relevante, tiene como objetivo evaluar su impacto en el dominio del espacio público en el ámbito autonómico. Analizamos las reclamaciones y los conflictos subsiguientes sobre el uso de la lengua en las señales comerciales, de tráfico y de las calles en Cataluña y en el País Vasco. También estudiamos las reclamaciones sobre la promoción de canales de televisión y la programación en medios audiovisuales regionales en las Islas Baleares y Galicia que utilizan la lengua cooficial como lengua vehicular. Mientras que en los dos primeros casos —Cataluña y el País Vasco— las demandas implicaban reivindicaciones de distinta índole sobre cómo implantar un modelo bilingüe, en los otros dos casos las reivindicaciones

ciones observadas se orientaban a frenar la reducción del terreno lingüístico de las lenguas cooficiales, el catalán y el gallego, respectivamente, en sus espacios comunicativos.

El uso del catalán y el castellano en señales comerciales y de tráfico en Cataluña

Desde mediados de la década de 1980, la administración catalana ha promovido el uso del catalán en las actividades comerciales y económicas mediante diversas campañas publicitarias.¹⁵ La Ley de Política Lingüística 1/1998 reguló el uso de las lenguas oficiales en Cataluña —el catalán y el castellano— en múltiples actividades comerciales y económicas. La ley también regula el uso de la lengua en las prácticas de atención al consumidor, la señalización comercial e informativa, el etiquetado de los productos con denominación de origen en Cataluña y en la publicidad de las empresas con convenio de concesión con la Generalitat, con el objetivo general de hacer más visible el papel del catalán en el espacio público.

Tanto la ley catalana de Política Lingüística (Ley 1/1998) como el Estatuto del Consumidor (Ley 3/1993) establecieron una norma sencilla: los rótulos comerciales en el espacio público debían estar, como mínimo, en catalán. Esta sencilla norma, como requisito mínimo, implicaba que los rótulos comerciales debían estar o bien en catalán únicamente, o bien en catalán y castellano (y/u otras lenguas). En este marco, y durante el período examinado, la Oficina de Garantías Lingüísticas sancionó administrativamente a varios comercios de Cataluña por tener

¹⁵ Las campañas incluían: ¿Te das cuenta de que estamos en Cataluña? (Es nota prou que som a Catalunya?); El catalán sobre ruedas (El català sobre rodes, 1990); El catalán es bueno para ti (El català et serveix, 1992); y, En catalán, tú ganas (En català, tu guanyes, 2003). Para más detalles, véase Gencat.cat (https://llengua.gencat.cat/ca/serveis/informacio_i_diffusio/campanyes/), último acceso 19 abril 2021.

sus rótulos comerciales sólo en castellano. En consecuencia, ello activó entre algunos actores políticos y civiles la reivindicación de utilizar la lengua de su elección, y proponiendo la necesidad de introducir cambios legales para hacerlo posible.¹⁶ Los principales argumentos esgrimidos se basaron en la idea de que la «imposición» del catalán por parte de la administración suponía una violación de los derechos lingüísticos de los consumidores. En el marco de este debate, la Agencia Catalana de Consumo aportó el mismo argumento en relación con los rótulos comerciales escritos exclusivamente en castellano, señalando que ello implicaba una vulneración de los derechos lingüísticos de los consumidores y clientes catalanes (*El Confidencial*, 02/04/2010).

Los afectados por dichas sanciones administrativas alegaron que estaban en su derecho, argumentando que el precepto entraba en conflicto con el Artículo 3 de la Constitución española, haciendo que la Ley de Política Lingüística de 1998 tuviera un carácter prohibitivo y coercitivo hacia el castellano. Sin embargo, algunas resoluciones judiciales derivadas de recursos administrativos afirmaron que, según el Artículo 3.2 de la Constitución española, la regulación de las lenguas utilizadas en España, a diferencia del caso del castellano, era una competencia de los gobiernos de las CC. AA. Por lo tanto, en estos casos, las resoluciones consideraban que prevalecía la legislación autonómica. Además, los tribunales argumentaron que la norma no podía interpretarse como una prohibición del castellano, sino como una norma de uso mínimo, ya que no impedía el uso del castellano ni de ninguna otra lengua.

Por otra parte, mientras que los casos relativos a los rótulos comerciales escritos sólo en castellano suponían un conflicto que iba de la administración a los ciudadanos, y que podía conllevar la aplicación de sanciones, las reclamaciones de derechos relativos a las señales de tráfico suponían demandas de algunos ciudadanos contra señales escritas sólo en catalán. Así, estas reclamaciones

¹⁶ Véase, por ejemplo, la campaña promovida por la Coordinadora per una Catalunya en Llibertat.

configuraron un conflicto de naturaleza distinta, desencadenado por algunos grupos específicos representando a ciudadanos afectados que se quejaban ante la administración y el Síndic de Greuges, el Defensor del Pueblo en Cataluña (véase la tabla 4.6 para una descripción completa de las dimensiones de análisis).

Tabla 4.6. El catalán y el castellano en la señalización comercial y de tráfico. Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (señalización en castellano /contra regla de mínimos en catalán)</i>	<i>En contra (señalización en castellano /contra regla de mínimos en catalán)</i>
Políticos	PP; Ciutadans	CiU; ERC; PSC; ICV; EUiA
Sindicatos		UGT; CC. OO.
Sociedad civil	Impuls Ciutadà; Associació per la Tolerància; Coordinadora per una Catalunya en Llibertat; CCC	Catalunya Acció; Plataforma per la Llengua
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Sociolingüísticos	Efectos discriminatorios en los ciudadanos castellanohablantes. La realidad sociolingüística en Cataluña es de bilingüismo.	
Sociales		El catalán es una herramienta de cohesión e integración social.
Legales	Violación de los derechos lingüísticos de los consumidores y conductores castellanohablantes. Contra la Constitución española y la legislación lingüística en el espacio de tráfico.	Violación de los derechos lingüísticos. La política lingüística de 1998 establece una norma de mínimos en catalán en los rótulos comerciales; esta norma no impide el uso del castellano.
(c) Canales		
Legales	Procedimientos legales	
Políticos	Debates parlamentarios	
Civiles	Protestas públicas y manifestaciones	
Administrativos	El Defensor del Pueblo, sanciones	

Fuente: elaboración propia.

Precisamente a raíz de las polémicas públicas sobre el tema de las señales de tráfico, en 2015, una organización de la sociedad civil llamada Convivencia Cívica Catalana (CCC)¹⁷ lanzó una campaña para promover la señalización bilingüe de las señales de tráfico en catalán y castellano sobre la base de que la mayoría de las señales de tráfico en Cataluña estaban escritas únicamente en catalán, lo que implicaba una violación de la legislación que regula la lengua en la señalización de tráfico: la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (1990) y el Reglamento General de Circulación (2003). CCC también argumentó que la señalización de tráfico monolingüe iba en contra de los derechos lingüísticos de la población castellanohablante y representaba una amenaza para la seguridad del tráfico:

[...] la exclusión de la lengua española de la señalización viaria no sólo contraviene las normas legales y lesiona los derechos lingüísticos de la mitad de los ciudadanos de Cataluña y de otras zonas de España que nos visitan, sino que constituye un obstáculo para la correcta comprensión de los mensajes viarios por conductores no catalanohablantes (*El Mundo*, 04/03/2015).

El fundamento de estas reclamaciones era que, en una comunidad bilingüe, las señales de tráfico deberían ser también bilingües, ya que el monolingüismo en catalán implicaba la exclusión del castellano, vulnerando así no sólo los derechos lingüísticos de los ciudadanos catalanes de habla castellana, sino también los derechos lingüísticos de los ciudadanos de otras autonomías de España. La campaña de CCC también animó a algunos ciudadanos a recurrir las sanciones de tráfico relacionadas con las señales de tráfico no bilingües,

¹⁷ CCC es una organización de la sociedad civil centrada en la defensa del bilingüismo. En marzo de 2015, lanzó una campaña para exigir que las señales de tráfico en Cataluña estuvieran rotuladas tanto en castellano como en catalán.

basándose en dos leyes estatales: el Artículo 56 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece que las señales de tráfico deben expresarse al menos en la lengua oficial del Estado español (es decir, el castellano), y en base al Artículo 138 del Reglamento General de Circulación, que establece el idioma de las señales y regula lo siguiente:

Las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas e inscripciones, figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua oficial de la comunidad autónoma reconocida en el respectivo estatuto de autonomía, cuando la señal esté ubicada en el ámbito territorial de dicha comunidad. Los núcleos de población y demás topónimos serán designados en su denominación oficial y, cuando fuese necesario a efectos de identificación, en castellano.

Las quejas de las partes afectadas también se dirigieron al Síndic de Greuges. Por su parte, el PP de Cataluña se unió al debate, apoyando la incorporación del castellano en las señales de tráfico con el argumento de que la señalización en el espacio público debe reflejar la situación sociolingüística del bilingüismo en Cataluña. De esta forma, reclamaron que:

Lo que es habitual en la calle en relación con el uso indistinto del catalán o del castellano debe trasladarse ahora a un elemento básico: el de la señalización de la ciudad... La idea de que el catalán puede ser fácilmente entendido por un castellano hablante ya no es una justificación... Hay palabras en ambas lenguas que no tienen nada en común (*Crónica Global*, 18/07/2014).

Asimismo, el presidente del PP catalán, Alberto Fernández, enfatizaba que la normalidad existente en el uso del castellano y catalán en la calle debía trasladarse a la señalización viaria de la ciudad, recalando que:

Las lenguas sirven para comunicar y no para dividir, y una clara señalización viaria en ambas lenguas es fundamental para garantizar los derechos de todos (*El Independiente*, 05/07/2017)

En total, entre 2007 y 2017, el Síndic de Greuges recibió una decena de quejas por señales de tráfico que no estaban en castellano. Los defensores de la información de tráfico sólo en catalán argumentaron que se trataba de información complementaria, mientras que los símbolos de tráfico se basan en imágenes y símbolos de reconocimiento universal, que no requerían ningún texto (Fernández, 2018). Cabe señalar, de todas maneras, que la discusión y los cambios de rotulación, en aquellos casos en que sí se introdujeron, se promovieron principalmente en el ámbito municipal.

El uso del euskera y el castellano en las señales de tráfico y de las calles en el País Vasco

Durante los años 2000, se plantearon diversas reivindicaciones en favor de un modelo bilingüe para la señalización del espacio público en el País Vasco. Las principales ciudades vascas, como San Sebastián y Bilbao, habían introducido el euskera en muchas señales de las calles que hasta entonces estaban sólo en castellano. Esta cuestión desencadenó conflictos en el ámbito político que involucraron a los partidos políticos que apoyaban la señalización de las calles sólo en euskera (la coalición EH-Bildu, PSE-EE y PNV), y tanto en euskera como en castellano (el PP y el partido Unión, Progreso y Democracia [UPyD]). Sin embargo, de hecho, no suscitó reivindicaciones visibles procedentes de los actores de la sociedad civil con distintos planteamientos (véase la tabla 4.7 para una descripción completa de las dimensiones de análisis).

Tabla 4.7. El euskera y el castellano en las señales de tráfico.
Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>En contra (sólo el euskera en la señalización)</i>	<i>A favor (sólo el euskera en la señalización)</i>
Políticos	PP	EH-Bildu; PSE-EE; PNV
(b) Argumentos		
	<i>En contra</i>	<i>A favor</i>
Políticos		El espacio público es una competencia local y autonómica.
Sociolingüísticos	Derechos lingüísticos de los ciudadanos no euskaldunes.	El euskera es una lengua de uso habitual en muchas ciudades del País Vasco.
Legal	El marco legal apoya un modelo bilingüe.	
(c) Canales		
Legales	Procedimiento judicial (recursos)	
Políticos	Debates parlamentarios	
Administrativos	El Defensor del pueblo vasco	

Fuente: elaboración propia.

Además, las reivindicaciones relativas a implantar un modelo bilingüe para la señalización del tráfico sí constituyeron una importante fuente de conflicto entre los partidos políticos que apoyaban la promoción del euskera en el espacio público y los partidos que apoyaban la utilización conjunta de ambas lenguas oficiales. De acuerdo con el marco legislativo que regulaba el uso de las lenguas en el espacio público —es decir, la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera (Ley 10/1982), la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Artículo 56) y el Reglamento General de Circulación (Artículo 138)— el contenido de la señalización de tráfico en las vías públicas debe estar tanto en castellano como en la lengua oficial de la comunidad autónoma correspondiente.

En 2007, en contra de las posiciones de los partidos nacionalistas y de la izquierda vasca, como EH-Bildu, el Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko) dio la razón a la demanda de un ciudadano en contra de que todas las señales de tráfico del municipio de Oñate (Guipúzcoa) estaban escritas sólo en euskera. El principal argumento en el que se basaba la decisión del Defensor del Pueblo se refería a la legislación vigente, es decir, a que las señales de tráfico deben ser bilingües. El ayuntamiento contraatacó argumentando que, dado que la mayoría de las señales incluían también pictogramas y que el 85% de la población de Oñate utilizaba el euskera en situaciones cotidianas, la inclusión del castellano no estaba justificada. El Defensor del Pueblo Vasco afirmó que los pictogramas eran insuficientes y que debía introducirse el castellano en la señalización, como en el caso de la información sobre fechas y tipos de vehículos en las zonas de aparcamiento.

Del mismo modo, unos años más tarde, el Delegado del Gobierno español en el País Vasco interpuso un recurso administrativo contra la Diputación de Gipuzkoa pidiendo que las señales de tráfico fueran bilingües. El argumento principal del recurso era que, según el Artículo 10 de la Ley de Normalización del Uso del Euskara, las indicaciones y señales en el espacio público debían estar tanto en euskera como en castellano (*Noticias de Gipuzkoa*, 27/11/2014). Según la Diputación Foral de Gipuzkoa —administración autonómica controlada por EH-Bildu— el espacio vial era competencia de la Diputación y, por tanto, las decisiones sobre la lengua utilizada en la señalización vial sólo atañían a la Diputación. El delegado del gobierno argumentó que la posición política de EH-Bildu sobre la introducción del castellano en estas señales tenía un efecto discriminatorio para el castellano:

La intención no es dejar de usar el euskara, ni invisibilizar el castellano, ni mucho menos violar la ley (Carlos Urquijo, Delegado del Gobierno español en el País Vasco; *El País*, 19/12/2007).

En su conjunto, el tema de las señales constituía una reivindicación que hacía referencia a la posible intención por parte de los defensores nacionalistas de hacer menos visible el castellano en el espacio público de Euskadi, hasta el punto de introducir el inglés si fuera necesario. Por otro lado, entre los independentistas vascos de izquierda aparecieron manifestaciones de apoyo a las reivindicaciones de introducir señales de tráfico sólo en euskera, aunque las reivindicaciones no llegaron a desencadenar movilizaciones sociales significativas.

RTVM y la recepción de canales de televisión catalanes en las Islas Baleares

Entre 2010 y 2015, en el contexto de la crisis económica y financiera de los años anteriores, y estando el gobierno balear en manos del PP, la gestión de los medios audiovisuales en las Islas Baleares se situó en el centro de una polémica lingüística importante, al tiempo que sufrían varios recortes. Los partidos de la oposición y las organizaciones sociales, como por ejemplo la organización Obra Cultural Balear (OCB),¹⁸ criticaron duramente la decisión de recortar los recursos para los medios de comunicación públicos que utilizaban el catalán, y protestaron por la limitación de sus derechos lingüísticos. Durante este período, identificamos dos casos muy controvertidos en los que se formularon algunas reivindicaciones lingüísticas relevantes. En primer lugar, las reclamaciones contra el cierre de la emisora RTVM en 2011, que consistía en una radio y televisión local con programación exclusivamente en catalán, y, en segundo lugar, las reclamaciones relativas al corte de la recepción de dos canales especializados de la emisora pública catalana TV3 (canales 3/24 y Super 3/33) en 2015. Los actores políticos y de la

¹⁸ Creada en 1962, la OCB es una institución cívica y cultural de las Islas Baleares destinada a promover la lengua y la cultura propias y a defender el derecho de las Islas Baleares al pleno autogobierno.

sociedad civil identificaron ambos casos como una estrategia política para constreñir el espacio lingüístico del catalán en la esfera pública de las islas, aunque el gobierno balear no se refirió a los aspectos culturales y lingüísticos de los casos al defender las medidas que afectaron a RTVM y a los canales 3/24 y Super 3/33. En el caso de RTVM, el Govern Balear recurrió a argumentos económicos; mientras que en el caso de los cortes de recepción de los canales 3/24 y Super 3/33 la decisión se presentó como una mera cuestión técnica (véase la tabla 4.8 para una descripción completa de las dimensiones de análisis).

RTVM fue cerrada en 2011 tras cinco años de funcionamiento, en un momento en que la crisis económica en España estaba en su punto álgido. El gobierno balear justificó su decisión basándose en argumentos económicos —la falta de sostenibilidad financiera y económica de la emisora y la escasez de recursos por parte de la administración local (María Salom, Consell de Mallorca, *Diari Ara*, 11/12/2011)— y ejecutó el cierre rápidamente. Unos años más tarde, en 2014, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, al dar cuenta del cierre de la emisora en 2011, desestimó el recurso presentado por los sindicatos y trabajadores de la televisión, basándose en los mismos argumentos económicos esgrimidos por el gobierno balear (*El País*, 27/10/2014).

Desde la perspectiva de distintos grupos de la sociedad civil, la decisión del gobierno autonómico de José Ramón Bauzá (PP) de cerrar la emisora activó un fuerte rechazo. Diversas organizaciones de Mallorca formaron una alianza bajo el nombre de Plataforma RTVM, para coordinar las protestas y manifestaciones civiles contra el cierre de RTVM. Entre los argumentos esgrimidos, las cuestiones lingüísticas y culturales jugaron un papel importante en la posición de la alianza contra el cierre de la emisora. Las reivindicaciones sobre la importancia de RTVM para la protección de la lengua catalana en las Islas Baleares fueron uno de los principales argumentos de la alianza. La Plataforma RTVM enmarcó la decisión del gobierno balear de cerrar la televisión pública como un ataque contra la libertad de expresión

Tabla 4.8. Los medios audiovisuales en las Islas Baleares.
Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (limitación de canales en catalán)</i>	<i>En contra (limitación de canales en catalán)</i>
Políticos	PP	ERC; Partido Socialista de Mallorca (PSM); Esquerra Unida-EU; Iniciativa Verds-IV; PSIB-PSOE, Podem; MÉS
Sindicatos		CC. OO.; STEI-i
Sociedad civil		OCB; Assamblea Sobirana de Mallorca; Joves de Mallorca per la Llengua; Entesa per Mallorca; Memòria de Mallorca
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Económicos	Recursos insuficientes.	
Técnicos	Redefinición del espacio de difusión.	
Políticos		Es un deber político promover la lengua catalana en los medios públicos.
Sociolingüísticos		Limitación del uso, conocimiento y prestigio de la lengua catalana.
Sociales y culturales		Función cultural e informativa de la televisión pública. Vehículo de cohesión social e integración de la inmigración.
Legales		Contra la libertad de expresión y los derechos lingüísticos. Contra la Ley de Normalización Lingüística y el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.
(c) Canales		
Políticos	Debate parlamentario	
Civiles	Protestas públicas y manifestaciones	

Fuente: elaboración propia.

e información, el sector creativo y la recuperación de la memoria histórica de Mallorca y de la lengua catalana (Plataforma RTVM, *Diari Ara*, 11/12/de 2011). La Plataforma RTVM argumentó que RTVM desempeñaba un papel fundamental en la sociedad balear, al constituirse en un vehículo de normalización lingüística y de integración de los colectivos de inmigrantes. Además, RTVM reflejaba la realidad cultural y social de los mallorquines, generando cohesión social.

En la misma línea se manifestó el departamento de Filología Catalana y Lingüística General de la Universidad de las Baleares, denunciando que el cierre de la televisión pública iba en contra de la Ley de Normalización Lingüística a la par que suponía un impedimento «a la promoción del conocimiento y el desarrollo de la lengua y cultura catalana» propia de las Baleares. Por su parte, desde RTVM achacaron el cierre de la emisora a desavenencias políticas:

Somos un ente incómodo para la política lingüística que el gobierno del PP quiere implantar (Marisa Goñi, exdirectora general de RTVM; *El Plural*, 31/07/2011).

Desde el Gobierno balear se insistió en que el cierre se enmarcaba en su política de austeridad y responsabilidad, ya que su mantenimiento implicaba un mayor endeudamiento. Así se expresaba el Consell de Mallorca, órgano encargado del cierre de RTVM:

Siguiendo la política de austeridad marcada por la institución insular, el cierre de RTVM tiene como objetivo la priorización de los recursos y la disminución de la deuda (Consell de Mallorca; *Diario de Mallorca*, 09/11/2011).

El corte de la retransmisión de los canales 3/24 y Super 3/33 de la televisión catalana en 2015 también obtuvo una fuerte visibilidad mediática. El caso no fue un episodio aislado. De hecho, desde 1985, la recepción de los canales de televisión de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) ha-

bía sido una importante fuente de conflicto en las Islas Baleares. Estos canales de televisión habían sido objeto de continuas luchas políticas y sociales por la inclusión del catalán en el ámbito audiovisual balear. En 1989, después de que el repetidor que retransmitía la señal de la TV catalana en las Islas Baleares fuera atacado violentamente, se inició una campaña bajo el lema «Basta de barbarie, somos gente decente». En 2004, el gobierno de Jaume Matas (PP) empezó a introducir restricciones a la retransmisión de eventos deportivos, principalmente en lo que respecta a los partidos de fútbol. En 2007, la OCB organizó una acción de protesta bajo el lema «Queremos ver TV3. Fiesta del fútbol en catalán».

Finalmente, a principios de 2015, la retransmisión de los canales 3/24 y Super 3/33 fue eliminada por el gobierno del PP en las Islas Baleares, argumentando la reorganización del espacio de emisión en su territorio. En abril de ese año, la OCB promovió una nueva protesta, esta vez bajo el reclamo: «Por la libre elección del idioma, queremos ver el 3/24 y el Super 3/33». La decisión fue descrita principalmente por sus opositores como un ataque contra la libertad de expresión y contra los derechos lingüísticos y una clara regresión del espacio comunicativo catalán, según afirmaron miembros de la OCB:

Tenemos derecho a recibir y exigir cuantos más canales de televisión en catalán mejor y queremos ejercer en plenitud las libertades que atiende escrupulosamente cualquier sociedad democrática madura (OCB; *El Mundo*, 02/04/2015).

La OCB también argumentó que la eliminación de estos dos canales afectaba a la mitad de la oferta televisiva en catalán, mientras que los contenidos audiovisuales en castellano no se veían afectados por la reorganización del espacio de difusión. Asimismo, introdujeron una reclamación judicial argumentando que el cierre contradecía las directrices marcadas en la Ley de Normalización Lingüística en las Islas Baleares (Ley 3/1986) por la que la administración pública tiene la obligación de promover

la lengua catalana en el espacio audiovisual (*Diari Ara Balears*, abril de 2015). En cualquier caso, la desconexión duró poco tiempo, ya que las elecciones autonómicas celebradas ese mismo año propiciaron la llegada al poder de un gobierno diferente, y la conexión se restableció, por lo que la demanda judicial tampoco siguió su curso. De hecho, tras las elecciones del 24 de mayo de 2015, una coalición entre el PSIB-PSOE, la formación de izquierdas Podem i Més per Mallorca (MÉS) acordó restablecer la televisión digital terrestre de los canales 3/24 y Super 3/33.

La introducción de la programación en inglés en la Corporación Radio y Televisión de Galicia (CRTVG)

En 1984 se creó la CRTVG, que por primera vez dio visibilidad pública a la lengua. Según la ley por la que fue creada, una de las principales funciones de CRTVG es la promoción y difusión de la lengua gallega (Artículo 16, Ley 9/1984). De hecho, aunque la televisión gallega consiguió altos niveles de audiencia (el segundo canal de televisión más visto de todas las comunidades autónomas (Barlovento Comunicación, 2019), muchos de sus espectadores eran mayores de 64 años, planteando algunas dudas sobre la persistencia del uso del gallego entre todos los sectores de la población.

En 2011, el PSdG-PSOE propuso la emisión de películas en TV Galicia en versión original, principalmente en inglés. El objetivo principal era apoyar la mejora del nivel de inglés de la población gallega, especialmente entre el público joven. Sin embargo, esta propuesta encontró la oposición no sólo de grupos interesados como la asociación de profesionales del doblaje (Apradoga), sino también de partidos nacionalistas como el BNG. Los argumentos en contra de la introducción de películas y series en inglés consideraban que esto podría limitar la función social y cultural de Galicia TV, cuyo objetivo principal, según el Estatuto de Autonomía de Galicia, la Ley de Normalización

Lingüística y la Ley 9/1984 de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (véase más arriba), era promover y proteger la lengua gallega (*La Opinión*, A Coruña, 06/10/2011). Se alegó que, tal y como se recoge en el marco normativo de la lengua gallega, el gallego era la lengua de uso habitual en la radio y la televisión pública gallegas, y que la Xunta de Galicia tenía la obligación de promover los materiales de producción en gallego, doblando, subtitulando y exhibiendo los medios audiovisuales a tal efecto (véase la tabla 4.9 para una descripción completa de las dimensiones de análisis).

Tabla 4.9. Programación en inglés en la CRTVG.
Dimensiones de análisis

(a) Actores		
	<i>A favor (programación en inglés)</i>	<i>En contra (programación en inglés)</i>
Políticos	PP	BNG
Sociedades profesionales		Apradoga
(b) Argumentos		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Políticos		Limitación del rol de normalización de la televisión pública.
Pedagógicos	Fomento de las competencias lingüísticas en inglés.	
Culturales		Función cultural e informativa de la televisión pública. Vehículo de cohesión e integración social.
(c) Canales		
Políticos	Debates parlamentarios	

Fuente: elaboración propia.

No obstante, la CRTVG defendió la emisión de programas en inglés con subtítulos en gallego, argumentando que no sólo mejoraría las competencias en inglés, sino que fomentaría el uso del gallego en el público infantil y juvenil. El BNG se mostró

contrario a la propuesta por considerar que la emisión de programas infantiles en inglés mermaría sus capacidades orales en gallego, al reducirse las horas de programas infantiles en gallego dirigidos a un público de edades tempranas que no tenía competencias lectoras en gallego (*La voz de Galicia*, 30/12/2009). El BNG también argumentó que la promoción por parte de la Xunta del modelo trilingüe gallego-castellano-inglés era en realidad una estrategia política para restringir la cobertura lingüística del gallego en la esfera pública.

Por su parte, el presidente del Consejo de Cultura Gallega (CCG), Ramón Villares, argumentó que el papel de la Televisión Pública debía centrarse en la «promoción de la cultura y lengua gallega», en la «normalización lingüística y cultural» y en una «herramienta imprescindible» para la construcción de una «idea de Galicia, como un espacio simbólico de identidad» (Ramón Villares; *20 minutos*, 01/07/2010).

Conclusión

En este capítulo hemos ilustrado las relaciones de conflicto existentes en la gobernanza de la lengua en el conjunto del Estado, así como dentro del ámbito autonómico. El análisis de casos ha mostrado cómo se han implantado distintos modelos de regulación lingüística en las CC. AA. en las últimas décadas y las reclamaciones concomitantes que han planteado. A través del examen detallado de los distintos casos, hemos expuesto algunos aspectos relevantes sobre cómo las CC. AA. intentaron hacer frente a la diversidad lingüística en sus territorios y trataron de corregir una situación de debilidad en el uso de sus lenguas propias, introduciendo una regulación asimétrica en algunas áreas de la política lingüística. Los casos examinados también han ilustrado las principales reivindicaciones de derechos y los conflictos lingüísticos en torno de dichas políticas, proporcionando una revisión detallada de las complejas dinámicas vinculadas a la estructura multinivel de la política española.

Hemos descrito los conflictos generados por diversas propuestas de cambio en los modelos lingüísticos que se habían implementado hasta entonces (los modelos de inmersión o de bilingüismo, fundamentalmente), impulsadas principalmente por actores políticos y sociales que pretendían alterar los usos lingüísticos de las cuatro CC. AA. en los sistemas educativos, en los medios audiovisuales y en la señalización en los espacios públicos. Algunas reivindicaciones tienen una lógica de derechos de los ciudadanos, mientras que otras responden a una lógica más colectiva que es difícil reducir al nivel individual. A partir de la amplia recopilación y análisis cualitativo de noticias en diarios, revistas y otros medios de comunicación, lo que constituye la base empírica en la que nos apoyamos, en el siguiente capítulo se ofrece una evaluación comparada de Cataluña, Baleares, País Vasco y Galicia, a través de diferentes dimensiones analíticas. A lo largo del período 2005-2015, encontramos variación entre los casos en cuanto a la intensidad de los conflictos lingüísticos y respecto a las reivindicaciones en que se basaban.

En qué circunstancias se enmarca cada uno de los casos es una cuestión para debatir. Este análisis comparado se desarrolla en el siguiente capítulo, mientras que el capítulo seis evalúa en qué medida estas respuestas estuvieron condicionadas por la influencia de la UE en relación con las políticas lingüísticas.

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE TEMAS Y TERRITORIOS

Las políticas lingüísticas en España han sufrido numerosos episodios de inestabilidad, estando sujetas, en ocasiones, a presiones por parte de actores políticos con diferentes orientaciones y de organizaciones de la sociedad civil, tanto consolidadas como emergentes (véase, entre otros, Argelaguet, 1998). Los ocho casos examinados en este estudio confirman esta idea, ya que los conflictos políticos han sido habituales en la mayoría de ellos durante el período examinado, aunque su intensidad fue muy variada.

De hecho, fue durante las décadas de 2000 y 2010 cuando la cuestión lingüística emergió como una fuente importante de disputa política y social en los territorios bilingües de España. Esto ha implicado diferentes grados de conflicto en estos territorios, originados por demandas lingüísticas formuladas tanto por individuos como por diversos actores colectivos. Si bien algunas de las reivindicaciones que hemos identificado se formularon contra la política lingüística existente, tal y como se implementó en cada caso durante las décadas anteriores, otras reivindicaciones se formularon frente a las iniciativas políticas que planteaban desviarse del *statu quo* existente en cada caso. En este sentido, una primera observación a destacar es la fuerte resistencia de los marcos de política lingüística ya existentes en cada territorio, establecidos a lo largo de los años 1980 y 1990. En general, es posible señalar que las reclamaciones contra las políticas lingüísticas ya existentes no consiguieron modificarlas, mientras que las reclamaciones dirigidas a defenderlas, frente a los intentos de cambio, sí tuvieron bastante éxito. Sin embargo, esto no impidió que se produjeran tensos conflictos en varios procesos de formulación y revisión

de la política pública, como identificamos en nuestros estudios de caso.

Los ocho casos que examinamos en las cuatro CC. AA. seleccionadas ilustran que los conflictos relacionados con la política lingüística comprenden múltiples tipos de actores, canales y argumentos, así como diferentes niveles políticos y administrativos. Aunque la mayoría de las disputas se produjeron a nivel autonómico, las instituciones centrales del Estado estuvieron implicadas en distintos casos, ya fuera el ejecutivo o el judicial. A menudo, otras entidades territoriales, como los municipios, también participaron activamente en el desencadenamiento o la gestión de algunos de los conflictos lingüísticos. En este sentido, la planificación lingüística en la periferia española debe entenderse como el resultado de «esfuerzos deliberativos» ascendentes y descendentes (Cooper, 1989), articulados por diferentes actores que jugaban colectivamente, y, en mucha menor medida, individualmente, dentro de contextos sociolingüísticos y políticos específicos.

Al analizar los casos, se observa fácilmente una división en su grado de conflictividad. Aquellos relacionados con los modelos de política lingüística en el ámbito de la educación entrañan a menudo una mayor tensión, porque el grado de procedimientos legales es más elevado y la movilización social mucho más intensa, en comparación con los casos relacionados con el uso de la lengua en los medios audiovisuales y en la señalización del espacio público. En este sentido, la educación puede ser descrita como un área de alta conflictividad para la política lingüística en los diferentes territorios, y como un tema especialmente sensible para la ciudadanía. Las posiciones a favor o en contra de la regulación asimétrica de la lengua cooficial y/o del castellano como lenguas de enseñanza, así como su peso relativo en los diferentes modelos educativos, fueron articuladas por un amplio abanico de actores y a través de argumentos y canales diversos.

El marco analítico en este capítulo parte de dos premisas preliminares. La primera es que las variaciones de los modelos

de política lingüística pueden caracterizarse como diferencias en la gestión de la relación entre las comunidades lingüísticas que coexisten en la esfera privada y su representación en el ámbito público o institucional. Cada territorio, con su configuración sociolingüística específica, siguió un modelo diferente, basado en un amplio acuerdo previamente establecido tras la transición a la democracia. Estos acuerdos cristalizaron en una política lingüística propia en cada caso, que generó importantes efectos y consecuencias inesperadas que se fueron reforzando con el tiempo. La segunda premisa es que las reivindicaciones relacionadas con los cambios en los modelos de política lingüística, ya sean proactivos o reactivos, se articularon en función de la evolución o interpretación tanto del marco jurídico que regula tal política, así como de los derechos lingüísticos desde un punto de vista individual. En este sentido, los conflictos políticos descritos en el capítulo 4 se han caracterizado por cómo los actores políticos, sociales y jurídicos han discutido el estatus institucional y jurídico del castellano y las lenguas cooficiales en tanto lenguas vehiculares en los ámbitos de la educación, los medios audiovisuales y la señalización del espacio público.

A través de nuestro análisis, hemos identificado elementos de similitud y diferencia respecto a las cuatro dimensiones principales consideradas en la descripción de los casos. Estos elementos incluyen: la naturaleza de las demandas (incluyendo o excluyendo las referencias a los derechos individuales); las características de los actores implicados en su formulación y cómo éstas fueron abordadas a través de estrategias específicas de acción colectiva; y la articulación pública de los argumentos de las demandas y los canales utilizados para su formulación y difusión (véanse los resúmenes comparativos en la tabla 5.2). Un último elemento se refiere a la intensidad y extensión en el tiempo de los conflictos políticos que provocaron las reivindicaciones lingüísticas.

Si bien todos los casos muestran reivindicaciones de los actores sobre el reparto del peso del castellano y de las lenguas cooficiales en la esfera pública, podemos identificar un patrón

general en sus reivindicaciones que refleja las divisiones políticas características de la política lingüística española entre las posiciones pro-monolingües y pro-multilingües. En este sentido, y teniendo en cuenta los principales defensores del cambio en las políticas lingüísticas y el tipo concreto de modelo que se promueve, los casos presentan importantes semejanzas. Estas semejanzas remiten, a su vez, a la tensión dominante entre las posiciones castellano-céntricas articuladas a nivel nacional y la defensa de las minorías lingüísticas en la periferia. En otras palabras, algunos actores reclaman el derecho individual a usar el castellano sin limitaciones en cualquier territorio, mientras que otros reclaman el derecho colectivo a introducir algunas restricciones en el uso del castellano para proteger o promover la lengua propia. Sin embargo, la forma en que se definen las propuestas políticas, y, en cierto modo, también la forma en que se articulan las reivindicaciones asociadas varía en función de las condiciones sociolingüísticas presentes en cada caso (véanse los resúmenes comparativos de la tabla 5.1).

Reivindicaciones educativas y conflictos lingüísticos

En el ámbito de la educación, los cambios de política propuestos durante el período analizado en este estudio implicaron dos estrategias: la diversificación del número de lenguas de enseñanza, articulada como un proceso que pasa de un modelo bilingüe a uno trilingüe (los casos balear y gallego), y la intensificación del apoyo a una lengua concreta (es decir, la universalización del euskera en el País Vasco y la entrada del castellano como opción lingüística en las escuelas catalanas). Mientras que el cambio de modelo lingüístico educativo en los casos gallego, balear y catalán buscaba la diversificación del número y de la proporción de lenguas de enseñanza, en el caso vasco, el objetivo más relevante era reforzar el papel de la lengua propia. Además, en Galicia y Baleares el cambio propuesto convertía los modelos bilingües —basados en una regla de 50% de lengua local

Tabla 5.1. Reivindicación de la redistribución del peso del castellano y de la lengua cooficial en la esfera pública

	Área	Modelo lingüístico vigente previo a las reclamaciones	Promotores	Nuevo modelo por implementar	Promotores
Cataluña	Educación	Inmersión en catalán	Partidos de izquierda; partidos nacionalistas; sindicatos; Omnium Cultural; Plataforma per la Llengua; asociaciones de padres de alumnos	Elección individual de catalán o castellano	Foro Babel; PPC; Ciudadanos; Ministerio de Educación
	Espacio público	Al menos en catalán	Partidos de izquierda; partidos nacionalistas; municipales	Bilingüe catalán-castellano	PPC; Ciudadanos; CCC; Asociación per la tolerància
Islas Baleares	Educación	Bilingüe catalán-castellano (mínimo 50% en catalán)	OCB; FETE-UGT; MÉS; FAPA; PSIB-PSOE	Trilingüe catalán-castellano-inglés (1/3 cada una)	PP-Islands Baleares
	Medios audiovisuales	TV en catalán	OCB; Entesa; PSIB; EU; Podem; MÉS	Reducción de los contenidos televisivos en catalán	PPB-Islands Baleares
País Vasco	Educación	Modelo de libre elección: (A) Inmersión en castellano (B) Bilingüe (D) Inmersión en euskera	PNV; PSE-EE; PP; Plataforma Libertad de elección lingüística	Inmersión en euskera para todos (60%)	EA; EB; ELA; LAB
	Espacio público	Euskera / castellano	PNV; PSE-EE	Al menos euskera; otras lenguas	BILDU
Galicia	Educación	Bilingüe gallego-castellano (50%)	BNG; PSdeG-PSOE; FETE-UGT; Queremos Galego	Trilingüe catalán / castellano / inglés	PP-Galicia; Galicia Bilingüe
	Medios audiovisuales	Promoción del gallego	BNG	Introducción de programación en inglés	PP-Galicia; PSdeG-PSOE

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.2. Comparación de las dimensiones de análisis: reivindicaciones, actores, argumentos y canales. Síntesis

Naturaleza de las reivindicaciones			
	<i>Cataluña</i>	<i>Islas Baleares</i>	<i>País Vasco</i>
<i>Educación</i>	Inmersión en catalán o bilingüe catalán-castellano	Bilingüe catalán-castellano o trilingüe catalán-castellano-inglés	Modelo de tres opciones o inmersión en euskera
<i>Medios y espacio público</i>	Inmersión en catalán o bilingüe catalán-castellano	Inclusión o no inclusión de la televisión catalana	Inmersión en euskera o bilingüe castellano-vasco
Actores y acciones colectivas			
	<i>Cataluña</i>	<i>Islas Baleares</i>	<i>País Vasco</i>
<i>Educación</i>	Partidos políticos, sindicatos, OSC	Partidos políticos, sindicatos, OSC	Partidos políticos, sindicatos, OSC, instituciones
<i>Medios y espacio público</i>	Partidos políticos, sindicatos, OSC	Partidos políticos, sindicatos, OSC	Partidos políticos
Articulación de los argumentos			
	<i>Cataluña</i>	<i>Islas Baleares</i>	<i>País Vasco</i>
<i>Educación</i>	Políticos, sociolingüísticos, sociales, pedagógicos, jurídicos, culturales	Políticos, sociolingüísticos, sociales, pedagógicos, jurídicos, culturales	Políticos, sociolingüísticos, pedagógicos, jurídicos
<i>Medios y espacio público</i>	Sociolingüísticos, sociales, legales	Políticos, sociolingüísticos, sociales, económicos, técnicos, jurídicos, culturales	Políticos, sociolingüísticos, jurídicos
Canales de difusión			
	<i>Cataluña</i>	<i>Islas Baleares</i>	<i>País Vasco</i>
<i>Educación</i>	Políticos, legales, civiles	Políticos, legales, civiles	Políticos
<i>Medios y espacio público</i>	Políticos, legales, civiles, administrativos	Políticos, civiles	Políticos, administrativos

Fuente: elaboración propia

y 50% de castellano— en un modelo trilingüe que promovía proporciones de enseñanza equitativas entre la lengua local, el castellano y el inglés. En Cataluña, las reivindicaciones planteaban la transformación de un modelo de inmersión en catalán a un modelo bilingüe catalán-castellano. La reforma de la política lingüística en el País Vasco pretendía implantar una versión suave del modelo de inmersión en catalán —introduciendo un 60% de obligatoriedad en euskera— sustituyendo así el anterior modelo de tres opciones.

En este sentido, el caso vasco ilustra un intento de un gobierno autonómico de cambiar el modelo de política lingüística establecido en favor de la lengua propia, a pesar de la oposición de diversos actores políticos y sociales, e incluso afrontando desacuerdos dentro del propio gobierno que propuso la reforma. La razón principal de quienes defendían y apoyaban el cambio de política era su percepción de que la universalización del euskera no estaba teniendo éxito. Por lo tanto, creían que una nueva estrategia basada en la introducción de un modelo que diera más peso a la lengua vernácula sería la solución al problema. En contra de esta afirmación, se hicieron visibles dos tipos de reacciones. En primer lugar, los que podían compartir la percepción del problema, pero no apoyaban la estrategia prevista por las consecuencias no deseadas que percibían (como el PNV, partido que formaba parte de la coalición de gobierno). En segundo lugar, quienes estaban en total desacuerdo con la percepción inicial y consideraban que la reforma amenazaba el derecho individual del cual ya disfrutaban y que les permitía elegir la lengua principal para la escolarización de sus hijos. En consecuencia, las protestas contra la propuesta de lengua única se dividieron entre los dos grupos de actores; grupos que también mostraron diferencias en cuanto a los recursos que activaron, por ejemplo, en términos de la extensión de las movilizaciones, la articulación de las reivindicaciones y los canales de difusión utilizados. Sin embargo, ambos grupos contribuyeron a una deliberación democrática sobre la conveniencia de la reforma entre las comunidades lingüísticas su-

perpuestas del territorio. Finalmente, debido a las elecciones autonómicas y a la nueva coalición de partidos, la reforma no avanzó y el modelo previamente existente continuó funcionando, sin que se produjera ningún conflicto lingüístico importante a partir de entonces.

El conflicto político en Cataluña fue bastante diferente. El gobierno catalán se enfrentó a presiones externas para cambiar el modelo lingüístico establecido, planteando que se incluyesen varias opciones lingüísticas en las escuelas. En Cataluña, diversos grupos de la sociedad civil habían presentado reclamaciones contra la política lingüística educativa que estaba en vigor desde los años 1980. Estas reclamaciones se basaban en la percepción subjetiva de que algunos derechos individuales no se respetaban en el sistema educativo catalán. Reclamaban el derecho a educar a sus hijos en castellano en el sistema público de enseñanza, al menos durante una parte importante del tiempo escolar, y se remitían al marco jurídico español para apoyar tales argumentos. Se quejaban de la política lingüística catalana y consideraban que la ideología nacionalista del gobierno era la principal causa del problema, enmarcando así la situación como una lucha antinacionalista. Además, la solución que proponían era el paso a otro sistema con opciones diferentes (como el del País Vasco), o la posibilidad de establecer procedimientos de exclusión.

Las estrategias de acción colectiva desplegadas por quienes apoyaban estas reivindicaciones en Cataluña fueron muy diferentes de las del País Vasco. En primer lugar, en Cataluña existía una amplia coalición de partidos políticos y actores sociales que apoyaba el modelo original implantado en los años 1980 y que se mantuvo bastante cohesionada durante el tiempo que duró el conflicto lingüístico. En segundo lugar, hubo un creciente grupo de individuos que se fueron organizando para articular sus reivindicaciones, llegando a participar en un nuevo partido político (Ciutadans) que acogió sus puntos de vista sobre la cuestión lingüística. Su posición también fue apoyada por diferentes actores del sistema político español, como algunos

partidos políticos y los medios de comunicación que simpatizaron con sus reivindicaciones sobre la necesidad de garantizar el derecho de los alumnos a ser educados en castellano durante toda la primaria y la secundaria.

En cuanto a Galicia y Baleares, sus gobiernos autonómicos, en aquel momento en manos del PP, promovieron cambios de política para reducir el peso de la lengua propia en el modelo lingüístico educativo. Pretendían introducir en sus discursos un reto multilingüe basado en las presiones de la globalización y las tendencias europeizadoras. De esta forma enmarcaron sus reivindicaciones en un discurso de modernización para justificar la reducción del peso de la lengua local en el nuevo modelo lingüístico que pretendían introducir. En ambos casos, los cambios propuestos se enfrentaron a una fuerte resistencia por parte de los partidos de la oposición y de la sociedad civil, quienes fueron capaces de organizar importantes movilizaciones sociales, que, además, en el caso de las Baleares, se sostuvieron en el tiempo. Las reclamaciones contra las nuevas propuestas se basaban en la percepción de que los nuevos modelos amenazaban la consolidación de las lenguas vernáculas, las cuales todavía se encontraban en una situación de mucha fragilidad, en comparación con la fuerza y presencia del castellano en sus territorios. Sin embargo, sus ideas sobre cuáles eran las causas del problema percibido, y la propuesta de cambio de política, eran muy variadas. Algunos clamaban contra lo que percibían como la expansión del nacionalismo español y su dominio lingüístico, mientras que otros se referían a las dificultades técnicas que tendría la introducción de los nuevos modelos, en un contexto de escasez de recursos, lo que, a la postre, supondría un deterioro de la calidad educativa. De nuevo, las coaliciones en contra de las reformas propuestas fueron bastante comunes, especialmente en el caso de las Islas Baleares. Los gobiernos autonómicos, por el contrario, no lograron crear coaliciones con apoyo social extenso para promover sus propuestas políticas.

Demandas sobre la lengua en los medios de comunicación públicos y en los espacios públicos

En cuanto a los casos relacionados con los medios de comunicación pública, identificamos reclamaciones contra el desmantelamiento de canales de televisión o el cambio de criterio sobre el uso de la lengua en los medios públicos autonómicos. Durante los años 1980, los principales objetivos para la creación y el apoyo de los entes públicos eran promover y reforzar el uso público de las lenguas locales y consolidar la autoridad institucional de la lengua cooficial. Sin embargo, tres décadas después, algunos gobiernos autonómicos con diferentes orientaciones políticas no los consideraron instrumentos fundamentales para promover el uso de las lenguas e intentaron cambiar la lógica de funcionamiento de los medios de comunicación pública.

En el caso balear, las reclamaciones impugnaban los intentos de desmantelamiento de la cadena de televisión pública balear debido a la crisis económica y financiera de 2007-2008, que había provocado profundos recortes de gasto e inversión en numerosas áreas de política tanto a nivel autonómico como nacional. Esto se sumó al interés por limitar la presencia y el uso del catalán en los medios audiovisuales locales y autonómicos. En Galicia, por el contrario, se articularon demandas contra la introducción de otra lengua distinta del gallego en la programación televisiva habitual. En ambos casos, las reclamaciones tenían como objetivo defender los medios de comunicación públicos como herramienta para promover la inmersión lingüística y como expresión de la identidad y la cultura de su territorio.

También examinamos las demandas lingüísticas en los casos del País Vasco y Cataluña, que se referían a la regulación del uso de la lengua en la señalización comercial, de tráfico y de las calles. En esos casos, los gobiernos autonómicos pretendían reforzar la presencia de la lengua local, lo que en algunos casos y en ciertas circunstancias supondría incluso asegurar la presencia

de la lengua autóctona en solitario. Las controversias estaban relacionadas con el uso del castellano, sin referencia a la lengua local —sobre todo para los rótulos comerciales— y el uso limitado del castellano para las señales de tráfico y de las calles. Algunos actores políticos y sociales abogaron por la diversificación del número de lenguas utilizadas en el espacio público, articulando estrategias para promover un modelo dual vasco-castellano en el caso vasco, y un modelo catalán-castellano en el caso catalán. En Cataluña, a raíz de la Ley 1/1998 de Política Lingüística, hubo reclamaciones contra la norma de «por lo menos en catalán» para los rótulos comerciales. En el País Vasco, sin embargo, donde algunas carreteras mostraban información sólo en euskera, los reclamantes pidieron señales de tráfico bilingües, tal y como establece la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (1990) y el Reglamento General de Circulación (2003).

Los niveles de acción colectiva y movilización social fueron relativamente limitados en los casos de la señalización de espacios públicos, mientras que los casos vinculados a los medios de comunicación pública, especialmente, el conflicto relacionado con el cierre de la televisión pública catalana en las Islas Baleares, atrajeron a un mayor número de actores y generaron una dinámica de movilización más intensa. En los casos de la señalización pública, la mayoría de los debates atrajeron sólo a los actores directamente implicados en el tema, por ejemplo, los particulares y las empresas afectadas por la política de señalización comercial. Por otra parte, activistas muy motivados promovieron acciones de gran visibilidad e iniciaron litigios en los tribunales, reclamando su derecho a abordar la situación según su opción preferida. La movilización en el caso de los medios de comunicación pública fue más amplia y contó con la participación de los partidos políticos y las OSC. Estos últimos fueron los que sostuvieron y promovieron la defensa y el uso de la lengua propia a lo largo de los años, motivados por su visión del bien colectivo.

Reivindicaciones lingüísticas, canales y acción colectiva

A partir de la comparación sistemática de las cuestiones de «quién» (los actores), «por qué» (los argumentos) y «cómo» (los canales) implicados en las reivindicaciones lingüísticas examinadas en el capítulo anterior, se hacen evidentes algunos rasgos generales comunes en las cuatro comunidades autónomas seleccionadas —Cataluña, Baleares, País Vasco y Galicia— y en las dimensiones de la esfera pública de la educación, los medios audiovisuales y los espacios públicos.

Como ya se ha mencionado, las posiciones enfrentadas en el ámbito político y social se articularon principalmente en torno de la división entre dos tipos de reivindicaciones. En primer lugar, las reivindicaciones que defendían la lengua castellana a través de reclamaciones de derechos individuales, así como de estrategias de política promoviendo el bilingüismo o trilingüismo voluntario. En segundo lugar, las reivindicaciones que defendían la lengua cooficial como bilingüismo efectivo para asegurar su presencia en la esfera pública. Diversos actores políticos y sociales representaban ambas posiciones.

En algunos de los casos estudiados, las demandas lingüísticas fueron iniciadas por partidos políticos que promovían un nuevo modelo en función de sus posiciones en el gobierno. Esto es claro en los casos balear y gallego en materia de educación cuando el PP, entonces en el ejecutivo en ambas comunidades autónomas, y también cuando EA, en aquel momento miembro de la coalición de gobierno vasco, impulsó un modelo de lengua predominante para Euskadi. En otros casos, las reivindicaciones derivaron de las presiones de los partidos de la oposición o de los movimientos sociales emergentes que se articularon en torno de las demandas lingüísticas. En la mayoría de los casos, los sindicatos y las OSC, las corporaciones profesionales y las asociaciones culturales (por ejemplo, Òmnium Cultural, Obra Cultural Balear, Galicia Bilingüe), y, en menor medida, las instituciones oficiales (por ejemplo, la RAG), se involucraron en las disputas. Estos actores a menudo reactivaron antiguas coali-

ciones de apoyo, que *a posteriori* intentaron desempeñar un papel relevante en la activación de las demandas lingüísticas. No fue así, sin embargo, en los conflictos que mostraron un menor grado de relevancia política y social, como en la cuestión de los medios audiovisuales en Galicia, o sobre el uso del euskera en los espacios públicos en el caso vasco, ya que ambos casos implicaban temas nuevos a la par que la forma como se planteaba el conflicto tendía a crear una mayor polarización entre los contendientes.

Al examinar los canales a través de los cuales se articularon las reivindicaciones, encontramos que los actores implicados recurrieron a mecanismos políticos y procedimientos jurídicos y administrativos para desplegar estrategias que buscaban modificar las prácticas de política lingüística. Los procedimientos jurídicos y políticos, así como las acciones de protesta civil, las manifestaciones y las movilizaciones, son especialmente importantes para desestabilizar los cambios propuestos o para asegurar el *statu quo*. Los casos que implicaron un mayor grado de conflictividad jurídica y política son los relacionados con el ámbito educativo —siendo esta conflictividad especialmente fuerte en el caso balear—, donde la discusión sobre el uso de los recursos públicos fue mucho mayor y la movilización social, mucho más intensa. Todos estos factores condujeron a una sólida alianza entre los diferentes actores de la comunidad educativa. Además, mientras que la mayoría de los casos —catalán, gallego y balear— tuvieron algún desarrollo en el ámbito judicial, el caso vasco se mantuvo exclusivamente dentro del ámbito político y administrativo. Por último, otra diferencia observada entre los distintos casos es el grado de confrontación social que provocaron, siendo el nivel de movilización social mucho más intenso en Baleares que en las otras CC. AA.

Si bien el tipo de actores implicados y los diferentes canales utilizados para la articulación de las reivindicaciones suponen elementos de mayor similitud que de diferencia, surgen algunas variaciones cuando analizamos el tipo de argumentos utilizados en los ocho casos. Identificamos siete tipos de argumentos:

- (1) Argumentos jurídicos: se refieren al marco jurídico de referencia a nivel europeo, nacional y subnacional.
- (2) Argumentos sociales: se refieren a cuestiones de igualdad de oportunidades, cohesión e inclusión social cuando existe un bilingüismo efectivo en una región.
- (3) Argumentos pedagógicos: se refieren a la oferta de mejores habilidades lingüísticas y mayor dominio de la lengua a través de los recursos disponibles.
- (4) Argumentos económicos: se refieren a cuestiones de competitividad y empleo en el mercado laboral (ampliando el uso del inglés, pero también universalizando la lengua local).
- (5) Argumentos sociolingüísticos: se refieren a los efectos discriminatorios de un determinado modelo lingüístico debido al esfuerzo adicional necesario para utilizar una lengua no materna en espacios públicos.
- (6) Argumentos culturales e identitarios: se refieren a la función identitaria de la lengua para una comunidad política.
- (7) Argumentos políticos: se refieren al grado de consenso político y de legitimidad democrática de una determinada política lingüística.

Los argumentos jurídicos, culturales, sociales y sociolingüísticos son dominantes en todos los casos, pero no todos los actores utilizaron el mismo tipo de argumentos. Los argumentos pedagógicos son especialmente significativos en los casos de educación dado que son argumentos frecuentemente basados en hallazgos científicos. Curiosamente, los argumentos de tipo económico sólo estuvieron presentes en las Islas Baleares. Aunque los argumentos culturales e identitarios fueron importantes en la mayoría de los casos, no desempeñaron un papel significativo en el caso vasco en comparación con la intensidad de la confrontación sobre la identidad que emergió en otros territorios.

Con relación a los razonamientos legales, las referencias a las instituciones y políticas de la UE estuvieron presentes sobre todo en los casos balear y gallego sobre educación. Esto se debe a que el objetivo de dichos gobiernos —implantar un modelo trilingüe— se defendió en base a directrices y recomendaciones de la UE sobre multilingüismo. En 2002, el Consejo Europeo recomendó que se aprendieran al menos dos lenguas extranjeras desde una edad muy temprana. La «lengua materna más dos lenguas extranjeras» se formuló como un objetivo para promover la cohesión social, la empleabilidad y la competitividad económica en una sociedad basada en el conocimiento, así como para crear un entendimiento mutuo y un sentimiento compartido de comunidad.¹ Sin embargo, las directrices de la UE no establecen qué debía hacerse en aquellos territorios en los que la «lengua materna» no era homogénea, lo cual sucedía en todos los casos analizados aquí (véase el capítulo 6 para más información). De hecho, todas las partes implicadas estaban a favor del multilingüismo, pero discrepaban sobre cuál era la mejor manera de alcanzarlo. La cuestión principal que subyace a los casos de estudio es cómo proteger la lengua materna de los ciudadanos y, al mismo tiempo, promover las lenguas menos extendidas. Para ello se suelen introducir ciertos criterios de cohesión social y diferentes estrategias pedagógicas, que permitan mantener estas diferentes perspectivas en las configuraciones lingüísticas específicas de cada CC. AA.

No se observan reivindicaciones similares en los casos catalán y vasco, donde las demandas en favor del bilingüismo se apoyaban en el principio legal de no discriminación por razón

¹ Las normativas de la UE incluyen la Resolución del Consejo de 14 de febrero de 2002 relativa a la promoción de la diversidad lingüística y el aprendizaje de lenguas en el marco de la realización de los objetivos del Año Europeo de las Lenguas 2001 y la COM/2003/0449 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística: Un plan de acción 2004-2006.

de la lengua y en el estatus oficial del castellano. Los argumentos a favor del modelo de inmersión en Cataluña y el País Vasco y del modelo bilingüe en Galicia y Baleares, se expresaron en términos de compensación de los efectos discriminatorios de la posición hegemónica del castellano en los medios de comunicación y otros espacios públicos. El argumento era que la pérdida de terreno institucional de la lengua cooficial conduciría a su marginación y al refuerzo del castellano. Un supuesto básico de quienes defendían esta política era la expectativa de que el conocimiento de la lengua cooficial por parte de toda la sociedad afectaría positivamente la cohesión y la movilidad social, evitando así una grave fractura social basada en diferencias lingüísticas entre la población.

Una dimensión clave que comparten todos estos conflictos es si los derechos lingüísticos deben articularse como derechos individuales o colectivos. Las posturas liberales, defendidas por el PP y algunas organizaciones sociales partidarias de un modelo bilingüe (Galicia Bilingüe, Estudiants Lliures de les Illes Balears, CCC), sostenían que la lengua no debía ser impuesta por la administración y que los ciudadanos debían tener derecho a elegir libremente la lengua. Basándose en el principio de no discriminación de la lengua, sus posiciones defendían que el modelo lingüístico a implementar debía garantizar los derechos lingüísticos individuales a través de una oferta diversificada. Por su parte, los defensores de los derechos lingüísticos como derechos colectivos enmarcaron sus propuestas planteando la necesidad de articular mejor la sociedad y su identidad. En este sentido, encontramos que las sentencias judiciales sobre estos conflictos fueron bastante diversas. Mientras algunas sentencias defendieron una posición liberal en el ejercicio de los derechos lingüísticos, tal como lo promovía el PP, otras reconocieron la capacidad de los gobiernos autonómicos para tomar decisiones sobre las políticas lingüísticas que aplicaban.

Por último, surgen interesantes elementos de divergencia en cuanto a los niveles políticos implicados en los conflictos. En el ámbito de la educación, los casos del País Vasco, Galicia y las

Islas Baleares se manifestaron y desarrollaron como conflictos domésticos enteramente a nivel autonómico, mientras que el caso catalán se manifestó como un conflicto entre los niveles central y autonómico. En este sentido, la peculiaridad del caso catalán es que implicó la intervención de diversas instituciones judiciales (el Tribunal Constitucional y el TSJC) y marcos legales (el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, la LOMCE de 2013). Los casos relacionados con las reclamaciones en materia de medios audiovisuales se articularon también a nivel autonómico, mientras que los relativos a la señalización del espacio público se desarrollaron en la intersección entre lo local, regional y nacional, ya que la señalización del tráfico es una materia sujeta tanto a la normativa autonómica como a la nacional. En general, observamos algunas pautas comunes en situaciones muy diversas, que implican en cada caso actores equivalentes, divisiones comparables y niveles de gobierno similares. Sin embargo, es importante señalar que algunos conflictos lingüísticos muestran combinaciones de demandas muy complejas, mientras que otros parecen ser muy sencillos e implican sólo una dimensión.

En este capítulo hemos comparado los casos en las cuatro dimensiones de análisis, identificando así un número significativo de similitudes y diferencias que revelan patrones interesantes que no son fáciles de observar cuando el análisis se concentra en un solo caso o dimensión. Por ejemplo, del análisis surge claramente que la presentación de reclamaciones fue bastante similar en todos los casos, pero el apoyo político, así como las movilizaciones sociales destinadas a impulsar las demandas o incluso a crear un conflicto político, no fueron tan intensas en todas las comunidades autónomas. Los casos de Cataluña y Baleares sugieren una capacidad de acción más intensa y unas coaliciones más amplias en la defensa de la lengua autóctona en comparación con el resto, a pesar de la aparición de intensos conflictos políticos de carácter lingüístico durante la década de 2000.

En el capítulo final analizamos estas diferencias con más detalle, así como las implicaciones relativas a la intensidad de los conflictos lingüísticos y la relevancia de los litigios políticos para

su resolución. No obstante, es importante señalar que las políticas lingüísticas no se alteraron fundamentalmente durante el período examinado, a pesar de las reclamaciones expresadas y de los intensos conflictos que se produjeron en algunos casos. Aunque a finales de la década de 1990 empezó a surgir un cambio de orientación en la política lingüística en la mayoría de los territorios —como respuesta al multilingüismo y a las exigencias y retos de la globalización—, ello no transformó los marcos de política existentes. Sin embargo, estas iniciativas sí crearon un nuevo espacio de discusión política del que surgieron múltiples reivindicaciones, centradas en diferentes aspectos del modelo de promoción lingüística, y consecuentemente, los conflictos sobre la definición de la política lingüística se incrementaron. Antes de la discusión final más detallada, el siguiente capítulo introduce la dimensión europea en nuestro análisis de las demandas lingüísticas en España. La presencia de una dimensión europea durante el período examinado, surgiendo como un nuevo espacio para la política lingüística, abrió oportunidades para incidir en los conflictos lingüísticos existentes en España, algo que los distintos grupos sociales y sectores políticos promotores de reivindicaciones lingüísticas pronto empezaron a reconocer.

LAS INSTITUCIONES EUROPEAS: ¿MODELANDO EL CONFLICTO LINGÜÍSTICO EN ESPAÑA?

Desde su fundación, la UE ha defendido el multiculturalismo y la diversidad. El mejor ejemplo del compromiso con la diversidad lingüística dentro de sus fronteras es que hay 24 lenguas oficialmente reconocidas en las que los ciudadanos pueden comunicarse con cualquiera de las instituciones europeas. La protección de las lenguas minoritarias es también uno de sus objetivos, como se especifica en el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Sin embargo, la política lingüística de la UE cuenta con dos grandes obstáculos. El primero es que las cuestiones lingüísticas son competencia exclusiva de los Estados miembros, a menos que estén específicamente relacionadas con algún derecho individual legislado por la UE. En consecuencia, no es posible que la UE asuma directamente la protección de las lenguas. En cuanto al segundo obstáculo, la libertad de circulación y la integración del mercado a nivel europeo se ven altamente comprometidas por el gran número de lenguas de trabajo oficiales dentro de la UE. De hecho, el inglés se está convirtiendo gradualmente en la lengua franca para comunicarse dentro de la UE, en detrimento de las demás lenguas utilizadas en los Estados miembros.

La UE tiene, pues, un doble y contradictorio papel en relación con las lenguas: predicar la diversidad lingüística, por un lado, y tener que hacer frente a las necesidades de comunicación lingüística, por el otro.¹

¹ Esta contradicción se hace aún más palpable desde la perspectiva de los derechos ciudadanos de la UE: el derecho a la educación y a hablar en la propia lengua, frente al derecho de libre circulación dentro de la UE.

En el espacio público europeo existe una tendencia a reducir los costes de la diversidad lingüística de la UE para ser más competitivos como mercado único. Como ejemplo, se ha introducido la noción de «lenguas de fácil comprensión» (Directiva 79/112/CEE del Consejo).

Los Estados miembros velarán por que se prohíba la venta de productos alimenticios en su propio territorio si las indicaciones previstas en el Artículo 3 y en el apartado 2 del Artículo 4 no figuran en una lengua fácilmente comprensible para los consumidores, a menos que se hayan adoptado otras medidas para garantizar la información al comprador. Esta disposición no impedirá que dichas indicaciones figuren en varias lenguas (Artículo 14, Directiva 79/112/ CEE del Consejo).²

Por lo tanto, sólo las lenguas oficiales de la UE tienen voz en algunos espacios públicos, siendo finalmente el inglés el que toma la delantera como lengua principal de comunicación en la mayoría de las esferas de la UE.³

Pero ¿cómo actúan realmente las instituciones europeas en defensa de las lenguas? ¿Y cómo utilizan la esfera europea los actores locales, regionales y nacionales que reivindican derechos lingüísticos en el ámbito nacional? En este capítulo exploramos la relación entre el CdE, la UE y los actores españoles en materia

² Revisada por la Directiva 97/4/EC, artículo 1, apartado 9, «Los Estados miembros velarán por que se prohíba la venta en su propio territorio de los productos alimenticios en los que las indicaciones previstas en el artículo 3 y en el apartado 2 del artículo 4 no figuren en una lengua fácilmente comprensible para el consumidor, a menos que éste sea informado mediante otras medidas determinadas de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 17 en lo que respecta a una o varias indicaciones del etiquetado».

³ Véase, por ejemplo, esta pregunta sobre el uso del inglés como única lengua de consulta en la UE «Tu voz en Europa»: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-008003+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, último acceso 26 julio 2021.

lingüística para entender cómo y cuándo se acude a las instituciones europeas en defensa de las reivindicaciones del castellano, o en apoyo de la lengua cooficial. En efecto, los capítulos 4 y 5 han mostrado que ninguno de los conflictos aquí presentados ha implicado la participación directa de instituciones de la UE o del CdE; ni siquiera jurídicamente. Los conflictos han sido mayoritariamente autonómicos (entre actores de este ámbito), y sólo excepcionalmente de ámbito nacional (cuando han participado tanto actores autonómicos como nacionales). La no participación en el ámbito europeo no implica, sin embargo, su total invisibilidad durante el período analizado, aunque dicha participación no esté estrictamente ligada a los conflictos descritos en los capítulos anteriores. Más bien al contrario, el marco europeo ha estado implícitamente presente la mayor parte del tiempo, como veremos en este capítulo, bien como guardián y protector de las lenguas y por tanto un espacio en el que actores civiles reclaman oficialmente la protección de los derechos lingüísticos, o como un espacio en el que las OSC trabajan en defensa de sus preferencias lingüísticas ante audiencias más amplias. Veremos en detalle estos aspectos en las siguientes secciones. Pero antes, comenzamos con una breve descripción del marco legal europeo para la protección de las lenguas, aspecto necesario para comprender hasta qué punto el ámbito europeo puede ser aprovechado por los actores nacionales y autonómicos que reclaman reconocimiento y/o protección lingüística.

El marco legal para la protección de las lenguas en Europa

El Artículo 3.3 del TUE dice: «[La UE] respetará su rica diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo» (Artículo 3, TUE). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales (CDF) adquirió la misma categoría jurídica que los tratados de la UE. La CDF especifica que no

debe haber discriminación por razón de la lengua (Artículo 21, CDF), y que «la Unión debe respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística» (Artículo 22, CDF). Los derechos lingüísticos y los derechos de las minorías son, por tanto, parte del núcleo del Derecho primario de la UE. Asimismo, el CdE puso en marcha la ECRML, el tratado europeo más completo en materia de protección lingüística.

La ECRML entró en vigor en 1998 y hasta 2020 había sido ratificada por 25 Estados europeos, 15 de los cuales son miembros de la UE (aunque algunos países como Francia o Italia no participan).⁴ Las lenguas regionales o minoritarias son aquellas que: I) «son utilizadas tradicionalmente por nacionales de un Estado que forman un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado», y, II) «son diferentes de la lengua(s) oficial de ese Estado; sin incluir dialectos de la lengua oficial ni las lenguas de los emigrantes» (Artículo 1, parte I, ECRML). La Carta no sólo procura el reconocimiento y el respeto de las lenguas regionales o minoritarias, sino también su salvaguarda en la vida pública y privada (Artículo 7, parte II, ECRML). Se basa en acciones políticas en los ámbitos de educación, justicia, administración y servicios públicos, medios de comunicación, las actividades e instalaciones culturales, la vida económica y social y los intercambios transfronterizos (Artículos 8-14, parte III, ECRML). Los firmantes pueden elegir entre dos niveles de protección lingüística encuadrados en la Parte II o en la Parte III de la Carta. Aquellos que garantizan el nivel más alto de protección de una lengua protegida deben comprometerse a realizar al menos 35 acciones de las comprendidas en la Parte III del Tratado, cuya aplicación es supervisada cada cinco años por un Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (COMEX) que hace recomendaciones a los firmantes sobre la aplicabilidad y los logros de la misma.

⁴ Alemania, Austria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, República Checa y Rumanía.

La protección lingüística en Europa se enmarca, por tanto, en diferentes mecanismos que implican a diversos actores y países. El TUE y la CDF de la UE proclaman los principios de no discriminación y respeto a la diversidad lingüística que todos los Estados miembros deben cumplir. No obstante, pese a tener encomendada la protección de los tratados, la Comisión Europea (CE) no tiene competencias de facto en materia lingüística. Sólo los Estados miembros la tienen, a menos que la protección de las lenguas se aplique en un ámbito de competencia de la UE, como los derechos de los trabajadores. En este sentido, faltan un marco y una política lingüística coherentes a nivel europeo, así como instrumentos para garantizar la protección de las lenguas. Es el CdE, encargado de la ECRML, el que supervisa la protección lingüística en Europa. Sin embargo, ni siquiera la ECRML prevé mecanismos de aplicación en caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros. En la misma línea, cabe mencionar que el Parlamento Europeo ha pedido a todos los países miembros que aún no lo hayan hecho, que ratifiquen y apliquen la ECRML, a la par que también ha exigido a la CE que proponga medidas políticas concretas para la protección de las lenguas (Resolución del Parlamento Europeo, 11 de septiembre de 2013).

La distinción entre las lenguas oficiales y no oficiales de la UE habladas por la «mayoría» y la «minoría» conlleva diferentes niveles de protección para las distintas lenguas. El estatus de las lenguas oficiales está reconocido en el Artículo 55 del TEU; sólo éstas tienen estatus legal dentro de la UE y, por lo tanto, gozan de una protección «activa» en la legislación europea. Todas las lenguas oficiales son iguales en lo que respecta a la autenticidad de las versiones lingüísticas de las fuentes de derecho de la UE y al derecho de sus ciudadanos a elegir la lengua para la comunicación escrita y oral con las instituciones europeas (Ioriatti, Pulice y De Vries, 2017). Las lenguas regionales y minoritarias que son lenguas oficiales de la UE (por ejemplo, el alemán en Italia o las lenguas minoritarias de los inmigrantes de la UE) tienen derecho a ser utilizadas en la comunicación escrita y oral dentro de la UE. En cambio, las lenguas regionales y

minoritarias de toda la UE (por ejemplo, el catalán, el euskera, el gallego o el valenciano) gozan de protección en el derecho primario de la UE, pero no tienen estatus jurídico (Carrera *et al.*, 2017).

La situación de las lenguas en España es, por tanto, aún más compleja si se añade el ámbito de la UE. En efecto, el catalán, el gallego y el euskera son lenguas cooficiales en sus respectivas CC. AA. y tienen un estatus de protección dentro de España, pero no a nivel europeo, donde sólo el castellano está reconocido como lengua oficial en la UE, a pesar de que la ECRML debería proteger el catalán, el euskera y el gallego. Esta contradicción impulsa las principales interacciones entre España y las instituciones europeas en materia lingüística.

Europa como guardián de las lenguas en España

El CdE, a través de la ECRML, actúa como guardián de la protección lingüística en los países que han firmado el tratado. En España entró en vigor en 2001 y el gobierno del PP eligió diferentes niveles de protección para las distintas lenguas de su territorio (véase tabla 6.1). El Tratado garantiza el máximo nivel de protección de las lenguas, pero sólo en las CC. AA. en las que son lenguas cooficiales (por ejemplo, el gallego en León sólo goza de protección en base a la Parte II del Tratado). Unas pocas lenguas están excluidas de la protección, como el árabe dariya en Ceuta o las lenguas de los inmigrantes, aunque sean utilizadas por un elevado número de hablantes.

Los países que respetan la ECRML son objeto de un seguimiento periódico, debiendo emitir un informe sobre el estado de las lenguas protegidas por la Carta. Un aspecto importante es que una delegación del Comité de Expertos realiza visitas «in situ» a algunas CC. AA. españolas después de que las autoridades ibéricas entreguen oficialmente cada informe. Durante la visita, la delegación se reúne con varios representantes de los hablantes locales de la lengua propia, incluyendo ONG, políticos, perio-

Tabla 6.1. Niveles de protección del euskera, catalán y gallego bajo la ECRML

Lengua	Nivel de protección
Euskera en el País Vasco	Parte II & Parte III
Euskera en Navarra	Parte II & Parte III
Catalán en Cataluña	Parte II & Parte III
Catalán en Baleares	Parte II & Parte III
Catalán en Aragón	Parte II
Gallego en Galicia	Parte II & Parte III
Gallego en Castilla León y Extremadura	Parte II

Fuente: elaboración propia.

distas y pedagogos. Además, el comité recibe comentarios e información de representantes de los hablantes locales, ONG, y expertos independientes que incorporan en su evaluación del cumplimiento de la Carta. Estos son los actores que pueden transmitir reivindicaciones lingüísticas al Comité de Expertos, que luego forman parte de las recomendaciones del mismo. Aunque los informes no especifican qué actores han sido consultados en los períodos de evaluación, la información que contienen es de gran relevancia para entender qué reclamaciones pueden cruzar las fronteras españolas para ser escuchadas en Europa. Por ello, hemos analizado estos informes centrándonos en los estudios de caso presentados en los capítulos anteriores para identificar si las reivindicaciones lingüísticas del ámbito autonómico llegan a la esfera europea. La tabla 6.2 presenta un resumen de nuestras conclusiones para los cuatro períodos de evaluación durante los cuales se desarrollaron los conflictos relacionados con nuestros estudios de caso: 2002-2005, 2006-2009, 2010-2013 y 2014-2017. Cada uno de los estudios de

caso analizados en los capítulos anteriores se ha emparejado con uno o varios de los períodos de evaluación, teniendo en cuenta la duración del conflicto. Por ejemplo, el caso de «inmersión» en el País Vasco se incluye tanto en el período 2002-2005 como en el de 2006-2009, ya que el conflicto duró de 2005 a 2008. La columna 5 de la tabla 6.2 indica si un conflicto específico se refleja en las recomendaciones del comité.

Tabla 6.2. Reivindicaciones a nivel de la UE mediante la ECRML

Período de seguimiento	Titular Partido en el gobierno nacional	Área	Educación	Reivindicaciones a nivel europeo
2002-2005 (2008) *	PP 2002-2004 PSOE 2004-2005	Educación	«Inmersión» País Vasco (2005-2009)	NO
		Espacio público	«Señalización» País Vasco (2007-2014)	SÍ
2006-2009 (2011) *	PSOE	Educación	«Inmersión» País Vasco (2005-2009)	NO
			«Bilingüismo» Catalán (2006-2014)	SÍ
			«Trilingüismo» Gallego (2010-2015)	SÍ
		Espacio público	«Televisión en inglés» Gallego (2009-2011)	NO
			«Señalización» Catalán (2010-2015)	NO
			«Señalización» País Vasco (2007-2014)	NO
			«RTVM» Baleares (2011-2015)	SÍ

Período de seguimiento	Titular Partido en el gobierno nacional	Área	Educación	Reivindicaciones a nivel europeo
2010-2013 (2015) *	PSOE 2010-2011	Educación	«Bilingüismo» Catalán (2006-2014)	NO
			«Trilingüismo» Gallego (2010-2015)	SÍ
			«Trilingüismo» Baleares (2011-2015)	SÍ
	PP 2011-2013	Espacio público	«Señalización» País Vasco (2007-2014)	NO
			«Señalización» Catalán (2010-2015)	NO
			«RTVM» Baleares (2011-2015)	SÍ
2014-2017 (2019) *	PP	Educación	«Bilingüismo» Catalán (2006-2014)	SÍ
			«Trilingüismo» Gallego (2010-2015)	SÍ
			«Trilingüismo» Baleares (2011-2015)	NO
		Espacio público	«Señalización» Catalán (2010-2015)	NO
			«RTVM» Baleares (2011-2015)	NO

Fuente: elaboración propia. * Entre paréntesis, el año del informe.

Como podemos observar en la tabla 6.2, todas las reivindicaciones relacionadas con la educación, excepto las del País Vasco, llegaron a Europa en más de uno de los períodos de evaluación. Como ya hemos explicado en los capítulos 4 y 5, las demandas lingüísticas en materia educativa han provocado un grado de

conflicto relativamente alto en España. Ello queda reflejado en la tabla 6.2 al ser sistemáticamente incluidas en la agenda del Comité. Por el contrario, las reivindicaciones relacionadas con el espacio público sólo se han trasladado al CdE en relación con el cierre de la cadena de televisión pública en las Islas Baleares, el caso más conflictivo de los relacionados con el espacio público. En general, la tabla 6.2 muestra que la ECRML ofrece un escalón de acción adicional para hacer visibles ciertas reivindicaciones lingüísticas. Sin embargo, las acciones en este ámbito parecen limitarse a aumentar la visibilidad de las demandas lingüísticas, puesto que las recomendaciones del Comité de Expertos —posteriormente adoptadas por el Comité de Ministros del CdE— no son obligatorias, dejando la protección de las lenguas a la discreción de las autoridades nacionales y autonómicas.

De hecho, los informes de los expertos reflejan diferentes sensibilidades hacia las lenguas según quién sea el partido en el poder a nivel nacional. El primer informe, con el PP en el poder, destaca que:

...sigue siendo necesaria la sensibilización en España sobre las lenguas regionales o minoritarias. [...] También es menester mejorar el entendimiento mutuo, con el fin de promover las virtudes del plurilingüismo y la diversidad lingüística y, tanto en los grupos lingüísticos mayoritarios como en los minoritarios, la idea fundamental de la coexistencia pacífica y armoniosa (CdE, Informe del Comité de Expertos de la Carta, Ciclo de Seguimiento Inicial).

Mientras que la posición del PP en relación con las lenguas coincide con la postura monolingüe descrita en el capítulo 4, el PSOE ha sido más proclive a la protección de las lenguas en España. Por ejemplo, en 2004 el gobierno de Zapatero pidió formalmente a la UE que reconociera todas las lenguas cooficiales del Estado español. Durante 2005 y 2006, el Gobierno socialista firmó varios acuerdos con diversas instituciones de la UE (el Consejo de Ministros, el Comité de las Regiones, la CE, el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo y el

Comité Económico y Social) para que el catalán, el euskera y el gallego pudieran ser utilizados por los ciudadanos frente a cualquier institución europea. Continuando con la visión aperturista, el gobierno de Rodríguez Zapatero (PSOE) creó en 2007 el Consejo de las Lenguas Oficiales en el seno del ejecutivo español (CdE, Informe del Comité de Expertos de la Carta, 3.^{er} Ciclo de Seguimiento). En el último período, el gobierno del PP parece de nuevo incidir en la desprotección de las lenguas. El informe reconoce que «el Comité de Expertos ha tenido noticia de ciertos retrocesos en las Comunidades Autónomas» (CdE, Informe del Comité de Expertos de la Carta, 4.^o Ciclo de Seguimiento). Además, según los expertos, una de las principales leyes del gobierno del PP es claramente desfavorable con respecto a la protección de las lenguas en España: «La Ley Orgánica 8/2013 prevé el refuerzo de la enseñanza del castellano en todo el territorio nacional. Según la información facilitada, se teme que el refuerzo se produzca a costa de las lenguas regionales o minoritarias» (CdE, Informe del Comité de Expertos de la Carta, 4.^o Ciclo de Seguimiento).

A nivel autonómico, los informes de los expertos reflejan que existe una gran diferencia en la protección de las lenguas dependiendo de la comunidad autónoma y de su gobierno. Según el Comité de Expertos, existe un alto grado de compromiso para garantizar la protección del catalán y el euskera por parte de las autoridades autonómicas, llegando incluso a defender su lengua cuando el gobierno central no lo hace, como por ejemplo en el poder judicial. En cambio, el uso del gallego se define como «en riesgo», exigiéndose una mayor actuación por parte del gobierno autonómico. Por ejemplo, en uno de los últimos informes, los expertos reconocen que:

La lengua está ampliamente presente en la vida pública, incluida la administración regional y local. En el ámbito de la educación, el Comité de Expertos está preocupado por la progresiva reducción de la enseñanza en gallego. Con la introducción del modelo trilingüe, la proporción de gallego se ha reducido en la enseñanza primaria y secundaria. Persisten los

problemas en los procesos judiciales y la oferta de programas en gallego en la televisión privada es insuficiente (CdE, Informe del Comité de Expertos de la Carta, 4.º Ciclo de Seguimiento).

Esta preocupación por la «precaria situación del gallego frente al castellano» ya se había manifestado en un documento de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (ECRML) publicado por el CdE, que hacía hincapié en la asimétrica relación entre el castellano y el gallego en la enseñanza primaria y secundaria. El grupo de expertos señaló que la política lingüística del PP suponía un retroceso en la conservación del gallego. En este contexto, el CdE elogiaba el programa de las Redes Galescola, un modelo de guarderías públicas creado por el BNG durante su etapa en el gobierno para implantar la enseñanza del gallego en los niños y niñas de hasta tres años; sin embargo, el proyecto fue desarbolado por el PP en el marco de la nueva ley de educación que este impulsó.

Esta situación continuó en los años siguientes: como reconocía el informe de 2019 del Comité de Expertos de la Carta, el decreto del plurilingüismo redujo el peso del gallego en el sistema educativo mientras que en los servicios públicos se seguía priorizando el castellano frente a la lengua local. El informe consideraba que las medidas para garantizar que toda parte que lo demandase tuviese la posibilidad de utilizar la lengua cooficial durante un procedimiento con la Administración no eran suficientes.

A nivel estatal, en su informe de 2019 el Comité recalco que seguía siendo necesario crear conciencia en España acerca de las lenguas minoritarias o regionales, lamentando que los medios de comunicación apenas prestaran atención a la diversidad lingüística del país, mientras que la mayoría de la población todavía parecía no ser consciente del carácter multilingüe de la sociedad española. Para remediarlo, el Comité estimaba preciso promover las virtudes del multilingüismo y la diversidad lingüística con miras a fomentar una mayor aceptación de las singularidades de las distintas identidades territoriales.

Reivindicación de los derechos lingüísticos en las instituciones de la UE

En esta sección, observamos cómo diversos actores políticos y sociales utilizan el ámbito de la UE para abordar las reivindicaciones de protección de las lenguas minoritarias. Para ello, analizamos la labor parlamentaria europea en materia lingüística; en concreto, las preguntas formuladas por representantes del Gobierno español o de las comunidades autónomas y dirigidas a la CE desde el Parlamento Europeo. Esto nos permite observar cómo los diferentes actores que reclaman la protección de la lengua utilizan las instituciones europeas y comprender cómo reacciona la CE ante estas reclamaciones.

La tabla 6.3 presenta el número de preguntas dirigidas a la CE relacionadas con la protección de una de las lenguas oficiales en el territorio español en cuatro períodos de tiempo diferentes.⁵ La tabla muestra que los gobiernos autonómicos utilizan las instituciones de la UE de forma diferente. Los representantes catalanes son, con diferencia, los más activos a nivel europeo, mientras que las demás CC. AA. están menos presentes, especialmente las Islas Baleares. Como cabría esperar, hay pocas referencias al castellano en el Parlamento Europeo.

La tabla 6.3 también refleja los distintos niveles de apertura del Gobierno nacional en relación con las cuestiones lingüísticas. El período 2009-2014 —que se corresponde estrechamente con la primera legislatura de Mariano Rajoy (PP)— es, con diferencia, el más activo en materia de reivindicaciones entre los representantes de todas las CC. AA., excepto Galicia. Estos datos sugieren —en consonancia con los capítulos 4 y 5— que los actores implicados en la protección de la lengua emplean diferentes canales en distintos momentos, en función de los recur-

⁵ Somos conscientes de que el número de preguntas escritas depende mucho del número de representantes de cada gobierno regional en el Parlamento Europeo, y especialmente de la cantidad de los que pertenecen a un partido nacionalista, pero sigue siendo un buen indicador para nuestros fines.

sos disponibles y la estructura de oportunidades. En cuanto a los recursos, los gobiernos catalán y vasco han sido más propensos a utilizar los canales institucionales de la UE para realizar sus reivindicaciones lingüísticas. Factor que podría reflejar el hecho que los partidos nacionalistas han estado en el poder la mayor parte del tiempo en ambas CC. AA. En cuanto a la estructura de oportunidades, los datos revelan que el número de preguntas planteadas al Parlamento Europeo aumenta significativamente cuando la estructura de oportunidades es limitada a nivel nacional (es decir, durante la legislatura del PP). Observamos por tanto que los gobiernos autonómicos recurren al ámbito europeo cuando hay pocas oportunidades a nivel nacional.

Sobre el contenido de las preguntas escritas, se pueden identificar dos modelos. En primer lugar, las que reclaman la protección de la lengua cooficial frente a lo que se percibe como un abuso por parte del gobierno español (por ejemplo, el DOC 231, de 17/07/2014, sobre el cierre de un canal de televisión autonómico).⁶ El segundo tipo de pregunta se centra en la reclamación del reconocimiento de la lengua cooficial en las instituciones europeas, así como la intervención directa de la UE para promover la lengua (por ejemplo, DOC 138 E, 07/05/2011 sobre la no sustitución de los traductores de catalán en el futuro). Curiosamente, las respuestas de la CE a los representantes están totalmente condicionadas por el tipo de pregunta. En cuanto al primer tipo, la CE hace saber que no tiene competencias en materia lingüística y que, por tanto, no puede actuar en respuesta a las cuestiones planteadas sobre el uso de la lengua a nivel nacional o autonómico. En cambio, cuando cuestionan el uso de la lengua en las instituciones europeas, su respuesta suele contener un compromiso para mejorar la situación de las lenguas sin suficiente protección estatal, y, a veces, incluso implementar pequeños cambios en respuesta a la reclamación.

⁶ Curiosamente es el mismo tipo de pregunta utilizada por los representantes del gobierno central para reclamar la discriminación del castellano en las regiones con lengua cooficial.

Tabla 6.3. Número de preguntas escritas en el Parlamento Europeo a la CE

	Catalán (Cataluña)	Euskera	Gallego	Catalán (Islas Baleares)	Castellano
1999-2004	8	6	3	2	0
2004-2009	9	9	8	0	3
2009-2014	49	17	7	6	1
2014-2019	17	4	6	0	0
Total	83	36	24	8	4

Fuente: elaboración propia.

Nuestro análisis revela que los actores autonómicos hacen uso de los canales institucionales de la UE para reclamar sus derechos lingüísticos principalmente cuando no hay nadie más dispuesto a escuchar sus reclamaciones. De hecho, y aunque los datos de la tabla 6.3 no permiten un análisis en profundidad, parece existir una correlación entre la forma en que los diferentes actores se implican en el ámbito de la UE y quién está en el poder. Durante la mayor parte del período 2009-2014 el PP gobernó tanto a nivel nacional como autonómico en Galicia, lo que podría explicar por qué el número de preguntas escritas no es el más alto, a diferencia de las otras CC. AA. Por el contrario, en el período 2004-2009, que coincide con el gobierno del BNG y del PSOE en Galicia, es cuando asciende el número de preguntas, inclusive gobernando el PSOE a nivel nacional. Del mismo modo, en Cataluña, el número de preguntas aumenta sustancialmente cuando el PP ostenta el gobierno nacional y un partido nacionalista está presente a nivel autonómico. En cierta medida, el ámbito de la UE refleja el conflicto interno entre Cataluña y el gobierno central en España (véanse los capítulos 4 y 5). Como tal, las instituciones europeas desempeñan un papel a la hora de escuchar las reivindicaciones lingüísticas de los representantes de las lenguas cooficiales. Sin embargo, dado que las competencias lingüísticas permanecen en el ámbito na-

cional, la CE apoya indirectamente todas las decisiones tomadas por el ejecutivo central. Pese a ello, la UE contribuye a visibilizar las demandas lingüísticas existentes en un escenario menos contaminado por las tensiones políticas existentes en el ámbito estatal.

La UE como espacio de reivindicación lingüística de la sociedad civil

En los capítulos anteriores se ha destacado la importancia de las OSC en las reivindicaciones lingüísticas. Algunas OSC también son muy activas a nivel europeo, donde han creado fuertes conexiones. En este apartado, analizamos las opiniones de las OSC sobre la protección de la lengua. Nuestro análisis se basa en las conclusiones del CIVGOV, un proyecto financiado por el 5.º Programa de la CE (para el período 1999-2004), y en una entrevista con un experto en cuestiones lingüísticas (para el período 2017-2018).

1999-2004

Los movimientos sociales a favor del catalán, el euskera y el gallego tenían en ese momento una visión positiva y optimista de la UE, considerada más amigable que los Estados miembros en los que coexistían diferentes lenguas (CE, 2007). La UE era particularmente relevante para los movimientos sociales en defensa del catalán y el euskera, ya que estaban bien estructurados y organizados a nivel europeo (Gómez-Reino *et al.*, 2005), a diferencia del gallego, dividido en cuanto al modelo de protección de la lengua. Para algunas organizaciones, el gallego debía ser una lengua oficial en Europa con el mismo estatus que las demás lenguas europeas. Para otros, el gallego se equiparaba al portugués y, por lo tanto, ya tenía un estatus oficial en la UE. Esta discrepancia contribuyó a la debilidad de facto de los mo-

vimientos sociales gallegos en el ámbito europeo. La Oficina Europea de Lenguas Minoritarias (EBLUL), una organización no gubernamental apoyada por diferentes instituciones europeas desempeñó un papel importante en la coordinación de las actividades de los movimientos sociales en la UE. La Carta Europea fue percibida como algo positivo por las OSC españolas en defensa de las lenguas y como un marco útil para denunciar la discriminación que sufren las lenguas minoritarias en el conjunto de la UE. En general, la estructura europea fue vista como un marco favorable tanto para denunciar situaciones calificadas de «discriminación lingüística dura y descarada», como el euskara en Navarra, y para desarrollar estrategias a largo plazo, como la demanda de cooficialidad del catalán en la UE (Gómez-Reino *et al.*, 2005).

El aspecto negativo, sin embargo, de los movimientos sociales es que se mostraron muy críticos con el peso dominante de los estados miembros en materia lingüística y con la insuficiencia del marco institucional europeo en relación con las lenguas cooficiales, aunque los entrevistados reconocen que el Parlamento Europeo es más abierto a la hora de apoyar las reivindicaciones lingüísticas que la CE. En particular, el uso del concepto de «minoría» para referirse a las lenguas no oficiales de la UE imponía un límite estricto al alcance de la protección de las lenguas.

2017-2018

En este período existe una visión más pesimista del papel que desempeña la UE en la protección y promoción de las lenguas en España. Al parecer, las CC. AA. españolas tienen más competencias en materia lingüística que la UE, pudiendo garantizar un mayor nivel de protección de las lenguas. Además, dado que el estatus de las lenguas cooficiales en la UE no ha mejorado, el experto se mostró muy crítico sobre el grado de implicación real de ésta en cuestiones lingüísticas, aunque el

Parlamento Europeo se percibe de nuevo como mucho más abierto que la CE. La protección lingüística, según el experto, es principalmente una cuestión de voluntad en manos de los gobiernos autonómicos. El experto también es muy crítico con el CdE por la falta de cumplimiento del ECRML de muchos países, y por la interrupción EBLUL en 2010, tras 28 años de actividad ante la falta de financiación de la CE:⁷

La desaparición de la EBLUL ha dejado sin voz a más de 46 millones de europeos; es una metáfora de la falta de interés de Europa por la diversidad.

Tras el recorte en la financiación de la CE, y por iniciativa de algunos miembros de la EBLUL, en 2011 se creó la Red Europea para la Igualdad Lingüística (ELEN) por parte de varias OSC con el objetivo de garantizar la presencia de las lenguas regionales y minoritarias en el ámbito europeo. Esta organización ‘paraguas’ actúa como controlador del proceso legislativo de la UE —garantizando la protección de los derechos de las lenguas regionales y minoritarias— y como grupo de presión para la protección de las mismas. Todas las principales organizaciones españolas en defensa de las lenguas regionales y minoritarias pasaron a formar parte de ELEN, convertido en el principal espacio para trasladar las reivindicaciones lingüísticas a la UE. Sin embargo, la representación en ELEN difiere mucho entre las lenguas: sólo una OSC representa al gallego y al catalán balear,⁸ dos al euskera y cinco al catalán. Esta desigual representación parece estar relacionada con la capacidad de las organizaciones (en términos de recursos y apoyo social), y con su voluntad de estar presentes en la UE (al igual que en el período 1999-2004). Estas distintas capacidades parecen también estar relacionadas con los distintos tipos de reivindicaciones

⁷ Del mismo modo, la CE no nombró un comisario para el multilingüismo en 2014, rompiendo la tradición del pasado.

⁸ En la práctica, al tratarse de la misma lengua, el catalán balear recibe la protección de las organizaciones catalanas presentes en ELEN.

ciones planteadas en el marco de ELEN. En el caso gallego, A Mesa Pola Normalización Lingüística sólo contribuye a las reuniones anuales de la Organización apoyando sobre todo reivindicaciones relacionadas con la protección de los derechos de las personas. En cambio, las organizaciones catalanas son más activas, reivindicando la protección de los derechos individuales y la defensa del catalán como derecho colectivo. Por ejemplo, durante los últimos acontecimientos en Cataluña, Centro Internacional Escarré para las Minorías Étnicas y Nacionales (CIEMEN) introdujo reivindicaciones políticas en la Asamblea General de ELEN no estrictamente relacionadas con derechos lingüísticos. Las organizaciones vascas también son muy activas dentro de ELEN, centrando sus reivindicaciones en la expansión y protección del euskera. Como ejemplo, han liderado la comisión para la creación del Protocolo de Donostia para garantizar los Derechos Lingüísticos que se presentó al CdE en 2016. Vemos, por tanto, que las organizaciones persiguen estrategias diferentes en el ámbito de la UE. Mientras que las organizaciones gallegas, vascas y baleares defienden la protección y promoción de sus lenguas regionales y utilizan el ámbito europeo para aumentar la visibilidad de sus lenguas, las organizaciones catalanas tienden a utilizar sus mecanismos para presionar al gobierno central en relación con los conflictos a nivel nacional.

Aunque Europa ha establecido una serie de instrumentos jurídicos e institucionales destinados a proteger todas las lenguas europeas, su papel sigue siendo muy limitado en relación con la protección de las lenguas regionales y minoritarias. En efecto, la ECRML es única en su género, desempeñando un papel importante en la denuncia de posibles abusos de los derechos lingüísticos en los países que la han ratificado. Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE han firmado la Carta, ni existen sanciones en caso de infracción grave. Aunque en los últimos años los expertos han denunciado incidencias sobre las condiciones de algunas lenguas españolas, no se han tomado medidas por parte del gobierno central para solucionar

los conflictos existentes, ni se ha presionado desde el ámbito europeo para mejorar la situación. Además, dado que las instituciones de la UE no tienen competencias en materia lingüística, su apoyo efectivo a la protección de las lenguas en España y en otros Estados miembros de la UE es limitado y de carácter más bien simbólico.

CONCLUSIONES

El objetivo de este libro no era sólo examinar el complejo mosaico lingüístico español, sino también entender mejor en qué condiciones es probable que surjan demandas lingüísticas y cómo éstas pueden llegar a cobrar fuerza suficiente para convertirse en conflictos políticos significativos. Este capítulo final plantea tres objetivos principales. En primer lugar, desarrollar una interpretación de conjunto sobre la formulación y las consecuencias de las demandas lingüísticas que observamos en el caso español, considerando los cuatro territorios examinados en el libro. En segundo lugar, discutir con más detalle la relevancia del papel de las instituciones europeas en las disputas lingüísticas existentes en España. Argumentamos que estas instituciones constituyen un factor contextual relevante, a pesar de su casi inexistente poder regulador en el ámbito de la política lingüística. Por último, reflexionar sobre las posibles enseñanzas que pueden derivarse de los entresijos lingüísticos españoles para otras configuraciones sociales y territoriales, en particular dentro de Europa.

En los ocho casos de demandas lingüísticas en España analizados en los capítulos anteriores, hemos podido detectar una gran variedad de situaciones. En algunos casos, las demandas han surgido contra la propuesta de un gobierno autonómico para modificar la política lingüística existente, establecida unas décadas antes, justo después de la transición democrática. La Constitución española de 1978 activó un intenso proceso de descentralización durante los años posteriores a su ratificación. Los gobiernos autonómicos obtuvieron importantes competencias en el ámbito de las políticas lingüísticas, en particular en aquellos territorios en los que coexistía una lengua autóctona con el castellano. En la década de 1980, estas comunidades in-

trodijeron una nueva legislación adaptada a sus coyunturas particulares, con el fin de regular y promover sus lenguas. Las políticas lingüísticas autonómicas contaron con un amplio apoyo político y social, y aunque no estuvieron exentas de polémica, los partidos y movimientos contrarios a las nuevas regulaciones lingüísticas no obtuvieron un apoyo electoral significativo. A pesar de sus intentos por convencer a los votantes monolingües españoles para que rechazaran las políticas bilingües recién introducidas, éstas nunca llegaron a ser un tema relevante de campaña política en los años 1980 y 1990.

Sin embargo, dos decenios más tarde, en la década de 2000, el número de reclamaciones contra las políticas lingüísticas en las distintas comunidades autónomas aumentó, haciendo visible el conflicto político en varios casos. La relevancia y visibilidad de algunos de los conflictos junto a su capacidad de movilizar apoyos crearon un entorno potencialmente muy inestable. Además, los debates políticos fueron más allá de las disputas centradas sobre los problemas que se discutían, y se convirtieron en parte de las estrategias electorales de algunos partidos, que dieron lugar a contrapropuestas sobre el tratamiento de la normativa lingüística en cada territorio y, en particular, sobre su carácter asimétrico. En los capítulos anteriores hemos examinado las condiciones bajo las cuales se produjeron estas transformaciones y su impacto en las reivindicaciones lingüísticas.

El aumento de las demandas lingüísticas en la década de 2000, que continuó en la siguiente, puede deberse a diversos factores. Merece la pena destacar dos de los elementos antes mencionados. El primero describe la intensificación de los procesos de globalización y el creciente dominio del inglés como lengua franca de Europa, lo que, a su vez, impulsó las reivindicaciones lingüísticas, así como el aumento de las propuestas para introducir políticas multilingües en los territorios bilingües. La presión para hacer frente al inglés como lengua principal ofreció herramientas a determinados partidos políticos para replantear los acuerdos surgidos tras la Constitución de 1978. En realidad, su ambigüedad facilitó la expansión de iniciativas

políticas encaminadas a disminuir la relevancia de las lenguas cooficiales en aras de la modernidad y la necesidad, reduciendo al mismo tiempo las regulaciones asimétricas. El segundo factor se refiere a las consecuencias del éxito de las políticas lingüísticas introducidas 20 años antes en las comunidades autónomas analizadas. En la mayoría de los casos consiguieron invertir la tendencia marginal de sus lenguas propias, ampliando o universalizando su uso y dotándolas de reconocimiento y reputación. Una vez alcanzados en buena parte los objetivos iniciales, surgieron disputas, con opciones contrapuestas, sobre los siguientes pasos a dar. Estos dos factores —el dominio del inglés y el éxito de las políticas lingüísticas autonómicas— se manifestaron con distinta intensidad en los diferentes territorios y sectores de políticas públicas (es decir, la educación, los medios de comunicación y los espacios públicos), pero fueron significativos en casi todos los casos.

A pesar de las tensiones creadas, el resultado general observado en los casos examinados mostró una estabilidad considerable. Las demandas a favor de mantener la configuración política existente tuvieron éxito, contribuyendo al *statu quo* político, mientras que las dirigidas a cambiar la política lingüística fracasaron. Independientemente de que las propuestas de cambio de política procedieran directamente del gobierno autonómico o de movimientos sociales, las reivindicaciones a favor del *statu quo* tuvieron más éxito que las que pretendían el cambio de la política. En Euskadi, por ejemplo, las propuestas del gobierno de adoptar el modelo de inmersión más similar al catalán no prosperaron, en contraste con la eficacia de las reivindicaciones dirigidas a mantener el modelo de tres opciones que se encontraba en vigor. Asimismo, en Baleares, la propuesta del gobierno de cambiar el modelo bilingüe flexible para intensificar el inglés en las aulas no funcionó, al enfrentarse a múltiples reclamaciones en contra de su implantación.

En este contexto de fuerte estabilidad, observamos variaciones en cuanto a la orientación y la formulación de las reivindicaciones, así como los conflictos políticos que suscitaron. La

orientación de las reivindicaciones iba o, en la defensa del derecho al uso de la lengua materna, a menudo el castellano, para la educación de los hijos, o bien contra la exigencia impuesta por los gobiernos autonómicos de utilizar la lengua propia con fines informativos en los medios de comunicación y en los espacios públicos, aunque sin prohibir necesariamente el uso del castellano. También hubo casos en los que las reclamaciones iban dirigidas a la defensa de las políticas a favor de las lenguas propias frente a las iniciativas de los gobiernos autonómicos para reducir su apoyo. La mayoría de las reclamaciones en Galicia y las Islas Baleares adoptaron esta forma. En el plano general, identificamos demandas en contra y a favor de cada reforma propuesta (o del *statu quo*). En todo caso, constatamos que los gobiernos autonómicos que promovieron tales cambios no fueron capaces de conseguir el suficiente apoyo a favor de sus propuestas, tal vez con la excepción de Galicia.

Algunas reivindicaciones estaban formuladas de forma sencilla, y exigían básicamente la protección de los derechos individuales. Otras, por el contrario, eran más complejas e implicaban un razonamiento consecuente sobre los efectos colectivos de las decisiones lingüísticas individuales. Encontramos reclamaciones individuales tanto de ciudadanos que solicitan su derecho a usar sólo el castellano, siendo éstas las más frecuentes, como de ciudadanos que exigen prioridad para sus propias lenguas. Por su parte, los partidos políticos y los movimientos sociales solían iniciar reclamaciones más sofisticadas argumentadas sobre los efectos indirectos o los peligros de las políticas que pretendían cambiar. Por ejemplo, las alegaciones de los defensores del modelo de inmersión lingüística en Cataluña solían justificar su importancia como garantía de igualdad de oportunidades y movilidad social de todos los ciudadanos catalanes. Esto se debía a que el objetivo de la política consistía en la creación de una sociedad casi universalmente bilingüe en Cataluña.

Sólo en dos o tres de los ocho casos seleccionados los conflictos políticos surgidos a raíz de las reclamaciones alcanzaron altas cotas de intensidad. Los conflictos de menor magnitud tu-

vieron un bajo impacto en la opinión pública, como demuestra la escasa atención de los medios de comunicación. Entre los conflictos más intensos destacan los casos de Baleares y Cataluña en el ámbito educativo. Desencadenado por el intento de modificar el modelo de enseñanza, la propuesta del PP Balear de cambio de política propició un proceso de movilización muy intenso; similar al caso catalán, donde las reivindicaciones para dismantelar el modelo de inmersión dieron lugar a una lucha política y jurídica que llegó a todas las instancias del Estado en España.

Lo explicado hasta aquí nos lleva al argumento inicial presentado en la introducción de este libro. Dada la situación que observamos en España, con múltiples comunidades bilingües, la hibridación social en cuanto a las actitudes lingüísticas y los variados niveles de bilingüismo en las regiones multilingües, el potencial de las reivindicaciones lingüísticas es alto. Además, no cabe duda de que muchas de las demandas tienen su origen en una multiplicidad de razones. De ahí que cuando se combinan algunas condiciones particulares con un fondo de tensión y debates políticos persistentes de baja intensidad, la posibilidad de que los problemas lingüísticos se intensifiquen y se conviertan en problemas políticos importantes es mayor. Este potencial de reivindicaciones tal vez no pueda evitarse, dada la existencia de oportunidades controvertidas para acomodar los derechos individuales y colectivos, tal y como los definen los sistemas políticos tanto a nivel autonómico como estatal. Sin embargo, cuando aparece una transformación de la estructura de incentivos relacionados con el aprendizaje de la lengua, como ocurrió en España a principios de la década de 2000, se crea una brecha a través de la cual las reivindicaciones lingüísticas pueden convertirse en conflictos importantes. Al mismo tiempo, el inglés emergió con fuerza como lengua franca en el contexto de la creciente globalización, haciendo más fuerte su demanda, mientras que la desaparición del incentivo selectivo de ser bilingüe redujo un eje clave que facilitaba el consentimiento a favor de políticas lingüísticas asimétricas en las décadas anteriores.

Cuando las demandas lingüísticas se convierten en conflictos políticos y acaban transformándose en movilizaciones electorales y comportamientos políticos oportunistas, se crea un marco para escalar las tensiones lingüísticas y entrar en situaciones de confrontación lingüística polarizada. El análisis de las demandas lingüísticas, su construcción, formulación y articulación, permite comprender mejor cómo surgen los conflictos políticos en este delicado campo de la política, como se ha mostrado en los capítulos anteriores. Tanto las reivindicaciones colectivas como las individuales son hasta cierto punto inevitables y posiblemente muy eficaces para mantener vivos los debates en el ámbito de la política lingüística. Sin embargo, es responsabilidad de cada régimen político procesarlas. En general, hemos observado que las reivindicaciones en el ámbito lingüístico son más eficaces cuando se hacen contra los cambios políticos propuestos que cuando pretenden desencadenar reformas lingüísticas significativas en una región. En este sentido, hemos visto claramente que las demandas promovieron algunas reformas de los modelos lingüísticos existentes, pero no los alteraron profundamente.

La Unión Europea

Al comparar los casos de España y de la UE, los elementos de continuidad y discontinuidad son evidentes en ambos. Estos componentes podrían considerarse un marco para evaluar hasta qué punto el caso español —con sus tensiones lingüísticas territoriales predominantes y el papel monolingüe del gobierno central— puede contrastarse con la configuración más amplia de las políticas lingüísticas europeas y la ausencia de una identidad lingüística común para toda Europa.

Algunos de los casos examinados ilustran las condiciones en las que la situación de una lengua puede convertirse en una cuestión muy delicada, desembocando en un conflicto agudo que implica también a partidos políticos en una lucha por espa-

cios electorales. También sugieren bajo qué condiciones estos conflictos pueden convertirse en situaciones crónicas, difíciles de solucionar. En este sentido, y teniendo en cuenta la frecuencia y el potencial de conflicto que se desprende de las demandas lingüísticas en España, la idea de regular una lengua europea «oficial» y común, con un modelo bilingüe en el espacio público transnacional, podría crear muchas dificultades. Promover un modelo bilingüe de este tipo, en el que la lengua «oficial» coexistiría con las lenguas nacionales parece improbable, sobre todo porque existe un alto potencial para generar nuevos conflictos lingüísticos. Además, si una política similar estuviera relacionada con los derechos individuales de los ciudadanos y de las lenguas minoritarias, podría propiciar una controversia lingüística de perfiles muy inciertos.

En la UE, la diversidad lingüística se presenta como un rasgo definitorio de la cultura y unidad europea; y la identidad cultural europea como una trama de culturas arraigadas. La falta de una lengua oficial y común de la UE convierte esta institución en un espacio neutral en cuanto a la diversidad lingüística y facilita el uso instrumental de la lengua para la comunicación. Por ello, al no tener una lengua propia, el papel de las instituciones europeas puede ser diferente del que adoptan los Estados miembros a la hora de abordar la diversidad lingüística. Mientras que los Estados miembros tienen sus propias lenguas nacionales y articulan marcos políticos específicos, el marco jurídico y normativo de la UE consagra la diversidad lingüística como un valor propio que debe promoverse y respetarse. En la práctica, sin embargo, y dadas las limitadas competencias de la UE en los ámbitos de la cultura y la lengua, estas ambiciones distan mucho de cumplirse. No obstante, la UE, así como el CdE, han desarrollado algunas herramientas en este ámbito a lo largo de los años, como hemos mostrado en el capítulo anterior.

La diversidad lingüística choca con la integración económica de la UE. Por un lado, en el espacio público es más fácil vender productos en un sistema monolingüe y en un mercado

común que en un sistema multilingüe. Por el otro, en relación con la educación, la integración del mercado en la UE requiere una mano de obra plurilingüe para reforzar la competitividad de su economía y promover oportunidades de empleo y negocio. Por ejemplo, el hecho de que la UE haya introducido la noción de una lengua «fácilmente comprensible» para favorecer el comercio interno, repercute significativamente en el uso de las lenguas minoritarias en la misma.

Es por ello por lo que sólo se da voz a las lenguas oficiales de la UE en algunas esferas públicas, siendo finalmente la lengua inglesa la que toma la delantera como lengua principal de comunicación en la mayoría de las otras esferas. En cuanto a la educación, dado que el fomento de la movilidad y entendimiento intercultural es un objetivo importante de la UE, ésta considera una gran prioridad el aprendizaje de idiomas. El multilingüismo es un factor clave para la competitividad económica de Europa. Estos objetivos condujeron a la «política de las tres lenguas», conminando a los ciudadanos europeos a aprender, además de su lengua materna, otras dos lenguas; una política guiada a través del proceso de Bolonia.

Ambas tendencias —la reducción del coste de la diversidad lingüística de la UE y la atribución de una alta prioridad al aprendizaje de lenguas— han tenido un impacto en el uso de las lenguas cooficiales en España, al introducir una mayor complejidad en la política lingüística de las CC. AA. Sin embargo, también han aclarado las reglas del juego dentro de Europa. Por un lado, el hecho de que las lenguas cooficiales en España no sean oficiales en la UE limita su capacidad de reconocimiento a nivel comunitario. Por ello, promover que sus lenguas sean consideradas oficiales en la UE se ha convertido en un objetivo creciente para las CC. AA. bilingües españolas. Por otro lado, el impulso de la UE para adoptar el inglés como lengua franca ha favorecido las pretensiones de algunos gobiernos autonómicos de apoyar el sistema trilingüe en sus territorios, aceptando disminuir las protecciones existentes a la lengua propia, como vimos en el caso de Baleares y Galicia.

Cabe preguntarse si las instituciones europeas, o alguna de ellas, podrían llegar a tener un papel más activo frente a las tensiones lingüísticas que se producen o pueden producirse en Europa. La actual política de la UE en materia de multilingüismo no tiene la capacidad de funcionar como una especie de «actor neutral». No obstante, y a pesar de algunas ideas que apuntaban en esta dirección ya en los años 1990, surgieron muchas dificultades para que las instituciones europeas adoptaran un papel más activo. Sin embargo, ¿podría alguna institución europea convertirse en árbitro en caso de conflictos lingüísticos, para evitar la escalada y el enquistamiento de estos?

Ciertamente, la pregunta anterior es importante y merece la pena ser explorada. Por ahora, lamentablemente, es difícil obtener una respuesta firme y clara. Basándonos en el análisis de los casos españoles, puede sugerirse que la implicación de las instituciones europeas en las tensiones y reivindicaciones lingüísticas podría ser un propósito asequible, dada la persistente estabilidad de los modelos de política bilingüe en las últimas décadas; unos modelos que se implantaron con un amplio consenso político y en muchos casos con capacidad suficiente para procesar las reivindicaciones lingüísticas antes de que desembocaran en tensos conflictos políticos. La cuestión, no obstante, es sí —y cómo— la regulación de la diversidad y los derechos lingüísticos en Europa puede realmente promoverse a través de una política de arbitraje. La incertidumbre se debe a la clara división entre el contexto sociológico europeo de una amplia diversidad lingüística y un espacio público transnacional en el que una lengua global funciona como lengua franca.

En la UE hay 24 lenguas reconocidas de forma oficial, más de 60 lenguas regionales y minoritarias, y muchas otras lenguas habladas por minorías de inmigrantes. A pesar de la extraordinaria diversidad lingüística, las lenguas más habladas —el inglés, el francés y el alemán— constituyen un espacio lingüístico paralelo, mucho más homogéneo, que opera en el espacio europeo más amplio, pero también en las instituciones y en las políticas de la UE. Por ello, es importante realizar una mirada más

allá de la regulación lingüística, e introducir políticas lingüísticas más activas para mantener esa variedad lingüística, y no sólo para preservar la identidad étnica o territorial.

La diversidad de lenguas y comunidades lingüísticas crean lo que posiblemente sea una de las barreras políticas y culturales más importantes a las que se enfrentan los ciudadanos de la UE cuando ejercen su derecho a la libre circulación. Esta diversidad también constituye un obstáculo para la creación de un espacio público común en el que compartir las deliberaciones políticas. El derecho a trabajar, estudiar y residir en otro Estado miembro está fuertemente limitado por la diversidad lingüística europea. Aunque los derechos lingüísticos de los ciudadanos de la UE que cambian de país no están garantizados en cuanto a su lengua materna, cuando se trasladan a otro país el multilingüismo puede considerarse un subproducto de su movilidad. En este sentido, podría afirmarse que los programas de movilidad de la UE fomentan la aparición de un espacio europeo multilingüe, y deberían ser capaces de incluir las lenguas minoritarias si fueran acompañadas de una política lingüística más activa. El fomento del multilingüismo mediante estos programas sugiere que la política cultural de la UE debería promover el aprendizaje de las lenguas europeas menos habladas como una cuestión de identidad europea. El fomento del multilingüismo a través de la promoción de la movilidad requiere de acciones de apoyo con respecto a las lenguas minoritarias en Europa.

Históricamente, la idea común de la lengua como elemento central de la identidad colectiva ha sido muy poderosa, inspirando la construcción nacional en múltiples casos, como vimos con algunos de los gobiernos españoles hasta la fecha. A su vez, esto constituye un ejemplo a evitar por parte de la UE, mostrando que la promoción de una, o unas pocas lenguas como oficiales para reforzar la identidad europea puede incluso empeorar las divisiones existentes a nivel nacional y supranacional. En términos de lengua e identidad, la diversidad opera como un principio constitutivo de la identidad europea. La promoción de las lenguas no hegemónicas de la UE no sólo

fomentaría la diversidad como valor de la UE, sino que además podría operar como un factor promocional de su identidad. Paralelamente, el inglés, en su papel de lengua franca —una lengua de comunicación, independientemente de las lenguas maternas y las identidades nacionales— podría formar parte de un derecho lingüístico para ejercer algunas funciones comunicativas básicas en todo el territorio de la UE y a todos los niveles administrativos.

Preservar el multilingüismo es, sin duda, un reto, especialmente en un contexto marcado por las restricciones presupuestarias tanto a nivel nacional como europeo. En general, la UE se basa en el principio del multilingüismo como fundamento para articular la gestión de sus múltiples lenguas oficiales. A partir del estudio y el análisis de los conflictos lingüísticos en España, podemos concluir que, además de los esfuerzos europeos por dar prioridad al aprendizaje de idiomas, también habría que tener en cuenta elementos de procedimiento. Por ejemplo, la UE podría ofrecer una estrategia para ayudar a reducir las tensiones lingüísticas nacionales, si lograra definir marcos adecuados para explicitar los conflictos existentes. Un enfoque más flexible de las políticas lingüísticas, que combine medidas destinadas a facilitar la circulación de personas y bienes por Europa con normativas asimétricas para proteger las lenguas minoritarias, sería un principio encomiable si en su aplicación se evitara que se convirtieran en conflictos políticos.

Por último, y como objetivo para una ciudadanía europea más fuerte, en aquellos casos en los que el potencial de escalada de las reivindicaciones lingüísticas sea muy alto, sería muy recomendable definir mecanismos de estabilización en la medida de lo posible para evitar la aparición de conflictos políticos de gran envergadura. El CdE podría desempeñar un papel relevante a partir de su rol actual, garantizando unos derechos lingüísticos mínimos, con independencia de las identidades nacionales y los marcos regionales, y sin vinculación alguna con ellos.

Consideraciones finales sobre los actos de la diversidad lingüística

En los casos examinados, las demandas lingüísticas, tanto a favor del uso del castellano como a favor de las lenguas cooficiales, tendían a expresar una noción «suave» de la comunidad en sus demandas, esperando que ello permitiera equilibrar sus dimensiones lingüísticas y políticas, pero evitando cualquier referencia a identidades nacionales fuertes. Dado que las reivindicaciones se originan en comunidades superpuestas con ciudadanos que comparten múltiples identidades, éstas tendían a hacer hincapié en las ventajas instrumentales que podían derivarse de la propuesta política que defendían. Estas ventajas instrumentales pueden ir desde la creciente importancia del inglés en tiempos de globalización hasta las externalidades positivas para los niños que aprenden perfectamente el catalán cuando viven en Cataluña. También es importante recalcar que las sociedades bilingües o multilingües a menudo utilizan algunas reglas y mecanismos informales de reducción de tensiones, que evitan la escalada de los conflictos lingüísticos en muchos casos.

Ciertamente, más que transformar o alterar profundamente los modelos lingüísticos establecidos en las comunidades autónomas analizadas, que han funcionado con éxito y con amplio apoyo social durante décadas, lo que hemos observado es que las demandas lingüísticas en España a menudo fomentaron el debate público sobre las interacciones entre la voluntad colectiva de una región, los derechos individuales de la ciudadanía y las políticas lingüísticas existentes.

Entre las demandas lingüísticas también se encontraban comportamientos políticos oportunistas y relaciones de poder asimétricas que favorecían la lengua dominante, como hemos observado en algunos de los casos examinados. Sin embargo, esta no es toda la historia subyacente a los conflictos lingüísticos en España. Puede señalarse también que se han creado tensiones en la medida en que las demandas planteadas respondían a contextos en los que los incentivos para el aprendizaje y la práctica

de la lengua cooficial cambian con bastante rapidez. Una vez que este contexto particular evoluciona hacia una coyuntura más matizada y las percepciones sobre los incentivos cambiantes se estabilizan o incluso se reducen, los beneficios de tales estrategias oportunistas se vuelven crecientemente inciertas.

En términos más generales, podemos concluir sugiriendo que, en la medida en que las demandas lingüísticas puedan expresarse a través de los debates y el diálogo mediante procesos políticos —que eventualmente conduzcan a un mejor análisis de las políticas públicas o incluso a ajustes de las mismas—, ello puede contribuir a mantener el florecimiento de comunidades políticas ricas y vibrantes en su pluralidad lingüística, sin provocar necesariamente tensiones y disputas políticas, a pesar de la creciente complejidad que las políticas lingüísticas deben afrontar.

REFERENCIAS

- AGER, D., *Language policy in Britain and France. The processes of policy*, Cassell, Londres, 1996.
- ANDERSON, B., *Imagined Communities. Reflections on the origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1991.
- ARGELAGUET, J., «Las políticas lingüísticas: diversidad de modelos lingüístico-escolares», en: GOMÀ, R., SUBIRATS, J. (eds.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 294-316.
- BARLOVENTO COMUNICACIÓN, «Análisis televisivo 2019», Madrid, 2019, disponible en <https://www.barloventocomunicacion.es/wp-content/uploads/2019/12/ analisis-televisivo-2019-BarloventoComunicacion-1.pdf>
- BARRERA GONZÁLEZ, A., «La diversitat de les llengües a Espanya en els últims 25 anys. Perspectives des del territori monolingüe», en: *Llengua, societat i comunicacion*, 2: 10-21, 2004.
- BASTARDAS, A.; BOIX, E., *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Octaedro, Barcelona, 1994.
- BEER, R.; JACOB, E., *Language, Policy and National Unity*, Rowman and Allanheld, New Jersey, 1985.
- BESWICK, J., *Regional Nationalism in Spain: Language Use and Ethnic Identity in Galicia*, Multilingual Matters, Clevedon, 2007.
- BLAS A.; JOSÉ, L., «Desarrollo de la planificación lingüística en el mundo hispano», en: *Revista Española de Lingüística Aplicada*, 13: 315-344, 1998.
- BOYER, H.; LAGARDE, C., *L'Espagne et ses langues. Un modele ecolinguistique?*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- BRANCHADELL, A., «La moralitat de la política lingüística. Un estudi comparat de la legitimitat liberal-democràtica de les polítiques lingüístiques de Quebec i Catalunya», Tesis, UPF, 2003.
- BRANCHADELL, A.; KRAUS, P., «Polítiques lingüístiques: entre la promoció del català i la gestió del multilingüisme», en: Gomà, R., Subirats, J. (coords.), *Canvi d'epoca i de polítiques publiques a Catalunya*, Galàxia Gutenberg, Barcelona, 2019, pp. 422-439.
- BURGUEÑO RIVERO, J., «Geografía lingüística d'Espanya», en: *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 43: 34-57, 1997.
- CAGIAO Y CONDE, J., «Políticas lingüísticas en democracias federales con diversidad lingüística: Bélgica, Canadá, Suiza. ¿Un modelo

- para España?», en: CAGIAO Y CONDE, J. y JIMÉNEZ-SALCEDO, J. (eds.), *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*, Catarata, Madrid, 2015, pp. 105-127.
- CAGIAO Y CONDE, J.; JIMÉNEZ-SALCEDO, J., *Políticas lingüísticas en democracias multilingües*, Catarata, Madrid, 2015.
- CALVET, L.-J., *Language Wars and Linguistic Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- CARRERA, S., GUILD, E., VOSYLÜTE, L., BARD, P., «Towards a comprehensive EU protection system for minorities», Libe Committee, European Parliament, 2017.
- CENOZ, J., PERALES, J., «Las comunidades vascohablantes», en: TURELL, M. T. (ed.), *El plurilingüismo en España*, Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, 2007, pp. 133-152.
- CETRÀ, D., *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*, Palgrave, London, 2019.
- COOPER, R. L., *Language Planning and Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- DEL VALLE, J., *La lengua, ¿patria común?: ideas e ideologías del español*. Iberoamericana, Madrid, 2007.
- DOPPELBAUER, M.; CICHON, P., *La España multilingüe. Lenguas y Políticas lingüísticas en España*, Praesens Verlag, Vienna, 2018.
- ESMAN, J., «The State and Language Policy», en: *International Political Science Review* 13: 381-396, 1992.
- ETXEBARRÍA AROSTEGUI, M., *El bilingüismo en el estado español*, Txalaparta, Bilbao, 1995.
- European Commission, «CIVGOV - Organized civil society and European governance», European Commission, 2007.
- FERNÁNDEZ, J., «L'idioma dels senyals de trànsit: resulta exigible la retolació en castellà dels anomenats panells complementaris?», Blog *Llengua i Dret*, 8/11/18, 2018.
- FERNÁNDEZ-ULLOA, T., «La Educación Bilingüe en el País Vasco. Problemas y Retos», en: COHEN, J. et al. (ed.), *Proceedings of the 4th International Symposium on Bilingualism*, Cascadilla Press, Somerville, 2005, pp. 703-729.
- FISHMAN, J., *Reversing Language Shift. Theoretical and Empirical Foundations of Assistance of Threatened Languages*, Multilingual Matters, Clevedon, 1991.
- FLETCHER, G., «The Case for Linguistic Self-Defense», en: MCKIM, R.; MCMAHAN, J.; (eds.). *The Morality of Nationalism*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, pp. 324-339.

- GARCÍA MORALES, M., «Intergovernmental relations in Spain and the constitutional court ruling on the statute of autonomy of Catalonia: What's next?», en: LÓPEZ-BASAGUREN, A.; ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Springer, Berlin, 2013, pp. 83-109.
- GARVÍA, R., MILEY, T., «Linguistic immersion and political conflict in contemporary Catalonia», en: *European Journal of Language Policy*, 5 (1): 5-40, 2013.
- GELLNER, E., *Nations and Nationalism*. Blackwell, Oxford, 1983.
- GÓMEZ-REINO, M., FERRÍN, M., LARRINAGA, J., RUBAL, M., «Spanish civil society and the protection of Basque, Catalan and Galician languages in a multilevel space», ECPR Conference, Budapest, 2005.
- GRIN, F.; VAILLANCOURT, F., «The economics of multilingualism: Overview of the literature and analytical framework», en: *Annual review of applied linguistics*, 17: 43-65, 1997.
- HERMIDA, C., «La comunidad de lengua gallega», en: TURELL, M. T. (ed.), *El plurilingüismo en España*, Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, 2007, pp. 153-188.
- HERRERAS, J., *Lengua y Normalización en España*, Gredos, Madrid, 2006.
- HOFFMANN, C., «Language, autonomy and national identity in Catalonia», *The Sociological Review*, 48 (1): 48-78, 2000.
- HUGUET, Á., LASAGABASTER, D. y VILA, I., «Bilingual education in Spain: Present realities and future challenges», en: HORNBERGER, Nancy H. (eds.), *Encyclopedia of Language and Education, vol. 5, Bilingual Education*, Springer, New York, 2008, pp. 1672-1682.
- IGE (Instituto Galego de Estatística), «Common and initial use of Galician», Galicia, 2019, disponible en http://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?20idioma=es&codigo=0206004&num_pag=4, último acceso 26 julio 2021.
- IORIATTI, E.; PULICE, E.; DE VRIES, S., «Research paper on cross-task analysis: The practical linguistic barriers faced by economically active EU citizens» (D5.6), Zenodo, 2017. <https://doi.org/10.5281/zenodo.826584>.
- KEATING, M., «Nationalism, nation-building and language policy in Quebec and Catalonia», en: HAUPT, H., MÜLLER, Michael G., y WOOLF, S. (eds.), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries*, Kluwer Law International, Hague, 1998, pp. 465-494.

- KOOPMANS, R.; STATHAM, P., «Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches», en: *Mobilization: An International Quarterly*, 4 (2): 203-221, 1999.
- KRAUS, P., «Political unity and linguistic diversity in Europe», en: *Archives Européennes de Sociologie*, XLI (1): 138-63, 2000.
- KRAUS, P., *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- KRAUS, P., «The politics of complex diversity: A European perspective», en: *Ethnicities*, 12: 3-25, 2012.
- KRAUS, P., «Between minority protection and linguistic sovereignty», en: *Journal of Language and Law*, 69: 6-17, 2018.
- KYMLICKA, W., *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- KYMLICKA, W.; PATTEN, A., *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- LAGARDE, C., *Discours sur les «langues d'Espagne»/ El Discurso sobre las «lenguas españolas» (1978-2008)*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan, 2009.
- LAITIN, D., SOLÉ, C., «Aplicación de la teoría de los juegos a las actitudes y política lingüísticas. El caso de inmigrantes y autóctonos en Cataluña», en: *Papers. Revista de Sociología*, 27: 11-47, 1986.
- LASAGABASTER, D., «Language policy in Spain: The coexistence of small and big languages», en: Norrby, C.; Hajek, J. (eds.), *Uniformity and Diversity in Language Policy: Global Perspectives*, Multilingual Matters, Bristol, 2011, pp. 109-125.
- LINDEKILDE, L., «Claims-making», en: Snow, D. A. et al. (ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Blackwell, 2013.
- LO BIANCO, J., *Language policy and planning*, Multilingual Matters, Bristol, 2010, pp. 143-175.
- LOIS-GONZÁLEZ, R., OLCINA CANTOS, J., PAZOS-OTÓN, M., «Spanish languages as a polysemic expression: Territories, borders, and geopolitical identities», en: BRUNN, S. D., KEHREIN, R. (eds.), *Handbook of the Changing World Language Map*, Springer, Bern, 2020, pp. 583-599.
- LOREDO G., XAQUIM, A., SUÁREZ FERNÁNDEZ, I., HÅKAN CASARES, B. (2007), «Language use and language attitudes in Galicia», en: LASAGABASTER, D., HUGUET, Á. (eds.), *Multilingualism in European Bilingual Contexts: Language Use and Attitudes*, Multilingual Matters, Clevedon, 2007, pp. 40-64.

- MARÍ, I., «Conflicte lingüístic i normalització: ¿conceptes vigents per a les polítiques públiques?», en: *Treballs de Sociolingüística Catalana*, 26: 219-229, 2016.
- MAY, S., «Contesting public monolingualism and diglossia: rethinking political theory and language policy for a multilingual world», en: *Language Policy* 13, 371-393, 2014.
- MILIAN I MASSANA, A., «La regulación constitucional del multilingüismo», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10: 123-154, 1984.
- MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado; Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Civitas, Madrid, 1994.
- MILIAN I MASSANA, A., *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, Tirant Lo Blanch, València, 2016.
- NELDE, P., *Political Language Conflict*, Blackwell, The Handbook of Sociolinguistics, Oxford, 1987, pp. 285-300.
- OBSERVATORY OF THE CATALAN LANGUAGE, «VII Report on the situation of the Catalan Language», Barcelona, 2013, disponible en <https://blogs.iec.cat/cruscat/wp-content/uploads/sites/15/2011/11/REPORT-CATALAN-2013-Xarxa-CRUSCAT.pdf>, último acceso 26 julio 2021.
- PATTEN, A., «Political theory and language policy», en: *Political theory*, 29(5), 691-715, 2001
- PLA BOIX, A., «La protecció del plurilingüisme a nivell estatal: Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat», en: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10: 162-206, 2010.
- POOL, J., *Language Regimes and Political Regimes*, Weinstein, Brian, Norwood, New Jersey, 1990.
- PRADILLA CARDONA, M., «Las comunidades catalanohablantes», en: Turell, M. T. (ed.), *El plurilingüismo en España*, Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, 2007, pp. 81-132.
- RAMALLO, F., «Linguistic diversity in Spain», en: AYRES-BENNETT, W.; CARRUTHERS, J. (eds.), *Manual of Romance Sociolinguistics*, De Gruyter, Berlin, 2018, pp. 462-493.
- REGUEIRA, X., «Nacionalismo y libertad lingüística. Galicia Bilingüe y la ofensiva contra la normalización de la lengua gallega», en: LAGARDE, C. (ed.), *Le Discours sur les «langues d'Espagne»/El Discurso sobre las «lenguas españolas» (1978-2008)*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan, 2009, pp. 193-213.

- REGUEIRA, X., LÓPEZ DOCAMPO, M., WELLINGS, M., «El paisaje lingüístico en Galicia», en: *Revista Internacional de Lingüística Iberoamericana*, 11 (1): 39-62, 2013.
- REQUEJO, F., «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», en: *European Journal of Political Research* 35: 255-286, 1999.
- RIERA GIL, E., *Why Languages Matter to People. Communication, identity and justice in western democracies. The case of mixed societies*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA), Barcelona, 2016.
- SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- STRUBELL, M., «Language, democracy and devolution in Catalonia», en: WRIGHT, S. (ed.), *Language, Democracy and Devolution in Catalonia*, Multilingual Matters, Clevedon, 1999, pp. 4-38.
- TAYLOR, C., *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- TURELL, M. T., *El plurilingüismo en España*, Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, 2007.
- VAN PARIJS, P., *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- VERTOVEC, S., «Super-Diversity and Its Implications», en: *Ethnic and Racial Studies*, 30: 1024-1054, 2007.
- VILA, I., *El Català i el Castellà en el sistema educatiu de Catalunya*, Horsori Editorial, Barcelona, 1995.
- VILARRUBIAS, M., *Por una ley de lenguas. Convivencia en el plurilingüismo*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2019.
- WILLIAMSON, R. C., WILLIAMSON, V. L., «Selected factors in bilingualism: The case of Galicia», en: *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 5 (5), 401-413, 1984.
- WOOLARD, K. A., *Singular and Plural: Ideologies of Linguistic Authority in 21st Century Catalonia*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- WOOLARD, K. A., *Double Talk: Bilingualism and the Politics of Ethnicity in Catalonia*, Stanford University Press, Stanford, 1989.
- WRIGHT, S., *Language Policy and Language Planning From Nationalism to Globalisation*, Palgrave, London, 2004.
- WRIGHT, S., *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation*, Palgrave Macmillan, London, 2016, 2.ª ed. revisada.
- YUVAL-DAVIS, N., «The Multi-layered Citizen», en: *International Feminist Journal of Politics*. 1 (1): 119-136, 1999.
- ZIVI, K., *Making Rights Claims. A Practical of Democratic Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

FUENTES JURÍDICAS Y DOCUMENTOS OFICIALES CITADOS

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DO C 326 DE 26.10.2012.
- Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias. 1992. Consejo de Europa. ETS 148.
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2018. El Espacio Europeo de Educación Superior en 2018: Informe de aplicación del proceso de Bolonia. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido. COM/2008/0566 final */
- Decreto 138/1983, del 11 de julio, del Departamento de Educación y Cultura, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria del País Vasco
- Decreto 236/1992, del 11 de agosto para el Desarrollo Curricular del Euskera
- Decreto 79/2010, del 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria (DOG 92, de 18.05.2010)
- Decreto 175/2007, del 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica y su aplicabilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco
- Decreto 15/2013, del 19 de abril, sobre el tratamiento integrado de las lenguas en los centros educativos no universitarios (BOCAIB, 20.04.2013)
- Directiva del Consejo 79/112/CEE, del 18 de diciembre de 1978, relativa a las legislaciones de los Estados Miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final. DO L 33 DE 8.2.1979
- Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006), Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
- Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, Ciclo Inicial de Seguimiento. 2005. ECRML
- Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, 3.º Ciclo de Seguimiento. 2011. ECRML

- Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, 4º Ciclo de Seguimiento. 2015. ECRML
- Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, 5º Ciclo de Seguimiento. 2019. ECRML
- Ley 10/1982, del 24 de noviembre, de Normalización del uso del euskera en el País Vasco (BOPV 16.12.1982)
- Ley 3/1983, del 15 de junio, de Normalización Lingüística de Galicia (DOG 14.07.1983)
- Ley 3/1986 de Normalización Lingüística de las Islas Baleares (BOCAIB 15, 20.05.1986)
- Ley 1/1993, del 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (BOPV 25.02.1993)
- Ley 3/1993, del 5 de marzo, del Estatuto de los Consumidores (*BOE* 81, 05.04.1993)
- Ley 1/1998, del 7 de enero, de Política Lingüística (DOGC 2553, 09.01.1998)
- Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* 172, 20.07.2006)
- Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) 8/2013, del 9 de diciembre (*BOE* 295, 10.12.2013)
- Marco del convenio para la protección de las minorías nacionales. 1995. Consejo de Europa. ETS 157
- Real Decreto 1049/1979, del 20 de abril, por el que se regula la incorporación del euskera al sistema educativo del País Vasco (*BOE* 112, 10.05.1979)
- Real Decreto Legislativo 339/1990, del 2 de marzo, por el que se aprueba el texto de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad en la Conducción (*BOE* 63, 14.03.1990)
- Real Decreto 1428/2003, del 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado en la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, del 2 de marzo (*BOE* 306, 23.12.2003)
- Resolución del Parlamento Europeo, del 11 de septiembre de 2013, sobre las lenguas europeas y la diversidad lingüística en la Unión Europea, 2013/2007(INI)
- Sentencia 31/2010, del 28 de junio, del Tribunal Constitucional 31/2010 (RI 8045-2006) sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* 172, 16.07.2010)
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE). 2008/C 115/01

Las cuestiones relativas al pluralismo lingüístico y el multilingüismo se han convertido en una importante preocupación política en toda Europa. La diversidad lingüística constituye una dimensión destacada de la vida política y social, de gran relevancia debido a las preocupaciones instrumentales, expresivas y de ciudadanía que conlleva la lengua. Este libro se centra en el caso español, y examina en qué medida y cómo el actual régimen político ha logrado dar cabida a las distintas comunidades lingüísticas, que no se solapan con los límites formales de las comunidades autónomas en todos los casos. El libro desentraña las polifacéticas reivindicaciones lingüísticas en España, mediante una aproximación basada en el análisis de las demandas realizadas, individual o colectivamente, como una reclamación de derechos de ciudadanía, teniendo en cuenta desde el nivel local hasta las instituciones europeas.

En su conjunto, el libro ofrece una evaluación empírica y comparada de la diversidad de respuestas en torno a los conflictos lingüísticos en España durante los últimos 20 años, examinando cuatro casos concretos: Baleares, Cataluña, Galicia y País Vasco. Finalmente, los autores muestran cómo el caso español es también relevante para reflexionar sobre posibles estrategias y políticas lingüísticas en el contexto de la Unión Europea y la creciente movilidad de sus ciudadanos.

Andrea C. Bianculli es profesora ayudante en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su agenda de investigación examina la relación entre gobernanza, regulación y desarrollo desde una perspectiva de economía política comparada e internacional. Ha publicado en *Administration & Society*, *Global Public Health*, *Global Social Policy*, *Journal of European Social Policy*, *Politics and Governance*, y *Regulation & Governance*, entre otras. Es autora de *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy Creates Politics* (Routledge 2017).

Jacint Jordana es catedrático en Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra y director del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Desde 2018 es también investigador asociado del Centro de Estudios Europeos y Políticas Comparadas de Sciences Po (Paris). Su área de investigación principal se centra en el análisis de las políticas públicas comparadas, con una atención especial en las políticas de regulación y sus instituciones especializadas. Recientemente, ha publicado el libro *Barcelona, Madrid y el Estado* (Catarata, 2019).

Mónica Ferrín es investigadora Ramón y Cajal en la Universidade da Coruña (UDC). Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Sus líneas de investigación principales se centran en el ámbito de la opinión pública y la participación política en los sistemas democráticos contemporáneos, y en las desigualdades de género en la esfera pública. Ha publicado, entre otras, en las revistas *Public Opinion Quarterly*, *European Political Science Review* y *European Journal of Political Research*. Es editora de *How Europeans View and Evaluate Democracy* (con Hanspeter Kriesi, Oxford University Press 2016).