

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LENGUAS Y RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA*

Iñigo URRUTIA LIBARONA

Departamento de Derecho Constitucional y Administrativo
de la Universidad del País Vasco

The abstract can be found at the end of the article.

El resum és al final de l'article.

Sumario

- | | |
|---|--|
| 1. Introducción | 4. Reconocimiento de la diversidad lingüística |
| 2. Bases jurídicas del régimen lingüístico | 4.1. Alcance |
| 3. Política lingüística de la Unión Europea y lenguas regionales o minoritarias | 4.2. Perspectivas de materialización |

1. INTRODUCCIÓN

El ámbito territorial de la Unión Europea viene conformado por un rico y variado universo lingüístico, que no se agota en las *lenguas de Estado*. La existencia del hecho multilingüe es una de las características definitorias de Europa, y ha de serlo también de su modelo de articulación política, en constante evolución. No obstante, como consecuencia de la normativa lingüística se producen niveles de escalonamiento entre ellas, diferenciándose las lenguas comunitarias (o lenguas de la Unión) del resto de las lenguas europeas. La construcción de la Europa económica y política soportada sobre el concepto *lengua de Estado* ha venido produciendo efectos sobre la situación de todas las lenguas de Europa, afectando a la propia diversidad lingüística europea.

La preocupación sobre los efectos perjudiciales que provocan las ten-

* El texto de este artículo corresponde a una versión corregida y revisada de la ponencia que el propio autor presentó en el II Symposium Internacional de Mercator (Tarragona, 27-28 de febrero de 2004).

dencias globalizadoras basadas en la dimensión económica y política de las lenguas no se ha visto correspondida con medidas correctoras efectivas por parte de las instituciones europeas. Así, la apertura a los ámbitos culturales y educativos de la acción comunitaria, dentro de estrictos límites, se ha visto acompañada por la reafirmación del poder de los Estados miembros sobre las cuestiones relacionadas con las lenguas minoritarias. Se trata de una materia políticamente «sensible», lo que explica, hasta cierto punto, que una construcción política conformada por estados se haya visto privada de competencias efectivas sobre lenguas y comunidades lingüísticas.¹ No es ajeno a ello la constatación de la fragilidad de las bases normativas sobre las que asentar una política lingüística de fomento de las lenguas minoritarias.²

Con la apertura del siglo XXI se asiste a una nueva fase en el proceso evolutivo de construcción europea que, en lo que respecta a las lenguas europeas minoritarias, ha de llenarse de contenido. El Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa³ contiene varias referencias relativas a la diversidad lingüística europea, abriendo nuevas perspectivas inexploradas hasta la fecha. El reconocimiento de la riqueza de la diversidad cultural y lingüística no puede agotarse en un mero soporte a las *lenguas de Estado* haciendo abstracción de las demás. No puede tratarse de un compromiso limitado a favorecer el multilingüismo europeo a través de una concepción de unilingüismo estatal. El compromiso en defensa de las lenguas europeas llamadas regionales o minoritarias ha de hacerse real y efectivo, y a ello se prestará atención en este trabajo. Para ello comenzaremos con un somero análisis del régimen institucional de las lenguas contenido en la Constitución europea, reflexionaremos, posteriormente, sobre la

1. Véase B. DE WITTE, «Minorités nationales: reconnaissance et protection», *Pouvoirs* núm. 57, 1991, p. 119, donde dice «ceci dit, pour l'instant ce n'est pas l'Europe communautaire, ni aucune institution européenne qui peut prendre la responsabilité principale dans la protection des minorités. C'est encore essentiellement au niveau de l'Etat que se joue cette question». Véase también N. LABRIE, *La construction linguistique de la Communauté européenne*. Honoré Champion éditeur, París, 1993, p. 253, donde concluye con relación a las lenguas regionales «que les actions communautaires se situent à la périphérie de l'aménagement linguistique, tout prise de décision politique étant évitée».

2. Véase N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy: culture, citizenship and Fundamental Rights*. Kluwer Law International, Londres, 2002, p. 293, donde dice, sobre las ayudas a las lenguas minoritarias, que «at present, funding has been suspended for reasons related to legal basis; yet there is no (legal) reason why the general objective on an EC contribution to cultural diversity enshrined in Article 151 EC cannot be employed in this context».

3. El texto utilizado para la redacción de este artículo corresponde a la redacción definitiva del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado por la Conferencia de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, fechado en Bruselas, 29 de octubre de 2004 (CIG 87/2/04 REV 2).

política lingüística de la UE con relación a las lenguas regionales y minoritarias y, finalmente, nos ocuparemos del alcance jurídico del reconocimiento de la diversidad lingüística referido en el artículo II-82 de la Constitución europea (correspondiente a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, incluida como parte II de la Constitución),⁴ así como de las cuestiones que plantea y sus posibilidades de desarrollo.

2. BASES JURÍDICAS DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

El régimen lingüístico de la Unión Europea viene configurado por un conjunto de normas y de prácticas institucionales principalmente dirigidas a ordenar el funcionamiento interno del aparato institucional. La regulación lingüística pivota sobre el concepto de *oficialidad*, atribuyendo derechos lingüísticos, y sobre el concepto de *lengua de trabajo* sobre cuyo alcance se hablará.

El derecho de los tratados no ha sido particularmente explícito en lo relativo al estatus de las lenguas, lo que produce, como efecto, una traslación del ámbito dispositivo en materia lingüística en favor del derecho derivado. El Proyecto de Constitución europea sigue ese mismo planteamiento a la hora de abordar el régimen institucional de las lenguas, sin presentar apenas novedades respecto de lo hasta ahora preceptuado en la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Con relación al régimen institucional de las lenguas las tres referencias básicas son las siguientes:

A. *Las lenguas de la Constitución*

El artículo IV-448.1 de la Constitución europea (que correspondería al artículo 314 del TCE en su versión consolidada) declara la autenticidad del texto del Tratado redactado en veintiuna lenguas, previendo su depósito en los archivos del Gobierno de la República Italiana, que deberá remitir una copia autenticada a cada uno de los gobiernos de los estados signatarios.⁵

4. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, sería proclamada, bajo la presidencia francesa, en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000.

5. Las lenguas que cita el precepto son la alemana, danesa, española, finesa, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa, sueca, checa, estonia, letona, lituana, húngara, maltesa, polaca, eslovaca y eslovena: 21 lenguas en total.

Este precepto, cuyo origen se encuentra en el Tratado CEE y en el Tratado CEEA ha ido modificándose progresivamente a medida que nuevos estados han ido incorporándose a las comunidades, incluyendo las lenguas de los estados adheridos a la Unión en mayo de 2004. El artículo iv-448.1 ha de adaptarse, en lo sucesivo, de acuerdo con las correspondientes Actas de Adhesión.

Se trata de un precepto que no se dirige específicamente a declarar la oficialidad de las lenguas, ni tampoco a regular el régimen lingüístico institucional, sino a determinar qué versiones lingüísticas son auténticas. Su alcance primario se dirige a la interpretación del texto normativo en el que se contiene. Ahora bien, su operatividad se ve ampliada por dos circunstancias: de un lado, en razón de que otros preceptos de la Constitución, de contenido sustantivo, remiten a las lenguas que aquél cita a la hora de reconocer derechos lingüísticos (especialmente vinculados al derecho de petición, de lo que se hablará) y, de otro lado, en razón del paralelismo que guarda el criterio de *la lengua de los tratados* y el criterio de determinación de *las lenguas oficiales*.⁶

A este último respecto interesa hacer alguna breve observación. En primer lugar que ha de hablarse de paralelismo en los criterios pero no de identidad de criterios, ya que no todas las lenguas que han sido consideradas *lenguas de los tratados* serían declaradas lenguas oficiales y de trabajo. Piénsese en el caso de la lengua irlandesa (gaélico irlandés), que fue incluida en el artículo 314 del TCE y también ahora en el artículo iv-448.1 de la Constitución, pero que no sería declarada lengua oficial y de trabajo en el Reglamento núm. 1, de 15 de abril de 1958, del Consejo, por el que se fija el Régimen Lingüístico de la CEE, aspecto que podrá variar próximamente.⁷ Se trata de un estatus intermedio entre la oficialidad y la no oficialidad, en el que, evidentemente, se reconocen usos oficiales respecto de esta lengua.

6. Véase al respecto A. MILIAN I MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios de derechos lingüísticos*. Atelier / Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, p. 164-169.

7. Coincidiendo con la presidencia irlandesa de la UE en el primer semestre de 2004 y con las elecciones legislativas de Irlanda, la cuestión relativa a otorgar estatus de lengua de trabajo a la lengua irlandesa cobraría especial importancia en el discurso de los partidos políticos irlandeses (véase <<http://www.eurolang.net/>>). Posteriormente, en el mes siguiente al último de la presidencia irlandesa el ministro de Asuntos para la Comunidad, Rurales y del Gaeltach anunciaría el inicio de conversaciones del Gobierno irlandés con la Comisión Europea y otros estados miembros con miras a obtener el reconocimiento de lengua *de trabajo* y oficial en la UE para la lengua irlandesa. Razones de prudencia política parecen encontrarse tras la demora de la solicitud sin hacerla coincidir con el periodo de presidencia de Irlanda.

En definitiva, este precepto no actúa sobre el régimen de uso oficial e institucional.⁸ El estatus institucional de las lenguas dependerá de la normativa, sin que el artículo 314 TCE (que deviene en artículo IV-448.1) pueda considerarse la plasmación de un principio de derecho comunitario que afirmaría la igualdad en el uso de las lenguas *de los tratados*.⁹ El uso oficial e institucional puede ser objeto de modulaciones, sin que el precepto se oponga a ello. La inclusión de una lengua como *lengua de los tratados* o *lengua de la Constitución* supone que la versión de éstos en esa lengua será auténtica, ahora bien, la eventual alegación ante las instituciones comunitarias de la versión del Tratado en tal lengua podrá realizarse únicamente en tanto la normativa sobre el uso oficial de las lenguas lo posibilite. En definitiva, el reconocimiento constitucional de las lenguas no se vincula con el uso oficial de las mismas. De hecho puede decirse que la oficialidad de las lenguas no se regula en la Constitución europea.

En la fase final del proceso de discusión y redacción final del Proyecto de tratado constitucional sería incluido un nuevo párrafo 2 al artículo IV-448, en virtud del cual:

«El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo.»

Una Declaración incorporada al Acta final de la Conferencia Intergubernamental acompañaría a este artículo IV-448.2 en virtud de la cual se dice que este párrafo contribuye a satisfacer el objetivo de respetar la rica diversidad cultural y lingüística de la Unión tal y como se establece en el párrafo tercero del artículo I-3 del Tratado constitucional, y que continuará concediendo especial atención a las diversas lenguas habladas en la Unión, incluyendo, en particular, todas aquellas que tienen estatuto de oficial en todo o parte del territorio de un Estado miembro de conformidad con su ordenamiento constitucional. Asimismo se recomienda a los estados

8. Ha de diferenciarse, como indica N. LABRIE, *La construction linguistique...*, *op. cit.*, p. 69, entre el nivel superfuncional de la política lingüística y el nivel funcional de la misma. Las medidas de política lingüística del nivel superfuncional pueden remitir a las instancias del nivel funcional la capacidad de formular de forma precisa la política lingüística y la capacidad de actuarla.

9. Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2003 (Asunto Kik C-361/01 P), punto 82.

miembros que deseen servirse de la posibilidad reconocida que lo comuniquen al Consejo antes de que transcurran seis meses tras la firma del Tratado.¹⁰ A través del establecimiento de ese plazo parece querer indicarse una cierta voluntad de precluir el proceso, cuando menos de no dilatarlo en el tiempo.

El párrafo primero del artículo IV-448 declara la autenticidad del Tratado en las versiones lingüísticas que él mismo cita, mientras que el segundo párrafo se refiere a la posibilidad de traducciones de aquél en lenguas caracterizadas por su estatus constitucional interno. Sería el caso del euskera (oficial en la CAPV y parcialmente en la CFN), el catalán (oficial en la CAC, CAV y CA de las Islas Baleares) o el gallego (lengua oficial en Galicia). Se trata de lenguas oficiales, por tanto, lenguas que comparten su estatus con otra lengua de un Estado miembro que ya es oficial en la UE.

A diferencia del párrafo primero, este segundo párrafo no dice que la versión del Tratado en dichas lenguas sea auténtica, sino más bien que el Tratado podrá traducirse a las mismas. Evidentemente, el Tratado puede traducirse no sólo a las lenguas declaradas oficiales en los estados miembros, sino a todas las lenguas europeas y no europeas, con el único matiz de que la traducción de la Constitución en lenguas oficiales quedará depositada en los archivos de la Comisión.¹¹ Podría entenderse el reconocimiento, en el plano europeo, de la oficialidad de la traducción, sin que ello signifique que tales versiones puedan considerarse auténticas.

Se trata, en definitiva, de un reconocimiento ciertamente limitado y de escasos efectos prácticos, cuya única significación podría encontrarse en la voluntad de introducir un segundo nivel de reconocimiento constitucional de las lenguas vinculado a aquellas que son lenguas oficiales en los estados miembros, pero excluyéndolas del derecho de petición.¹² Un *tertium genus*

10. Véase adenda 2 al Documento CIG 87/04 REV 2, declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia intergubernamental y Acta final (CIG 87/04 ADD 2 REV 2): Declaración núm. 29, relativa al apartado 2 del artículo IV-448.

11. Repárese en que no se trata del mismo archivo en el que se encuentran las versiones lingüísticas auténticas del Tratado constitucional.

12. La cuestión relativa a otorgar estatus constitucional a las lenguas que sean oficiales en los estados miembros sería planteada en la fase final negociadora, impulsada principalmente por la nueva delegación española surgida tras las elecciones generales de mayo de 2004, que asume ciertas demandas planteadas principalmente por los partidos políticos catalanes. El planteamiento de inicio sería el de reconocer el derecho de petición en su doble vertiente de uso activo y pasivo (relativo a la respuesta) en las lenguas declaradas oficiales por los estados. El planteamiento choca con las reticencias de ciertos estados miembros, de la República francesa principalmente, dando como resultado esa redacción final. Se trataría, por tanto, de una fórmula de compromiso, más cercana a los intereses que defienden mantener

entre las lenguas beneficiarias de los derechos lingüísticos reconocidos por la Constitución y aquéllas a las que no se reconoce estatus alguno en el ámbito institucional europeo. La operatividad jurídica de este plano intermedio dependerá del desarrollo normativo, es decir, de la cabida que pueda dárseles en una futura reforma del régimen lingüístico institucional.

B. *Lenguas de la Constitución y derecho de petición*

El segundo pilar básico sobre el que se sustenta el régimen institucional de las lenguas en la Constitución europea viene conformado por un conjunto de preceptos que, desde diferentes perspectivas, se dirigen todos ellos a reconocer el derecho de los ciudadanos a utilizar las *lenguas de la Constitución* en sus relaciones con las instituciones europeas. Se trata de los artículos I-10, II-101 y III-128.

El artículo I-10 se refiere a la ciudadanía de la Unión, reconociéndose, entre otros, el derecho «de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse por escrito a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua» (I-10.2.d). Por su parte, el artículo II-101, contenido en la Carta de Derechos Fundamentales y referido al derecho a una buena administración,¹³ dispone en su párrafo 4 que «toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua». Finalmente, el artículo III-128 abunda en la materia pero desde una perspectiva diferente, al disponer que «las lenguas en las que todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse a las instituciones u organismos consultivos en virtud del artículo I-10 y recibir una contestación son las que se enumeran en el artículo IV-448. Las instituciones y organismos consultivos contemplados en el presente artículo son los que se enumeran en el apartado 2 del artículo I-19.1 [se trata del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia] y en los artículos I-30 [rela-

el actual *status quo* en el plano constitucional, que a los que propugnan garantizar constitucionalmente plenos efectos oficiales a las lenguas declaradas con tal carácter en el orden interno. La determinación final del estatus de estas últimas se hace depender de la eventual reforma de la normativa de la UE relativa al uso oficial de las lenguas.

13. Con relación a este derecho véanse los comentarios de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Dos notas sobre la Carta» en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA, *La en-cruzada constitucional de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 2002, p. 195-197.

tivo al Banco Central Europeo], I-31 [relativo al Tribunal de Cuentas] y I-32 [referido al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social], así como el Defensor del Pueblo Europeo».

El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las instituciones de la Unión Europea en las lenguas de los tratados ya se contemplaba en el párrafo tercero del artículo 21 del TCE (antiguo artículo 8 D).¹⁴ Este artículo sería introducido a través del Tratado de Amsterdam, dotando de contenido sustancial al régimen lingüístico de la Unión. No obstante hemos de destacar que las referencias que al respecto se contienen en la Constitución suponen ciertas novedades respecto de aquél. Las características que presenta el reconocimiento del uso de las lenguas son las siguientes:

1. En primer lugar supone la configuración jurídica de un verdadero derecho lingüístico. El objeto del derecho reconocido es el uso de las lenguas, y no únicamente el uso escrito de las lenguas como expresamente contemplaba el artículo 21 del TCE.¹⁵ Se trata del reconocimiento del derecho a servirse de una lengua. La utilización formal de la lengua se declara apta, produciendo consecuencias jurídicas.¹⁶ Los artículos I-10, II-101.4 y III-128 de la Constitución refieren, todos ellos, relaciones de doble efecto, sin agotarse en la vertiente activa del derecho de uso. Se garantiza, de ese modo, el derecho de recibir una contestación en la lengua elegida. En con-

14. El artículo 21 (antiguo artículo 8 D) del TCE sería redactado de esta forma: «todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo [se trata del Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo] o en el artículo 7 [es decir, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, así como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones] en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua».

15. Ni el artículo I-10, ni el II-101.4 ni el artículo III-128 de la Constitución limitan el ejercicio del derecho reconocido al uso «escrito» de las lenguas, como expresamente prevenía el artículo 21 del TCE al disponer que «todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito...».

16. Se viene a reconocer el derecho más característico vinculado al estatus de oficialidad de las lenguas como es el de servirse de las lenguas declaradas con tal carácter en las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos. Ahora bien, ello se realiza desligando el derecho de uso del carácter de lengua oficial. Es decir, el derecho de uso se vincula al carácter de lengua oficial (de lo que luego se hablará), pero, de forma separada, se reconoce el derecho de uso vinculado a las lenguas de la Constitución. Por tanto, los ciudadanos podrán servirse de las lenguas de la Constitución que no sean lenguas oficiales de la Unión y a la inversa. Sobre el concepto de oficialidad véase A. Pizzorusso, «Lingua i Diritto», en su obra *Minoranze e Maggioranze*. Enaudi, Turín, 1993, p. 192.

secuencia, se coloca al ciudadano en el centro de gravedad del sistema lingüístico europeo, reconociéndosele un derecho público subjetivo de opción de lengua, con el único matiz de que ha de ser ciudadano de la Unión. A este último respecto ha de decirse, no obstante, que en sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea, a los ciudadanos que no lo son de la Unión les asiste el más absoluto derecho de utilizar las *lenguas de la Constitución*. El mismo derecho que el que se reconoce a los ciudadanos de la Unión, y no por quedar comprometido el derecho fundamental a una «buena administración» (II-101),¹⁷ sino por tratarse de las lenguas cuya utilización formal produce consecuencias jurídicas.

2. Las lenguas referidas, y a las que se anuda el derecho de uso, son exclusivamente las mencionadas en el artículo IV-448.1 de la Constitución (que reemplazaría al art. 314 del TCE). Es decir, el derecho de uso (o de opción lingüística) se reserva a las lenguas «de la Constitución». Ello da pie a destacar tres consideraciones:

— En primer lugar, que los preceptos no refieren la caracterización de lengua oficial de la Unión para vincular derechos de uso, ni tampoco, lo que nos parece mucho más destacable, la caracterización de lenguas de trabajo a tales efectos. Se habla de «una de las lenguas de la Constitución» y no de las lenguas oficiales y de trabajo de la Unión.¹⁸ Los derechos lingüísticos se reconocen respecto de las *lenguas de la Constitución* sin que ello afecte a los derechos lingüísticos que puedan vincularse a las lenguas oficiales de la Unión, ni tampoco a su número. Podría ocurrir, y de hecho ocurre, que no todas las *lenguas de la Constitución* sean lenguas oficiales (piénsese en el irlandés) o que hubiese más lenguas oficiales que *lenguas de la Constitución*. Quiere decirse con ello que, respecto de aquellas lenguas referidas en el artículo IV-448.2 CE, nada impediría que, a través de una re-

17. Profundizando en el carácter universal de los derechos fundamentales véase E. BRIBOSIA, «La protection des droits fondamentaux», en P. MAGNETTE (ed.), *La Constitution de l'Europe*. Institut d'études européennes, Bruselas, 2000, p. 123, donde refiere la necesidad de desligar de la ciudadanía aquellos derechos como el de dirigirse al Defensor del Pueblo o el derecho de petición que, a título de derechos fundamentales, debieran beneficiar a toda persona.

18. Destaca la ampliación de derechos lingüísticos que se produce, principalmente, respecto de la lengua irlandesa (A. MILIAN I MASSANA, *Público y privado...*, op. cit., p. 196); véase también su trabajo «Le principe d'égalité des langues au sein des institutions de l'Union européenne et dans le droit communautaire, mythe ou réalité?», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 38, 2002, p. 58; y, del mismo autor, *La igualtat de les llengües a les institucions de la Unió Europea, mite o realitat?* Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2003, p. 39-40.

forma del reglamento de uso de las lenguas oficiales y de trabajo de la Unión, se les reconociese carácter de lenguas oficiales. Siendo así, el mismo derecho de uso que la Constitución vincula a las lenguas referidas en el artículo IV-448.1 se haría aplicable a aquéllas.

— El segundo aspecto a destacar es que no se delimita el ámbito subjetivo de opción de lengua ni a través de un criterio subjetivo (como podría ser la necesidad de utilizar la lengua del Estado del que el ciudadano es nacional) ni geográfico (como sería el caso de la exigencia de utilizar la lengua del Estado desde el que se actúa). De tal forma que un ciudadano de la Unión podrá dirigirse a las instituciones referidas en cualquiera de las lenguas de la Constitución, independientemente de que la lengua elegida sea oficial o no en su Estado, en su región o en la zona lingüística en la que reside o desde la que actúa.

— En tercer lugar, el ámbito institucional al que se aplica el derecho de opción de lengua contenido en el artículo I-10 se establece de forma concreta y excluyente en el artículo III-128. Únicamente podrá ejercerse en las instituciones citadas por éste, sin hacerse extensivo a aquellas agencias e instituciones comunitarias no citadas. No obstante, el artículo III-128 únicamente se refiere al ejercicio del derecho de opción de lengua consagrado en el artículo I-10, y no menciona el artículo II-101 (incluido en la Carta de Derechos Fundamentales), que también reconoce el derecho de dirigirse a las instituciones de la Unión (*in genere*) en una de las lenguas de la Constitución. Surge, por tanto, la cuestión, no aclarada en el texto constitucional, de si el derecho de opción de lengua (incluido en el derecho fundamental a una buena administración) se concibe de forma institucionalmente limitada o no.

3. La garantía jurídico-material que encierran los preceptos es únicamente el derecho a dirigirse y el derecho a recibir contestación.¹⁹ Es decir, se configura un derecho de uso pero no parece afectarse al régimen lingüístico interno de las instituciones. Más adelante se hará referencia a la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia que aborda esta cuestión, pero conviene destacar que ambos planos no se verían correspondidos de forma unívoca en el articulado de la Constitución,

19. Con relación a la orientación del derecho lingüístico reconocido interesa advertir que éste ha de enlazarse con la previsión contenida en el artículo 255 del TCE (a partir de Amsterdam) relativa al derecho de acceso de los ciudadanos. De la misma forma, el artículo II-101 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, cuyo párrafo cuarto también refiere el mismo derecho lingüístico, lleva por rúbrica «derecho a una buena administración».

sino, más bien, de forma separada. En definitiva, el régimen lingüístico material contenido en la Constitución (ya vigente, a partir del Tratado de Amsterdam —art. 23 TCE—) aborda la cuestión con relación a los derechos lingüísticos de uso, omitiendo la referencia al uso lingüístico interno.

C. *Reserva de regulación*

La tercera y última referencia básica relativa al estatus de las lenguas contenida en la Constitución europea se encuentra en el artículo III-433, que dispone: «el Consejo adoptará por unanimidad un reglamento europeo por el que se fije el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión, sin perjuicio del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».²⁰ El precepto es muy similar al ya vigente en el TCE, artículo 290 (antiguo artículo 217) según el cual: «el régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Reglamento del Tribunal de Justicia». La diferencia se encuentra en que el texto constitucional especifica que la regulación ha de realizarse a través de Reglamento.

En definitiva, el régimen lingüístico interno de las instituciones comunitarias no se determina en la normativa de derecho primario. Ésta se limita a habilitar normativamente al Consejo. Se trata de una remisión normativa caracterizada por su amplio alcance, con una evidente dimensión competencial. La atribución en exclusiva de tal función al Consejo indica, ante todo, la trascendencia política que se vincula al régimen lingüístico.²¹ No se exige la participación de la Comisión ni del Parlamento Europeo al definir las líneas básicas del régimen lingüístico que estas instituciones también han de aplicar, delimitando lingüísticamente su potestad autoorganizativa. El régimen lingüístico ha de fijarse no por mayoría, ni por mayoría cualificada, que es la regla general del artículo I-23.3, sino a través de un

20. El Protocolo núm. 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE dispone en su artículo 64 que las normas relativas al régimen lingüístico aplicable al Tribunal de Justicia se establecerán mediante reglamento europeo del Consejo, que se pronunciará por unanimidad. Se adoptará el citado reglamento bien a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia y al Parlamento.

21. Véanse las reflexiones de I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del euskera*. Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián, 2003, p. 28.

acuerdo unánime entre sus miembros, forma prevista para decisiones de gran trascendencia política.²²

A partir de estas bases, el régimen lingüístico ha de establecerse en normas de *derecho derivado*. El Reglamento núm. 1, de 15 de abril de 1958, del Consejo, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea,²³ es la única norma de alcance general que rige la materia. Las únicas modificaciones sufridas se han producido como consecuencia del ingreso de nuevos estados miembros, lo que ha supuesto una ampliación progresiva del número de lenguas,²⁴ manteniéndose invariable en sus principios. El artículo 1 establece que las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones de la Unión son el alemán, el inglés, el danés, el español, el finés, el francés, el griego, el italiano, el neerlandés, el portugués y el sueco. Tras la ampliación de la Unión con doce nuevos estados miembros en mayo de 2004, se han incluido once nuevas lenguas oficiales y de trabajo.

El precepto distingue entre lenguas oficiales y las lenguas de trabajo pero sin vincular un régimen jurídico distintivo a ambas categorías. Más bien, el Reglamento se limita a definir los efectos del régimen de (multi)oficialidad, y lo hace a través de dos criterios:

— De un lado reconociendo efectos jurídicos a la utilización de una sola de las lenguas oficiales, de tal forma que los documentos que envíen los estados o las personas a las instituciones de la Unión podrán redactarse en una lengua oficial, exigiéndose que la respuesta se redacte en esa misma lengua (art. 2) y, de la misma forma, los textos que envíen las instituciones a los estados o a las personas sometidas a la jurisdicción de éstos se redactarán en la lengua del Estado (art. 3).²⁵

22. Los aspectos relativos a la formación de las mayorías cualificadas (y el derecho de veto) han resultado ser, lógicamente, los aspectos más discutidos durante la fase final negociadora, solventándose los escollos planteados en la Conferencia Intergubernamental de junio de 2004. Véase el artículo I-25 de la Constitución europea.

23. Véase también el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, del Consejo, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

24. En un primer momento las lenguas oficiales y de trabajo de las comunidades fueron cuatro (alemán, francés, neerlandés e italiano), con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido pasaron a ser seis (incluyéndose el danés y el inglés pero no el irlandés), con la adhesión de Grecia pasan a ser siete (incluyéndose el griego), con la adhesión de España y Portugal pasan a ser nueve (se incluye el castellano y el portugués) y con la adhesión de Finlandia, Suecia y Austria se convierten en once lenguas oficiales y de trabajo. En mayo de 2004 se incorporan nueve lenguas más (checo, eslovaco, esloveno, estonio, letón, lituano, maltés, húngaro y polaco), y dos más, previsiblemente, en 2007 (húngaro y búlgaro), completando el número previsto de lenguas oficiales y de trabajo, salvo modificaciones.

25. Este precepto exige ser reinterpretado a partir del Tratado de Amsterdam que,

— De otro lado, y con relación a aquellos actos de alcance general o que no tengan un destinatario concreto, se fija la regla del uso conjunto de todas las lenguas oficiales; así, los reglamentos y demás textos de alcance general se redactarán en todas las lenguas oficiales (art. 4) y el *Diario Oficial* se ha de publicar en todas las lenguas oficiales (art. 5).²⁶

Como se ve, se trata de preceptos que regulan el régimen de uso oficial de las lenguas, actuando sobre el reconocimiento del estatus de oficialidad. Los artículos referidos se centran en el ámbito de la oficialidad pero no regulan el ámbito de la lengua de procedimiento. Es cierto que el artículo 1 se refiere al concepto de oficialidad y al de lengua de trabajo sin establecer una aparente distinción de tratamiento, pero también lo es que los posteriores artículos guardan silencio sobre la lengua de procedimiento, centrándose en el régimen de comunicaciones, notificaciones y publicaciones. Con relación a la lengua procedimental únicamente se dice, en el artículo 7, que «el régimen lingüístico *del procedimiento* del Tribunal de Justicia se determinará en el reglamento de procedimiento de éste»,²⁷ subrayando un alto grado de autonomía lingüística respecto de esta institución. Y con carácter general se establece en el artículo 6 que «las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos».

En definitiva, el régimen de oficialidad queda definido en el Reglamento n° 1 del Consejo, actuando sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos y sobre las relaciones entre las instituciones comunitarias y los estados. Pero esta norma no cierra el régimen de uso interno de las instituciones, remitiendo su regulación al ámbito autoorganizativo, que

como ya se ha apuntado, introdujo un nuevo párrafo al artículo 8 D del TCE (artículo 21, tras su modificación) según el cual sería reconocido un derecho de opción de lengua a los ciudadanos, debiendo ser correspondido por las instituciones que cita aquél. La Constitución europea mantiene el mismo régimen a través de los artículos I-10, II-101 y III-128 sobre cuyo alcance ya se ha hablado. Así, la lengua de respuesta de las instituciones de la Unión Europea habrá de ser la lengua «de la Constitución» por la que haya optado el ciudadano, que no tiene por qué ser la lengua del Estado del que es nacional.

26. Desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ha pasado a denominarse *Diario Oficial de la Unión Europea*, conforme al artículo 2, punto 38, de dicho Tratado.

27. Cursiva añadida. Véase, no obstante, el Protocolo núm. 3 de la Constitución, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE, cuyo artículo 64.2 establece que hasta la aprobación de un nuevo régimen lingüístico para el Tribunal de Justicia, se aplicarán las disposiciones del Reglamento de procedimiento ahora vigente, y añade: «no obstante lo dispuesto en los artículos III-355 y III-356 de la Constitución, toda modificación o derogación de dichas disposiciones requerirá la aprobación unánime del Consejo».

habrá de desenvolverse dentro del marco sistemático que representa aquél.

Y es que, ni en la práctica se produce la utilización simultánea de todas las lenguas en todos los procedimientos, ni la normativa lo exige así. Los aspectos relativos al uso institucional de las lenguas oficiales han sido determinados en las correspondientes normas de organización y funcionamiento de cada una de ellas. El análisis pormenorizado de la normativa lingüística de aplicación en el Consejo, en el Tribunal de Justicia, en la Comisión, en el Parlamento Europeo, y en otras instituciones como el Banco Central Europeo o en las agencias comunitarias desbordaría con mucho el propósito de esta contribución.²⁸ Baste señalar que el régimen jurídico del uso interno de las lenguas no es homogéneo, evidenciándose una clara línea divisoria entre las lenguas de trabajo y las lenguas oficiales. Esa división de planos tiene reflejo en la normativa, sobre cuya legalidad se ha pronunciado el Tribunal de Justicia con carácter particular.

El análisis de la *jurisprudencia del Tribunal de Justicia* relativa al plano del uso oficial e institucional nos lleva a destacar, de forma muy sintética, tres aspectos:

— En primer lugar, una reciente línea jurisprudencial parece evidenciar que el principio de igualdad de lenguas es un principio relativo.²⁹ Con relación a las previsiones sobre el uso de las lenguas contenidas en el Tratado el Tribunal ha señalado que «tales referencias no pueden considerarse la expresión de un principio general de Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales sean las circunstancias».³⁰

— En segundo lugar, el Tribunal ha venido interpretando de forma rigurosa las previsiones normativas sobre la lengua de procedimiento, refiriéndose, en particular, a la autenticación de textos en la Comisión³¹ y a la

28. Véase, entre otros, A. LOPES SABINO, «Les langues dans l'Union européenne. Enjeux, pratiques et perspectives», *Revue Trimestrale de Droit Européen*, núm. 35, 1999, p. 159-169; también A. FORREST, «The politics of language in the European Union», *European Review* núm. 6, 1998, p. 299-319; I. AGIRREAZKUEAGA, *Diversidad y convivencia lingüística...*, *op. cit.*, p. 22-38; respecto de la política lingüística en las agencias A. MILIAN I MASSANA, «Le principe d'égalité des langues...», *op. cit.*, p. 67-71; N. LABRIE, *La construction linguistique...*, *op. cit.*, p. 90-133.

29. Véase la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001 (Asunto Kik/OAMI T-120/99, Rec. p. II-2235), confirmada por la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 9 de septiembre de 2003 (Asunto Kik, C-361/01 P), punto 93.

30. STJCE de 9 de septiembre de 2003, *cit.* punto 82.

31. STJCE de 15 de junio de 1994 (Asunto C-137/92, Comisión c. Basf Ag y otros).

remisión de los proyectos dentro de plazo.³² La lengua se concibe como un requisito de forma, pero de carácter sustancial. Ha de destacarse que ello deriva de la configuración normativa sobre la lengua de procedimiento.

— En tercer lugar, destacamos la existencia de una línea bien asentada con base en la cual, al interpretar un texto de derecho comunitario deben tomarse en consideración, de la misma manera, todas las versiones lingüísticas que existan, siempre que éstas sean igualmente auténticas.³³ Respecto de los casos en los que únicamente exista una versión lingüística auténtica (piénsese en los actos administrativos comunitarios, decisiones europeas —art. I-39.2—, etc.), la interpretación literal habrá de soportarse, evidentemente, sobre la lengua del acto, sin perjuicio de su posible traducción a otras lenguas a efectos de su eventual publicación.

D. *Caracteres generales*

A partir de estas premisas pueden extraerse ciertos caracteres generales del régimen lingüístico comunitario, que se exponen a continuación:

1. *Carácter jurídico.* El estatus de oficialidad de las lenguas depende de su reconocimiento normativo. El régimen lingüístico de la Unión Europea ha pivotado sobre el concepto de *lenguas de los tratados*, pero el estatus de oficialidad de las lenguas no se ha regulado a través del derecho primario. La Constitución europea se limita a declarar derechos de uso de las *lenguas de la Constitución* respecto de ciertas instituciones, no todas, y remitir la regulación del régimen de oficialidad lingüística en favor del Consejo, que podrá fijarlo y modificarlo por unanimidad. El concepto de *lengua de Estado*, o *lengua oficial* en el conjunto del territorio del Estado, ha venido siendo utilizado para incluir las lenguas entre las lenguas oficiales y de trabajo de la Unión, lo que ha producido efectos excluyentes.³⁴ Ahora

32. STJCE de 10 de febrero de 1998 (C-263/95, asunto Alemania).

33. Véanse, entre otras, STJCE de 3 de marzo de 1977 (C-80/76, asunto *Kerri Milk*); STJCE de 6 de octubre de 1982 (Asunto C-283/81, asunto *Cilfit*); y STJCE de 13 de abril de 2000 (C-420/98, asunto *W.N. c. Staatssecretaris van Financiën*).

34. Respecto de los casos de cooficialidad compartida sobre el conjunto del territorio del Estado se hace difícil identificar un criterio. Véase A. MILLAN I MASSANA, *Público y privado...*, *op. cit.*, p. 166, donde dice «cuando un Estado miembro reconoce a más de una lengua como oficial en todo su territorio, o para las instituciones y órganos centrales del Estado, y alguna de ellas es ya, por ser oficial en otro Estado miembro, lengua oficial y de trabajo

bien, desde una perspectiva de futuro, nada en la Constitución parece oponerse a una ampliación de este criterio haciéndolo extensivo a aquellas lenguas referidas en el artículo IV-448.2 CE, es decir, a las lenguas oficiales que lo sean en los respectivos estados miembros. Tal ampliación podría realizarse a través de una reforma del actualmente vigente Reglamento nº 1 del Consejo, reconociendo no sólo una lengua por Estado, sino a todas aquellas lenguas que sean oficiales en el Estado miembro, llenando, así, de contenido material la previsión constitucional que establece un *tertium genus* lingüístico respecto de las lenguas con estatus interno de oficialidad. El sistema admite la existencia de estatus lingüísticos intermedios, evidenciándose como consecuencia de que las lenguas que han sido declaradas lenguas oficiales de las instituciones de la Unión no coinciden plenamente con las *lenguas de la Constitución*, lo mismo que a la inversa.

2. *Carácter institucional*. El régimen lingüístico europeo se configura con relación al entramado institucional. El multilingüismo integral se define y se aplica con relación al marco institucional europeo, sin que la normativa limite su ejercicio en razón de circunstancias personales ni consideraciones geográficas.³⁵ Ahora bien, la garantía de las libertades comunitarias, el funcionamiento del mercado común y el desarrollo de la Unión Europea cimentado sobre un limitado número de lenguas producen efectos negativos (uniformizadores) sobre todas aquellas que no comparten ese estatus.

3. *Estatus compartido*. La configuración de estatus compartido de las lenguas produce como resultado un sistema de multilingüismo integral³⁶ dirigido a garantizar el principio de seguridad jurídica.³⁷ Ahora bien, como

de la Comunidad, las demás lenguas no adquieren esta condición». Este criterio sería válido para el caso del irlandés. Véase también la opinión de I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística...*, op. cit., p. 27, donde destaca el caso de Malta, en cuyo territorio el inglés comparte oficialidad con el maltés, siendo previsible que esta lengua sea declarada lengua oficial y de trabajo en mayo de 2004, pese a que el inglés lo es ya. Entiendo, con todo, que en estos casos cobra peso principal la voluntad del Estado concernido manifestada en el proceso negociador (artículo 8 del Reglamento nº 1, del Consejo, de 15 de abril de 1958).

35. Los derechos lingüísticos relacionales de los ciudadanos con las instituciones comunitarias han sido configurados de forma amplia, si bien sus efectos únicamente se aplican a las lenguas de la Constitución y a las lenguas oficiales de la Unión.

36. Véase J. M. SANMARTÍ ROSET, *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción europea*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1984, p. 398.

37. Los ciudadanos de los países miembros han de someterse al derecho comunitario que es, en buena medida, directamente aplicable. Se trata de un mismo derecho para todos los ciudadanos de la Unión. El principio de seguridad jurídica, publicidad de las normas e interdicción de la arbitrariedad exigen que se faciliten los medios para que todos los ciuda-

consecuencia del proceso de ampliación y la configuración lingüística de algunos estados recientemente ingresados se produce un efecto no planteado hasta la fecha como es que parte de los ciudadanos de algunos estados no conocen la nueva lengua oficial introducida por éste (sería el caso de Eslovaquia y de los países bálticos). El propio principio de seguridad jurídica parece demandar una acomodación a las nuevas circunstancias.

También ha de destacarse que el principio de igualdad de lenguas no es un principio absoluto, sino relativo, en la medida que no se exige que toda la actividad institucional sea redactada en todas las lenguas. De otro lado ha de tenerse presente que el estatus compartido se fundamenta en la igualdad formal en la oficialidad, advirtiéndose diferencias en cuanto a su régimen de uso fruto de la normativa y de prácticas institucionales consolidadas.

4. *Perspectiva de reorientación.* La caracterización jurídica del régimen lingüístico europeo se articula a partir de la normativa lingüística que corresponde aprobar al Consejo de Ministros. Hasta la fecha, el régimen de uso oficial de las lenguas ha quedado limitado a las lenguas de Estado, basándose en una concepción de monolingüismo estatal que ha producido un primer nivel de jerarquía entre las lenguas europeas.³⁸ A las lenguas oficiales en parte de un Estado, que no lo sean, a su vez, del conjunto del territorio de otro Estado miembro no les ha sido reconocido estatus oficial alguno. Como consecuencia de un desarrollo excesivamente rígido del régimen lingüístico comunitario se ha producido la exclusión radical de todo tipo de usos oficiales respecto de las lenguas europeas que no son lenguas de Estado. Se trata de una situación anacrónica que debe ser corregida a través de una profundización en los principios de oficialidad, de democracia y de pluralismo lingüístico.

Efectivamente, el régimen lingüístico de la Unión ha resultado excluyente y objetivamente limitativo para las lenguas regionales, pero lo ha sido, de forma especial, para las lenguas regionales declaradas oficiales en sus respectivos territorios (como es el caso, parcialmente al menos, de la lengua vasca), al suponer restricciones de derechos lingüísticos reconocidos en el ámbito interno.

Desde la perspectiva del derecho interno en el Estado español, el estatus de doble oficialidad supone simetría e igualdad de lenguas, lo que se traduce en un derecho público subjetivo de opción de lengua para los ciu-

danos puedan entender el derecho que han de aplicar. Véase H. BAUER-BERNET, «La production de textes juridiques en diverses langues officielles par las institutions des Communautés Européennes», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 13, 1989, p. 20.

38. Véase A. MILIAN I MASSANA, «Le principe d'égalité des langues...», *op. cit.*, p. 62.

dadanos.³⁹ Éstos podrán relacionarse con los poderes públicos en la lengua oficial que escojan, bien sea la lengua del Estado o la lengua propia oficial. Los poderes públicos no pueden imponer el uso de una de las lenguas oficiales, encontrándose al servicio de la opción lingüística del ciudadano. Pues bien, la libertad de lengua que deriva del estatus de oficialidad del euskera ha de hacerse extensiva a las relaciones con las instituciones comunitarias. El reconocimiento del derecho a usar una lengua oficial en las relaciones de los ciudadanos con sus instituciones no debe quedar excluido al tratarse de sus instituciones de la Unión Europea.⁴⁰

Desde la perspectiva del proceso de normalización lingüística de las lenguas regionales oficiales, la exclusión de éstas de todo tipo de uso oficial en las instituciones europeas hace más difícil su propio desarrollo normalizado, incluso en el ámbito interno.⁴¹ La presión uniformizadora de la Unión exige la adopción de medidas que lo contrarresten, de tal forma que la posición institucional de las lenguas comunitarias deje de ser un obstáculo para consolidar la igualdad de lenguas oficiales en el ámbito interno. Corresponde a las instituciones europeas adoptar las medidas necesarias para garantizar que ni el estatus institucional de las lenguas ni la normativa y acción de la Unión Europea supongan límites o restricciones al ejercicio de los derechos lingüísticos reconocidos por la legislación interna.

En un contexto de reorientación del régimen de uso lingüístico de las instituciones de la Unión a través de una eventual reforma del Reglamento nº 1 del Consejo, y con base en la referencia específica que el artículo IV-448.2 CE realiza respecto de las lenguas que sean oficiales, cabe propo-

39. Véase I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística...*, op. cit., p. 85.

40. Pero además también se produce una degradación del régimen de igualdad de lenguas oficiales en el plano interno, en la medida que los procedimientos administrativos (o judiciales) tramitados íntegramente en la lengua oficial regional que exijan algún tipo de comunicación, informe o participación de alguna institución europea habrán de recabarlos en una lengua distinta a la lengua oficial en la que se tramita el procedimiento. La mera toma en consideración del derecho comunitario supone, para el operador jurídico, la exigencia de actuar a través de un determinado código lingüístico, excluyendo su derecho de actuar a través de una de las lenguas oficiales e imponiéndose la utilización de aquella lengua oficial por la que no ha optado. La interpretación de la normativa comunitaria habrá de realizarse partiendo de una versión lingüística distinta a la lengua de opción, no sólo por ser la única auténtica sino, fundamentalmente, por ser la única versión existente. El derecho comunitario también supone restricciones de los derechos lingüísticos reconocidos en otros ámbitos, como el de las garantías lingüísticas de los consumidores (al respecto A. MILIAN I MASSANA, *Público y privado...*, op. cit., p. 198). El derecho a recibir información en la lengua oficial regional se ve afectado por la normativa comunitaria, de lo que luego se hablará.

41. Véase la reflexión de A. MILIAN I MASSANA, «Le principe d'égalité des langues...», op. cit., p. 84.

ner el reconocimiento de un estatus proporcional en el ámbito europeo al que poseen las lenguas en el respectivo Estado miembro. Esta reflexión se enlaza con la extendida opinión de que es necesario modificar el régimen de uso oficial e institucional de las lenguas⁴² y su materialización podría encauzarse a través de una doble línea de actuación, que sería: la reducción del número de lenguas de trabajo y la garantía de ámbitos de uso oficial respecto de las lenguas declaradas oficiales en los estados miembros.

— La reducción del número de lenguas de trabajo no parece ser obstáculo impeditivo, ni tan siquiera limitativo para garantizar el derecho democrático de los ciudadanos a relacionarse con los poderes públicos en la lengua de aquéllos.⁴³ Razones de eficacia y de mera operatividad práctica parecen orientar en esta dirección reduccionista, cuya aplicación podrá presentar contornos diferentes en razón de la diferente dimensión y cometido de cada institución. Se entiende, en cualquier caso, que la reducción de las lenguas de trabajo también podría aplicarse al Parlamento.⁴⁴

— De forma asociada a lo anterior y, en un plano diferente al de lengua de trabajo, sería posible garantizar efectos comunicativos respecto de las lenguas regionales oficiales, en la línea de lo propuesto en la Resolución *Galle* del Parlamento Europeo sobre el derecho a usar la propia lengua, de 6 de mayo de 1994,⁴⁵ en la que se instaba al reconocimiento del derecho

42. Véanse, entre otros, A. FORREST, «The politics of language in the European Union», *European Review*, núm. 6, 1998, p. 318; M. P. HEUSSE, «Le multilinguisme ou le défi caché de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de la l'Union Européenne*, núm. 426, 1999, p. 206; M. SIGUAN, *La Europa de las lenguas*, Alianza, Madrid, 1996, p. 188.

43. Véase la reflexión de LOPES SABINO, «Les langues dans l'Union européenne...», *op. cit.*, p. 168, donde dice «si, pour ce qui est des langues officielles, une intégration de base démocratique doit respecter l'exigence du contact du pouvoir avec le citoyen dans la langue de celui-ci, le traitement des langues de travail peut être simplifié sans causer de tort à ce principe».

44. En este sentido la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2002 (Asunto Podkolzina c. Letonia) enseña que las limitaciones de naturaleza lingüística que los Estados pueden establecer en orden al ejercicio de los derechos políticos son posibles dentro de ciertos límites. Cabe actuar sobre las exigencias lingüísticas con el fin de garantizar un funcionamiento normalizado de las instituciones. No obstante, el margen de maniobra únicamente podrá afectar a la organización del sistema institucional, pero en ningún caso a la definición de los fundamentos y de los elementos esenciales de la práctica política en un sistema democrático. Sobre esta Sentencia, véase I. URRUTIA, «Exigencias lingüísticas para el acceso a cargos de representación política. Comentario a la STEDH de 9 de abril de 2002 (Asunto Podkolzina c. Letonia)», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 68, 2004. También M. LEVINET, «Les inéligibilités aux élections législatives devant la Cour européenne des droits de l'homme. A propos de l'arrêt du 9 avril 2002, Podkolzina c/ Lotonie», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 54, 2003, p. 427.

45. Resolución A3-0162-94, DOCE de 25 de julio de 1994.

de los ciudadanos a dirigir peticiones en su propia lengua «siempre que sea oficial en su territorio».

En el plano europeo cabría diferenciar ámbitos, permitiendo cohesitar la eficacia del funcionamiento institucional y, a la vez, ampliar el radio de acción de las lenguas oficiales, de tal forma que no sólo las lenguas oficiales de los nuevos estados miembros lo sean también de la Unión, sino también que se reconozcan usos oficiales a aquellas lenguas declaradas oficiales en sus respectivos territorios. El objetivo sería garantizar el derecho democrático de los ciudadanos de utilizar su lengua oficial en las relaciones que mantengan con las instituciones de la Unión Europea y el derecho a obtener una respuesta en esa misma lengua.⁴⁶ Esta línea parece ser la asumida por el Gobierno español con vistas a una eventual reforma del Reglamento del Consejo sobre lenguas oficiales.⁴⁷ De la misma forma, debiera

46. Al respecto A. MILIAN I MASSANA, «Le principe d'égalité des langues...», *op. cit.*, p. 89.

47. Gracias a la amabilidad y a las gestiones realizadas por el Centro de Documentación Europea de la Facultad de CCEE y Empresariales de la UPV-EHU se ha tenido acceso a las comunicaciones, fechadas el 13 de septiembre de 2004, por las que el actual ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación se dirige al presidente de la Comisión Europea (Romano Prodi) y al presidente del Consejo de Ministros de turno (Bernard Bot), informándoles de lo siguiente:

«Como sabes, el pasado miércoles 14 de julio el Gobierno irlandés ha hecho pública su decisión de abrir un debate con los demás estados miembros de la Unión y con la Comisión con vistas a obtener para el irlandés el estatuto de lengua de trabajo oficial en el seno de la Unión de conformidad con el Reglamento 1/1958.

Te escribo estas líneas para informarte del deseo del Gobierno español de que en el curso de la correspondiente reforma del citado Reglamento se reconozca el estatuto de lenguas oficiales de la Unión para el catalán, el valenciano, el gallego y el vasco, todas ellas lenguas oficiales en España y ampliamente utilizadas por una parte importante de su población.

Te comunico que, con esta misma fecha, he hecho llegar esta solicitud al presidente del Consejo de Ministros de la Unión.

Al margen de lo anterior, el Gobierno español está muy interesado en conocer las ideas de la Comisión sobre cómo podría empezar a darse cumplimiento al compromiso adquirido por la Unión en nuestra reciente Conferencia Intergubernamental en relación con la diversidad cultural de Europa y la especial atención que se prestará a las diversas lenguas habladas en la Unión, incluyendo en particular todas aquellas que tienen estatuto oficial en todo o parte del territorio de un Estado miembro de conformidad con su ordenamiento constitucional.

Atentamente, con todo mi afecto (fdo. Miguel Angel Moratinos)»

Destacamos dos aspectos. De un lado que, con base en el texto transcrito, parece apuntarse una importante diferencia entre las demandas del Gobierno irlandés y las del español, en la medida que respecto del gaélico parece haberse solicitado el estatus de *lengua de trabajo*, y respecto de las lenguas oficiales no estatales de España parece solicitarse el estatus de *oficialidad*. De otro lado, en la línea de lo que apuntábamos en líneas anteriores, parece confirmarse que la vía a utilizar es la reforma del Reglamento nº 1 del Consejo, sobre régimen lingüístico de la Unión.

garantizarse que los ciudadanos de la Unión puedan acceder a la normativa comunitaria en su correspondiente lengua oficial, es decir, se debiera garantizar el derecho a obtener los textos normativos en las lenguas que son oficiales en los estados miembros, al menos aquellos que producen efectos directos.

3. POLÍTICA LINGÜÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Hemos de partir subrayando un hecho incontrovertible como es la existencia de una realidad multilingüe en el ámbito territorial de la Unión Europea. La existencia del hecho multilingüe es una de las características definitorias de Europa, y ha de serlo, también, de su modelo de articulación política, en constante evolución. Se trata de un rico y variado universo lingüístico que, evidentemente, no se agota en las *lenguas de Estado*. La diversidad lingüística europea se nutre principalmente de las denominadas *lenguas regionales o minoritarias* que conviven o coexisten con las lenguas de Estado, caracterizándose, a su vez, por la gran heterogeneidad de situaciones y estatus jurídicos internos que presentan.⁴⁸

¿Cuál es la respuesta del derecho de la Unión Europea a esta realidad? La falta de apoderamiento a las instituciones de la Unión en materia de lenguas regionales y minoritarias, unido a la escasa voluntad de dotar de desarrollo a las previsiones de los tratados sobre la diversidad cultural y lingüística⁴⁹ explican la falta de relevancia jurídica de la acción institucional en este ámbito. El reconocimiento de las lenguas no oficiales de la Unión es prácticamente inexistente, siendo meramente declarativo. En este sentido han de destacarse las resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo en favor de las lenguas y culturas regionales, importantes en el ámbito de lo simbólico, pero de escasa operatividad jurídica.⁵⁰ Su virtualidad principal se encon-

48. Se desprende de los datos recogidos en el Informe «Euromosaic» la existencia de 26 lenguas regionales o minoritarias en la Unión formada por quince estados miembros. Esas lenguas se reparten en 49 grupos lingüísticos y son utilizadas por más de 20 millones de personas. Casi el 50 % se localiza en el Estado español y el 23 % en el francés <<http://www.uoc.edu/euromosaic/>>.

49. *Ex* artículo 149.1 (antiguo artículo 126) y 151.1 (antiguo artículo 128) del TCE. Esos preceptos también se recogen en la Constitución europea (artículos III-280 y III-282) si bien han de destacarse modificaciones procedimentales importantes, de las que se hablará más adelante.

50. Véanse la Resolución Arfé sobre una Carta Comunitaria de las Lenguas y las Cul-

traría en la identificación de líneas de actuación, germen de directrices de política lingüística que tratan de impulsar la actividad normativa y ejecutiva de la Comisión y de los estados. Con carácter específico respecto de la lengua vasca, ha de destacarse la Decisión de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, celebrada el día 27 de enero de 1993, en la que se acuerda solicitar al Consejo y a la Comisión que adopten las mismas medidas ya solicitadas para la lengua catalana a través de la Resolución de 11 de diciembre de 1990 a instancia del Parlamento de Cataluña y de las Islas Baleares. Se trata de medidas dirigidas a favorecer el uso de estas lenguas en ciertas acciones comunitarias, cuyo alcance y efectividad han resultado más bien escasos.⁵¹

La toma en consideración de las lenguas regionales o minoritarias a la hora de elaborar las políticas comunitarias que el Parlamento y el Comité de las Regiones⁵² ha demandado insistentemente a la Comisión no se han visto traducidas en la práctica. Siendo así que la Comisión no ha dotado del exigido fundamento normativo (o base jurídica) a la promoción de las lenguas europeas regionales y minoritarias, impidiendo la ejecución de líneas presupuestarias ya previstas y dirigidas al fomento de las lenguas, dialectos y culturas regionales.⁵³ No obstante la Comisión no ha encontrado

turas Regionales y una Carta de los Derechos y Minorías Étnicas, de 16 de octubre de 1981 (DOCE de 9 de noviembre de 1981); La segunda Resolución Arfé, de 11 de febrero de 1983 (DOCE de 14 de marzo de 1983); La Resolución Kuijpers sobre lenguas y culturas de las minorías regionales, de 30 de octubre de 1987 (DOCE de 30 de noviembre de 1987); La Resolución Killilea sobre minorías culturales y lingüísticas, de 9 de febrero de 1994 (DOCE de 28 de febrero de 1994); la Resolución Morgan sobre lenguas regionales y menos difundidas, de 13 de diciembre de 2001 (DOCE de 25 de julio de 2002); la Resolución de 14 de febrero de 2002, sobre la promoción de la diversidad lingüística y el aprendizaje de las lenguas en el marco de la realización de los objetivos del Año Europeo de las Lenguas. Y la más reciente, la Resolución de 4 de septiembre de 2003, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas: las lenguas de las minorías en la Unión Europea en el contexto de la ampliación y la diversidad cultural (no publicada).

51. Las medidas referidas en la Resolución de 11 de diciembre de 1990, sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y de la lengua catalana, son las siguientes: *a*) la publicación en catalán de los tratados y de los textos fundamentales de la Comunidad; *b*) la difusión en catalán de la información pública relativa a las instituciones europeas a través de los medios de comunicación; *c*) la inclusión del catalán en los programas elaborados por la Comisión para el aprendizaje y el perfeccionamiento de las lenguas europeas, y *d*) la utilización del catalán en las relaciones orales y escritas con el público en las Oficinas de la Comisión en Cataluña y en las Islas Baleares.

52. Véase, especialmente, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la promoción y protección de las lenguas regionales y minoritarias, de 13 de junio de 2001 (2001/C 357/09), publicado en el DOCE de 14 de diciembre de 2001, especialmente las recomendaciones 2.3, 2.4 y 2.5.

53. Véase la opinión de N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy...*, op.

obstáculo para la ejecución de proyectos relativos al fomento de la diversidad lingüística europea (MLIS), dotándolos de un carácter excluyente, en la medida que sus únicos beneficiarios han sido las lenguas oficiales de la Unión más el irlandés y el luxemburgués, las lenguas oficiales de los países candidatos y las lenguas de los países del espacio económico europeo.⁵⁴ El programa específico de promoción de las lenguas minoritarias quedaría bloqueado desde 1999. En fecha reciente la Comisión ha aprobado un Plan de acción para promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad cultural (2004-2006) que, a través de un enfoque integrado, también incluye el fomento del aprendizaje de las lenguas regionales y minoritarias, en un contexto de creación de un entorno favorable a las lenguas.⁵⁵ El programa supone avances que han de ser destacados, pero también denota ciertas limitaciones en la medida que no se trata tanto de apoyar programas específicos y acciones concretas para estas lenguas sino de integrarlas, progresivamente, en los programas generales relativos a la enseñanza de las lenguas. No se trata de un programa global y estructuralmente sectorialmente relativo al fomento de las lenguas minoritarias, sino limitado al ámbito educativo, en el que se ha encontrado un cierto

cit., p. 293. Sobre la noción de base jurídica véase K. BRADLEY, «The european Court and de legal basis of community legislation», *European Law Review* 13, 1988 *in toto*.

54. Un ejemplo de esta línea de actuación lo constituye el programa Sócrates, orientado al aprendizaje de idiomas como lenguas extranjeras, que ha estado únicamente abierto a las lenguas oficiales de la Unión más el irlandés y el luxemburgués. Véanse las reflexiones críticas de M. STRUBELL, «Europako hizkuntza politikaren oinarri orokorrak», *Bat Soziolinguistika Aldizkaria* n° 45, 2002, p. 38, donde afirma que la base jurídica de este programa no se especifica en el artículo 157 del TCE, sin que ello sea obstáculo para su ejecución. Subraya que el fundamento jurídico que ampara los programas de promoción de la diversidad lingüística sería de plena aplicación, sin necesidad de concretos actos de base, para las lenguas no oficiales de la Unión. Véase también I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia...*, *op. cit.*, p. 78.

55. Véase «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 24 de julio de 2003 (COM-2003-449 final). Para centrar este Plan de acción en su contexto se han de tener presentes, principalmente, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2001 (*cit.*) en la que se solicitaban a la Comisión medidas para promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística (punto 4), así como el Acuerdo del Consejo (de educación) de 14 de febrero de 2002, en el que se invitaba a los estados miembros a adoptar medidas concretas para promover la diversidad lingüística y el aprendizaje de idiomas, pidiendo a la Comisión la elaboración de propuestas en estos ámbitos. La Comisión abrió un periodo de consulta pública basado en el documento titulado «Promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística» (SEC-2002-1234) que culminaría el 10 de abril de 2003. Posteriormente sería aprobado el Plan de acción 2004-2006 en julio de 2003.

acomodo a éstas.⁵⁶ Surge también la cuestión de la necesidad de medidas legislativas que acompañen el plan de acción en lo relativo a las lenguas minoritarias, como ha señalado recientemente el Parlamento Europeo.⁵⁷

Esta evolución pone de manifiesto la precariedad del marco normativo de la Unión Europea y evidencia el alcance limitado que tiene, en el ámbito político y decisorio, el compromiso de promoción lingüística.⁵⁸ El pluralismo lingüístico, en el contexto comunitario, ha venido limitándose a la promoción de las lenguas de Estado, beneficiarias de la acción de fomento y destinatarias de la regulación lingüística sobre el uso oficial. La sensibilidad por el multilingüismo no va mucho más allá de la valorización del unilingüismo estatal, utilizándose como defensa frente al empuje de determinadas lenguas, principalmente del inglés.⁵⁹ Las lenguas regionales o mi-

56. En la sección primera del Plan de acción (titulada «Aprendizaje permanente de idiomas») se fija el objetivo general del aprendizaje de dos lenguas extranjeras además de la lengua materna. El punto 6 se refiere a las *lenguas enseñadas*, donde se lee: «el conjunto de lenguas enseñadas debería incluir las lenguas europeas menos habladas, las más habladas, las regionales, las minoritarias y las lenguas de los migrantes, así como las lenguas con estatuto de «lengua nacional» y las lenguas de nuestros principales socios comerciales del mundo entero». La lectura del documento lleva a considerar la apertura de los programas a la enseñanza de las lenguas regionales, aunque su aprendizaje como lengua extranjera no parece haberse introducido como objetivo. Las acciones del programa Sócrates orientadas al aprendizaje de lenguas extranjeras continúan limitándose a las lenguas oficiales de la Unión (más el irlandés y el luxemburgués). El punto en el que el documento presta mayor atención a las lenguas regionales es el relativo a la *creación de un entorno favorable a las lenguas*, donde se especifica que «en el marco del nuevo planteamiento adoptado para la financiación de los proyectos relativos a las lenguas regionales y minoritarias, se prestará apoyo *no tanto a los programas específicos consagrados a estas lenguas, sino más bien a los programas de carácter general*» (cursiva añadida). Y por lo demás «se insta a los estados miembros a prestar especial atención a las medidas destinadas a ayudar a las comunidades lingüísticas cuyo número de hablantes nativos disminuye de generación en generación, conforme a los principios de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias».

57. Precisamente ésta es la razón de la adopción de la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2003, con recomendaciones sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas (ya citada) en cuya exposición de motivos se lee que el plan de acción tendrá poco efecto si no va apuntalado por medidas legislativas.

58. Se comparte la opinión de F. COULMAS, «European integration and the idea of the national language» en F. COULMAS (ed.), *A language policy for the european community: prospects and quandries*. Mouton de Gruyter, Berlín, 1991, p. 14; también R. TONIATTI, «Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58 (II), 2000, p. 43.

59. Véanse las reflexiones de T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, «Linguistic human rights, past and present» en T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON (ed.), *Linguistic human rights. Overcoming linguistic discrimination*. Mouton de Gruyter, Berlín / NY, 1995, p. 92.

noritarias se sitúan dentro de un marco que formalmente proclama la diversidad lingüística pero que, materialmente, sólo actúa como forma de reafirmar el principio de multilingüismo integral, con sus consiguientes efectos excluyentes.⁶⁰ No se ha planteado suficientemente la contribución de las lenguas minoritarias ni de las comunidades lingüísticas distintas a las de lengua de Estado en el desarrollo de la Unión Europea.⁶¹

Como consecuencia de la construcción europea, las lenguas asumen una dimensión económica y política que repercute negativamente sobre aquellas que son marginadas de la acción comunitaria.⁶² La Unión Europea no ha tomado en consideración los efectos desequilibradores que produce el proceso de construcción europea sobre las lenguas regionales o minoritarias. Éstas quedan situadas en una posición marginal.⁶³ Su función comunicativa decrece al verse excluidas de ámbitos de uso, colocándolas en una situación mucho más precaria.⁶⁴ Pero lo que es particularmente destacable es que la falta de reconocimiento jurídico repercute de forma perjudicial sobre el estatus interno de las lenguas, sin que la acción comunitaria se dirija a contrarrestarlo.⁶⁵

¿Qué ocurriría si las instituciones de la Unión decidiesen reconocer la oficialidad de una única lengua europea, con exclusión de todas las demás *lenguas de Estado*? Se trata de una hipótesis quizás alejada de la realidad actual, a la que, evidentemente, cabría plantear obvios reparos de índole jurídica. En particular cabría argumentar de contrario la efectividad de principios como el de seguridad jurídica y certeza del derecho, el principio de igualdad, publicidad de las normas, etc. Pero ¿qué ocurriría si a través de los respectivos sistemas educativos de los estados miembros se garantizara, al finalizar la escolarización obligatoria, un conocimiento suficiente

60. Véase la reflexión de J. A. FISHMAN, «On the limits of the ethnolinguistic democracy» en T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON (ed.), *Linguistic human rights...*, op. cit., p. 61.

61. Véase la reflexión de A. ARGEMÍ I ROCA, «Europako hizkuntza-komunitate txikiak eta hizkuntza horietan garatutako hezkuntza eta unibertsitatea: ikuspegi orokorra eta etorkinezuneko garapena» en VVAA, *Euskal unibertsitatea 2021*. EIRE-UEU, Donostia, 2002, p. 476-480.

62. Véase N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy...*, op. cit., p. 200.

63. S. BARBOUR y C. CARMICHEL, *Language and nationalism in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 59.

64. Véase la reflexión de N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy...*, op. cit., p. 292.

65. Véanse las reflexiones de B. DE WITTE, «The impact of European Community Rules on Linguistic Policies of the Member States» en F. COULMAS (ed.), *A language policy...*, op. cit., p. 163-177.

de esa lengua declarada única oficial? En ese caso no parece aventurado sostener que la oposición también se plantearía, pero soportada en consideraciones de índole política, en la medida que el desplazamiento de las lenguas de Estado de la actividad política comunitaria y, subsiguientemente, de la económica se entendería como fuente de graves desequilibrios lingüísticos con relación a estas lenguas, también produciría consecuencias culturales, quebrándose el pluralismo lingüístico y cultural que caracteriza la Europa comunitaria. Pues bien, ésta es la situación que soportan, hoy en día, las lenguas regionales y minoritarias de Europa.

A la hora de reflexionar sobre el reconocimiento de la diversidad lingüística europea y su materialización ha de partirse de esa consideración de inicio. Y es que no basta con el reconocimiento de la diversidad lingüística. El reconocimiento de la diversidad lingüística ha de llenarse de contenido a través de la actividad institucional de la Unión Europea, exigiéndose la articulación de una verdadera política lingüística que, hasta la fecha, no ha sido definida.⁶⁶

Efectivamente, la Unión no ha actuado siguiendo pautas definidas de política lingüística al toparse, en el ejercicio de sus competencias, con las lenguas regionales o minoritarias (o con legislaciones internas relativas a exigencias lingüísticas). Cuando, a través de normas, se han regulado aspectos de naturaleza económica que, de alguna forma, afectan a la materia lingüística, no ha sido el desarrollo de la diversidad lingüística el punto de engarce ni la referencia de tales intervenciones. Más bien podría hablarse de una orientación que trata de superar las eventuales trabas lingüísticas en el ejercicio de derechos de naturaleza esencialmente económica.⁶⁷ Éste sería el caso de la normativa que prohíbe rechazar las peticiones o documentos redactados en un idioma oficial de otro Estado miembro en materia de seguridad social,⁶⁸ también el caso de la normativa sobre escolarización de los hijos de trabajadores emigrantes de otro Es-

66. Véase N. LABRIE, *La construction linguistique...*, *op. cit.*, p. 24; también B. DE WITTE, «The impact of European Community rules...», *op. cit.*, p. 164.

67. Nos es imposible analizar con detenimiento los efectos lingüísticos provocados como consecuencia de normas no lingüísticas. Al respecto remitimos a A. MILIAN I MASSANA, *Público y privado...*, *op. cit.*, p. 187 y s.; B. DE WITTE, «Surviving in Babel? Language rights and european integration» en Y. DINSTEIN y M. TABORY (ed.), *The protection of minorities and human rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / Londres, 1992, p. 287 y s.; N. LABRIE, *La construction linguistique...*, *op. cit.*, p. 160 y s., entre otros.

68. Véase el artículo 84.4 del Reglamento CEE n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, por el que se modifica y actualiza el Reglamento CEE n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad.

tado miembro,⁶⁹ o el de la normativa que ha venido rigiendo el etiquetaje de productos alimenticios, particularmente restrictiva respecto de los derechos lingüísticos reconocidos por las legislaciones de normalización lingüística,⁷⁰ por citar únicamente tres ejemplos.

Ha sido el Tribunal de Justicia el que ha tratado de dar solución, caso a caso, a los conflictos entre las libertades comunitarias y las medidas normativas protectoras de las lenguas. Labor que ha dado como resultado una cierta delimitación lingüística, por vía jurisprudencial, de los principios co-

69. La Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes, dispone en su artículo 3 que «de conformidad con sus situaciones nacionales y sistemas jurídicos, y en cooperación con los estados de origen, los estados miembros adoptarán medidas pertinentes con miras a promover, en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen en favor de los hijos considerados en el artículo 1». Son muchas las reflexiones que pueden hacerse pero interesa destacar una. La finalidad de la norma es que la escolarización de los trabajadores no suponga un obstáculo a la libre circulación de personas. No se trata de reconocer un estándar de derechos lingüísticos sino favorecer la integración de los trabajadores comunitarios. Véase A. MILLAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*. Generalitat de Catalunya / Civitas, Madrid, 1994, p. 95 y s.; y B. DE WITTE, «The impact of European Community rules...», p. 167, y, del mismo autor, «Surviving in Babel?», *op. cit.*, p. 290.

70. La Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, sería objeto de interpretación por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1991 (C-369/89, caso *Piagem-Peeters*) indicando que la obligación de utilizar exclusivamente una lengua determinada sin reconocer la posibilidad de garantizar la información al consumidor por otras vías es incompatible con las exigencias de la Directiva y el art. 30 del Tratado (actual art. 28). Posteriormente sería publicada la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el empleo de lenguas para la comercialización de los productos alimenticios (doce de 23 de diciembre de 1993), que también se refiere a la incompatibilidad con el Tratado de la exigencia de utilizar una o más lenguas oficiales (epígrafe 26). La Directiva 79/112 sería modificada mediante la Directiva 74/4/CE del Parlamento y el Consejo, de 27 de enero de 1997, de tal forma que el nuevo artículo 13.bis dispondría, en su párrafo dos, que «El Estado miembro de comercialización del producto podrá, respetando siempre las normas del tratado, disponer en su territorio que estas menciones de etiquetado figuren al menos en una o varias lenguas que el Estado determinará entre *las lenguas oficiales de la Comunidad*». Los términos de la disposición parecen excluir la utilización de las lenguas regionales no oficiales de la Unión. Esta disposición se ha visto confirmada en el art. 16.2 de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de marzo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros en materia de etiquetaje y presentación de productos alimenticios. Para profundizar véase A. MILLAN I MASSANA, *Público y privado...*, *op. cit.*, p. 190-191 y 197-198; también N. LABRIE, *La construction linguistique...*, *op. cit.*, p. 166 y s.; un análisis jurisprudencial sobre la materia en I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística...*, *op. cit.*, p. 53-64.

munitarios. Así, en ciertos casos podríamos hablar de una posición de equilibrio entre la promoción lingüística y la garantía de la libertad de circulación de trabajadores y la de establecimiento. Son claros ejemplos de esta posición la Sentencia *Groener* en la que se afirmaría la compatibilidad de las exigencias lingüísticas con el principio de libertad de circulación de los trabajadores,⁷¹ o la Sentencia *Haim* relativa a exigencias lingüísticas con relación a la libertad de establecimiento;⁷² también serían los casos de las sentencias *Mutsch*⁷³ o *Bickel y Franz*⁷⁴ en las que se sienta la doctrina de la extensión de los derechos lingüísticos reconocidos en cada Estado a los trabajadores comunitarios. Éstas evidencian, no obstante, que la extensión de los derechos no se sustenta sobre el reconocimiento del pluralismo lingüístico europeo ejercitable en cada Estado miembro, sino en la igualdad de trato dentro de cada uno. A la vista de la jurisprudencia puede decirse que el pluralismo lingüístico no predetermina un concreto modelo lingüístico que los estados hayan de asumir. Las libertades comunitarias sí inciden en el plano lingüístico, en la medida que la normativa lingüística de los estados puede obstaculizar aquéllas, pero el Derecho no ha previsto la vía de solución al conflicto, exigiéndose, por tal motivo, un juicio de racionalidad y de proporcionalidad en cada caso. Tales exigencias han de aplicarse sin distinción por razón de nacionalidad.

La reflexión de conjunto que cabe hacerse es que, efectivamente, no puede hablarse de líneas de política lingüística orientadas al fomento de la diversidad lingüística europea. La Unión no ha definido una verdadera política lingüística dirigida a garantizar el pluralismo lingüístico europeo aplicable al ejercitar sus competencias conexas. Si hoy puede hablarse de una cierta delimitación lingüística de las libertades comunitarias, ello se debe a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pero no a una labor de identificación de las bases jurídicas sobre las que asentar la intervención de la Unión Europea. Éste es el vacío que ha de llenarse de con-

71. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 28 de noviembre de 1989 (c-379/87 Rec. 1989, 3969 p. 3995). Véase también la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 2000, asunto c-281/98 *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, Rec. 2000, I-4139, en la que se hace referencia a la forma de acreditar los conocimientos lingüísticos exigidos por la normativa interna. Se fija la doctrina de que no puede imponerse que la prueba de acreditación lingüística deba realizarse exclusivamente mediante la presentación de un único diploma, otorgado en una única provincia de un Estado miembro.

72. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 4 de julio de 2000 (c-424/97 Rec. 2000, p. I-5123).

73. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1985 (c-137 Rec. 1985, 2681).

74. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de noviembre de 1998 (c-274/96 Rec. 1998, I-7637).

tenido,⁷⁵ despejando la sensación de incertidumbre que rodea el tratamiento por parte de la Unión respecto de las lenguas regionales y minoritarias. Incertidumbre jurídica que únicamente podrá despejarse llenando de contenido el expreso reconocimiento normativo de la *diversidad lingüística europea*.

4. RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA

4.1. Alcance

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sería proclamada con ocasión del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. La cuestión de su valor jurídico adquiere una nueva dimensión a raíz de la inclusión de la misma en la parte II del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.⁷⁶ Como sabemos, el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales, hoy artículo II-82 de la Constitución, dispone:

«La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.»

La cuestión que sugiere el precepto es la relativa a su alcance y, de forma unida a ello, cabe preguntarse también si añade alguna consecuencia jurídica adicional, de carácter material, a las previsiones ya contenidas en el TCE y trasladadas a la Constitución europea.

75. Como destaca R. ALONSO GARCÍA, «Las cláusulas horizontales de la Carta de los Derechos Fundamentales» en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA, *La encrucijada constitucional...*, op. cit., p. 156, una cosa es que la Carta no pretenda alterar las competencias de naturaleza sectorial de las Comunidades y de la Unión, y otra distinta es el papel de ésta en las Comunidades y en la Unión, que ha de presidir todas y cada una de las competencias sectoriales.

76. Al respecto L. M. Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 2002, p. 37, donde dice que la Carta habrá de operar como criterio de validez tanto del derecho comunitario derivado como, en virtud del principio de supremacía, del derecho nacional, incluso comportaría la introducción de una cierta dosis de justicia constitucional difusa en todos los estados miembros en la medida que los jueces nacionales están obligados a inaplicar por sí mismos cualquier norma nacional incompatible con el derecho comunitario. Véase también F. RUBIO LLORENTE, «Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)» en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea...*, op. cit., p. 119 y s.; y E. BRIBOSIA, «La protection des droits fondamentaux» en P. MAGNETTE (ed.), *La constitution de l'Europe*. Institut d'études européennes, Bruselas, 2000, p. 127-128.

Como se dijo, el modelo de articulación europea es un modelo en constante evolución. La apertura a los ámbitos cultural y educativo de la acción comunitaria dentro de estrictos límites se produce a partir del Tratado de la Unión Europea de 1992, viéndose acompañada por una reafirmación del poder de los estados miembros sobre las cuestiones lingüísticas. Varios preceptos del TCE referirían la diversidad lingüística viéndose trasladados, con ciertas modificaciones, a la Constitución europea. Así, podríamos citar:

— El artículo III-282 de la Constitución europea que dispone: «1. La Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los estados miembros y, si es necesario, *apoyando y complementando* la acción de éstos. Respetará plenamente la responsabilidad de los estados miembros en cuanto a los contenidos de la enseñanza y la organización del sistema educativo, así como *su diversidad cultural y lingüística*».⁷⁷ El precepto reproduce prácticamente lo dispuesto en el artículo 149 (antiguo art. 126) del TCE,⁷⁸ y lo que expresa es que el ámbito de acción educativa de la Unión Europea se concibe de forma complementaria y subsidiaria, contemplándose el respeto a la diversidad lingüística como un límite a la propia acción comunitaria.⁷⁹ El párrafo 2 del mismo artículo especifica que «la acción de la Unión tendrá por objetivo: a) desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, en particular mediante el aprendizaje y la difusión de las lenguas de los estados miembros».⁸⁰ El precepto refiere «las lenguas de los estados miembros», lo que admite diversas interpreta-

77. Cursiva añadida.

78. Puede decirse que no supone modificaciones sustantivas respecto del artículo 149 del texto consolidado del TCE, cuyo primer párrafo decía: «la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los estados miembros y, si fuere necesario, *apoyando y complementando* la acción de éstos en el *pleno respeto de sus responsabilidades* en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su *diversidad cultural y lingüística*».

79. Un principio comunitario que pone de manifiesto la salvaguarda de la *identidad estatal* es el principio de subsidiaridad. Principio con múltiples lecturas (véase C. MILLON-DELSON, *Le principe de subsidiarité*, PUF, París, 1993, p. 3 y s.; I. LASAGABASTER, «Comunitats autònomes i Unió Europea», *Autonomies*, núm. 20, 1995, p. 68; R. DEHOUSSE, «Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen» en P. MAGNETE (ed.), *La Constitution...*, p. 151-160; M. SALEWSKI, *Nationale Identität und Europäische Einigung*, Munster-Schmidt, Gotinga / Zurich, 1991, p. 50), pero uno de cuyos contenidos es respetar los ámbitos de actuación de los estados y de los entes políticos de menor ámbito territorial, en tanto en cuanto sean las estructuras más idóneas para realizarlo.

80. Este segundo párrafo del artículo III-282 reproduce prácticamente el párrafo 2 del art. 149 (antiguo artículo 126) del TCE.

ciones, desde las más restrictivas a las más amplias.⁸¹ Se encomienda a la ley o a la ley marco europea establecer medidas de fomento, «con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros», previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, y al Consejo adoptar recomendaciones a propuesta de la Comisión.

— El artículo III-280 de la Constitución dispone: «la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros dentro del *respeto de su diversidad nacional y regional*, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común». En especial, su párrafo cuarto dispone que «la Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones de la Constitución, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas».⁸² El artículo habla de «respeto y fomento» orientando un compromiso de promoción cultural, dentro del cual quedaría comprendido el de promoción lingüística, entendido en un sentido amplio y no limitativo. Es decir, también la promoción de las lenguas regionales o minoritarias quedaría englobado en el precepto, si bien es cierto que una interpretación restrictiva del mismo podría aparejar efectos excluyentes.⁸³ Ha de destacarse que el artículo III-280 de la Constitución supone una importante novedad respecto del artículo 151 (antiguo art. 128) del TCE. No se trata de una modificación de naturaleza material (ya que su contenido es prácticamente idéntico), sino procedimental. La Constitución hace gravitar la adopción de «medidas de fomento» a través de la actividad legislativa y de «recomendaciones» a través del Consejo, pero el régimen de mayorías se modifica, en la medida que el TCE exigía que fuesen adoptadas por *unanimidad* y el artículo III-280 (último) suprime ese régimen de adopción de acuerdos. Tratándose de acciones en defensa de la diversidad cultural y lingüística el régimen de adopción de acuerdos por unanimidad se antojaba excesivamente rígido.

81. Al respecto véase A. MILIAN I MASSANA, «Le principe d'égalité des langues...», *op. cit.*, p. 87, en nota n° 93, donde destaca que no se emplean los términos *lenguas oficiales de los estados miembros*, lo que posibilita entender que la acción comunitaria no quedaría circunscrita únicamente a las lenguas oficiales.

82. Sobre el alcance de este precepto véase I. BERNIER, «La préservation de la diversité linguistique à l'heure de la mondialisation», *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, n° 4, 2001, p. 945.

83. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2003 (cit.), insta a la Comisión a incluir en las disposiciones relativas a la acción de la UE en el ámbito de la cultura una «referencia explícita» al fomento de la diversidad lingüística, incluidas las lenguas regionales y minoritarias, como una expresión de la diversidad cultural y lingüística (punto 21 del epígrafe B «Acciones propuestas»).

¿Qué lectura cabe hacerse? La traslación de competencias de orden cultural en favor de la Unión Europea se produce de forma limitada, evidenciándose las reticencias de los estados miembros a ceder parcelas de poder en asuntos relativos a sus minorías lingüísticas en favor de una entidad supraestatal. La protección de la diversidad lingüística ya se prevé en el TCE, reproduciéndose en la Constitución, caracterizándose, eso sí, por sus limitaciones. Son los estados los auténticos protagonistas y los que marcarán el alcance de la promoción de la diversidad lingüística, evidenciándose en la práctica que el apoyo al multilingüismo se ha venido limitado al fomento de la diversidad lingüística interestatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar el alcance de la previsión contenida en el artículo II-82 de la Constitución (integrado en la Carta de los Derechos Fundamentales) nos encontramos ante parámetros materiales que no destacan por su novedad.⁸⁴ El análisis de los trabajos preparatorios de la Carta muestra que fueron rechazadas aquellas propuestas dirigidas a reconocer derechos lingüísticos subjetivos a los ciudadanos, garantías lingüísticas frente a la acción comunitaria o derechos colectivos a los miembros de las minorías lingüísticas; propuestas impulsadas por la Oficina Europea de Lenguas Minoritarias (EBLUL-BELMR) y el Comité de las Regiones.⁸⁵ La redacción final se limitaría a decir que la Unión «respeto la diversidad cultural, religiosa y lingüística» incluyéndose en el título III referido a la igualdad.

El reconocimiento de la diversidad lingüística se realiza en términos genéricos. No se configura un derecho subjetivo de uso de las lenguas, ni se reconoce un ámbito de libertad de desenvolvimiento en la identidad de la minoría lingüística, tampoco un deber público de contornos precisos. Su alcance es más bien limitado, sin que pueda entenderse el reconocimiento de derechos lingüísticos ni concretas intervenciones de promoción de la diversidad lingüística por parte de los estados.⁸⁶ Tampoco puede entenderse

84. Véase la reflexión de A. FENET, «Diversité linguistique et construction européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européene* núm. 37, 2001, p. 267.

85. DOC. CHARTE 4237/00, CONTRIB 110, de 18 de abril de 2000, «Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne»; DOC. CHARTE 4352/00, CONTRIB 216, de 8 de junio de 2000, «Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne»; DOC. CHARTE 4420/00, CONTRIB 276, de 19 de julio de 2000, «Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne». Véase M. CAMPINS ERITJA, «El reconeixement de la diversitat lingüística a la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea» en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 38, 2002, p. 107-108. Las propuestas de la Oficina Europea de las Lenguas (EBLUL-BELMR) también se detallan en EBLUL, «Hizkuntz aniztasunerako neurriak», *Bat Soziolinguistika Aldizkaria*, núm. 45, 2002, p. 41 y s..

86. Véase la opinión de M. CAMPINS ERITJA, «El reconeixement de la diversitat lingüística...», *op. cit.*, p. 110.

como una ampliación de las competencias de la Unión en esta materia, como expresamente prevé el artículo II-111.2 de la Constitución. Éstas continúan encontrándose delimitadas por los tratados.

El preámbulo de la Carta dispone que «la Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes [la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad] dentro del respeto de la diversidad cultural y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local». Es decir, la garantía de los valores comunes supone la esencia del reconocimiento de los derechos fundamentales en el plano europeo, cuya materialización habrá de realizarse sin menoscabo de la diversidad cultural. La garantía de la diversidad cultural se concibe como un límite al tratamiento uniforme de los derechos reconocidos. Podría entenderse como un indicativo de medida a la hora de desarrollar concretas políticas comunitarias.

El respeto de la diversidad lingüística se configura más que como un derecho sustantivo como un *principio* de actuación. Principio de actuación dirigido a las instituciones, organismos y agencias de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los estados miembros únicamente cuando aplique el derecho de la Unión (art. II-111.1). Los principios obligan a la Unión y a los estados a observarlos y promover su aplicación con arreglo a sus respectivas competencias.⁸⁷ Con relación a las disposiciones de la Carta que contienen *principios* dispone el artículo II-112.5 que «podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos». La garantía de la diversidad lingüística no es directamente alegable ante los tribunales, exigiéndose medidas legislativas, reglamentarias o administrativas que marcarán su propio alcance.

En cualquier caso, el reconocimiento de la diversidad lingüística presenta, como novedad, su enfoque. Este reconocimiento jurídico expreso se produce en un contexto de apertura de la Unión Europea a los derechos fundamentales, y su toma en consideración como fundamento de un nuevo modelo organizativo más cercano a la Europa de los ciudadanos y de los pueblos. Desde esa perspectiva se acomete la regulación, complementando

87. Véase F. RUBIO LLORENTE, «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», *op. cit.*, p. 135.

la referencia contenida en el artículo I-3.3 de la Constitución Europea, relativa a los objetivos de la Unión, entre los que se incluye: «la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». El respeto a la diversidad lingüística se configura como objetivo de la Unión, identificando un ámbito de actuación.⁸⁸ Ámbito de actuación que ha de materializarse a través de medidas concretas que garanticen el desarrollo de la diversidad lingüística en el contexto de acción de las instituciones europeas, dotando de una carga de contenido positivo al principio de no discriminación «por razón de [...] lengua [...] o de pertenencia a una minoría nacional» garantizado en el artículo II-81.1 de la Carta de Derechos Fundamentales.⁸⁹

Podría vislumbrarse el reconocimiento de una dimensión colectiva asociada a la protección de las lenguas minoritarias. La Carta no incide únicamente sobre los ciudadanos como titulares de un derecho a no sufrir discriminación por razón de lengua. El artículo II-82 refiere la *diversidad lingüística* en una acepción colectiva. La diversidad lingüística tiene un sustrato social, cuyas características propias son objeto de protección. Téngase en cuenta, además, que, en el caso de las lenguas regionales o minoritarias, se parte de una posición de desigualdad muy evidente en el contexto europeo explicada por razones jurídicas, políticas y económicas, a las que ya se ha hecho referencia. No es suficiente garantizar el goce de los derechos sin sufrir discriminación por ser miembro de una minoría lingüística. Se exige la adopción de medidas de afirmación positiva que sean adecuadas y proporcionadas a la finalidad de lograr una igualdad en el ejercicio de los derechos lingüísticos. Esta intervención activa y sostenida ha de llenarse de contenido real a través de la acción normativa e institucional de la Unión Europea, y a ello se prestará atención seguidamente.

88. Como dice M. FALLON, «Les préambules et principes de la Constitution européenne» en P. MAGNETTE (ed.), *La Constitution de l'Europe...*, op. cit., p. 93, donde dice «ces articles comportaient des dispositions à la fois “générales”, “essentiellles” ou “fondamentales”, tour à tour qualifiées de “principes” ou d’“objectifs” qui, dépourvus d’application autonome, servent à la mise en oeuvre de dispositions spécifiques».

89. Véase S. CASTELLÀ, «La protecció de les minories per la Unió Europea», vvaA, *El dret a la diversitat lingüística. Reflexions al voltant de l'article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*. Editorial Mediterrànea, Barcelona, 2002, p. 72. Véase también C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*. Dykinson, Madrid, 1999, p. 81.

4.2. *Perspectivas de materialización*

A continuación se van a exponer unas breves reflexiones finales relacionadas con algunos de los aspectos básicos que pudieran integrarse en la definición de la política lingüística europea respecto de las lenguas regionales o minoritarias:

A. *Las comunidades lingüísticas como objeto de protección*

El respeto a la diversidad lingüística no puede limitarse a la mera toma en consideración del pluralismo lingüístico europeo a la hora de formular políticas comunitarias. Se exige la articulación de líneas de actuación específicamente dirigidas a garantizar ese pluralismo. El enfoque ha de ser concreto y específico, apoyado sobre el principio de competencia de atribución, siendo su objetivo la promoción y protección de las lenguas regionales y minoritarias de la Unión como parte integrante del patrimonio lingüístico europeo. Ello ha de hacerse con la finalidad de crear un círculo de protección jurídica para las lenguas regionales o minoritarias que garantice su desarrollo y desenvolvimiento en aquellos ámbitos comprometidos por la acción de la Unión Europea. Una vez definida la política lingüística comunitaria, ésta habrá de actuarse de forma transversal afectando a las atribuciones de la Unión.

Para ello ha de partirse de una clarificación de conceptos, de ámbitos de incidencia y de contenidos, articulados desde la perspectiva europea.⁹⁰

90. El propio concepto de *lengua regional* o *minoritaria*, pese a ser utilizado en la práctica institucional de la Unión Europea, no es un concepto que haya sido formalmente definido por la normativa de la Unión. Se aprecia una evidente sintonía con las definiciones contenidas en el artículo 1 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa, aunque su alcance no ha sido definido. Así, en el Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de junio de 2001 sobre la promoción y protección de las lenguas regionales y minoritarias (cit.), se define a éstas como «las lenguas (i) utilizadas tradicionalmente en un territorio determinado de un Estado o en una región de la Unión Europea por nacionales del Estado de que se trate que forman un grupo numéricamente menor que el resto de la población de dicho Estado, excluidos (ii) los dialectos y (iii) las lenguas de los inmigrantes». Este concepto no coincide plenamente con el contenido en el artículo 1 de la Carta de las Lenguas Regionales y Minoritarias, que entiende por tales: «(i) las lenguas usadas tradicionalmente en el territorio de un Estado por los ciudadanos de ese Estado que constituya un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado, y (ii) diferentes de la/s lengua/s oficial/es de este Estado; no incluye los dialectos de las lenguas oficiales del Estado ni las lenguas de los inmigrantes». Las diferencias que presenta el texto del Comité de las Regiones son la expresa referencia al territorio de una Región europea para determinar su

La acción en favor de la diversidad lingüística no puede ser concebida de forma estática, limitada a la mera protección o conservación de las lenguas. Ha de avanzarse hacia la garantía de ámbitos de desenvolvimiento de las lenguas y de las comunidades lingüísticas que las utilizan. La diversidad lingüística se soporta sobre un sustrato social que ha de ser objeto de atención por la acción comunitaria.

Al avanzar desde una perspectiva o enfoque europeo hacia la protección de la diversidad lingüística surge el concepto de *comunidad lingüística*, como concepto supranacional, particularmente interesante respecto de aquellas lenguas regionales o minoritarias que, como la lengua vasca, la catalana y muchas otras lenguas más, son utilizadas de forma transfronteriza. La comunidad lingüística se considera el ámbito adecuado de la acción de promoción lingüística comunitaria, lo que debiera materializarse a través de las políticas y los programas de la Unión relativos a la cooperación transfronteriza, transnacional, el desarrollo regional y la cohesión territorial europea, ámbitos de los que hasta ahora han estado ausentes.⁹¹

B. *Exclusión de las medidas restrictivas y limitativas*

La garantía de la diversidad lingüística se hace incompatible con aquellas medidas que restringen o limitan el uso y el desarrollo de las lenguas regionales o minoritarias de Europa. Se trataría de un límite a la acción comunitaria entendido como un impedimento a las eventuales actuaciones regresivas producidas por el derecho derivado. Éste ha de tender a otorgar un tratamiento equitativo a todas las lenguas europeas, sean lenguas oficiales de la Unión, sean lenguas no oficiales. El respeto a la diversidad lingüística no supone únicamente la condena de las prácticas que directa o

ámbito geográfico (piénsese en las lenguas habladas de forma transfronteriza), y la falta de explicitación relativa a si los *dialectos* han de serlo o no de la lengua oficial del Estado.

91. El programa actualmente vigente relativo a la cohesión económica y social en la Unión mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y favorecer la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo es el denominado Interreg III, que no especifica en ninguno de sus tres capítulos la promoción de las lenguas minoritarias entre los ámbitos de acción prioritaria del programa (Puede consultarse en *Diario Oficial* c 143 de 23 de mayo de 2000; modificación publicada en el *Diario Oficial* c 239 de 25 de agosto de 2001; a su vez modificada y publicada en el *Diario Oficial* de 15 de mayo de 2001). No obstante, el concepto de *región lingüística europea transnacional* sí es un concepto utilizado en la práctica institucional; véase la Resolución del Consejo de 8 de febrero de 1999, relativa a los precios fijos para los libros en las zonas lingüísticas transnacionales homogéneas (véase *Diario Oficial* c 42/3 de 17 de febrero de 1999).

indirectamente pudieran producir efectos homogenizadores o asimilacionistas, sino también la falta de legitimidad de aquellas políticas o programas que excluyen las lenguas regionales o minoritarias por la circunstancia de tratarse, precisamente, de lenguas regionales o minoritarias. Los programas de la Unión dirigidos al fomento del multilingüismo europeo no pueden limitarse a beneficiar exclusivamente a ciertas lenguas en detrimento de otras lenguas europeas.⁹² Con base en el artículo II-82 de la Constitución, tal distinción no encontraría base jurídica que la amparara. Por contra, las instituciones europeas han de esforzarse por garantizar la conservación y el desarrollo de las lenguas regionales o minoritarias, lo que exigiría su inclusión en todos los actuales programas de la Unión,⁹³ y no únicamente en aquellos relativos al aprendizaje de idiomas.⁹⁴

La garantía de la diversidad lingüística europea se ve desarrollada en muchos casos a través del reconocimiento de derechos lingüísticos vinculados a las lenguas regionales por la normativa interna. Siendo esto así, habría de evitarse que el derecho comunitario suponga límites a los derechos lingüísticos reconocidos por las legislaciones internas o derivados del estatus jurídico o institucional de las lenguas regionales.⁹⁵ La normativa comu-

92. Desde esta perspectiva ha de valorarse positivamente la inclusión de las lenguas regionales o minoritarias en el reciente Plan de acción para promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística, aprobado por la Comisión el 24 de julio de 2003, ya comentado.

93. De acuerdo con la resolución del Consejo de la UE sobre promoción de la diversidad lingüística y el aprendizaje de las lenguas, de 14 de febrero de 2002, en el marco de implementación de los objetivos del año europeo de las lenguas (*Diario Oficial* c 50/01 de 23 de febrero de 2002).

94. En la línea de lo previsto en la Resolución del Parlamento europeo de 4 de septiembre de 2003, con recomendaciones a la Comisión sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas (cit.), en la que se insta a la Comisión a que «tenga igualmente en cuenta en otros programas de la UE la promoción de la diversidad lingüística» y además, se contienen propuestas específicas. También en el Dictamen del Comité de las Regiones, de 13 de junio de 2001, sobre promoción y protección de las lenguas regionales y minoritarias (cit.), en el que se «exhorta a la Comisión a que tome medidas inmediatas para garantizar que las lenguas minoritarias (menos utilizadas) y regionales queden incluidas entre las actividades de todos los programas actuales de la Unión Europea, y en particular en los siguientes: el programa marco de investigación y desarrollo, el programa marco Cultura 2000, el programa Media Plus, el plan de acción dentro de programas ya existentes, como Sócrates, Leonardo, Juventud, las actividades de apoyo a la enseñanza y a las pimes de la Unión Europea, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, el plan de acción e-Europa, el programa relativo a los contenidos digitales europeos en las redes mundiales y el plan de acción sobre capital-riesgo».

95. Véase la reflexión en este sentido de A. MILIAN I MASSANA, *Público y privado...*, op. cit., p. 193.

nitaria no puede ser un factor que restrinja o haga más precario el estatus interno de las lenguas.

C. *Corrección de los desequilibrios derivados de la acción comunitaria*

La política lingüística comunitaria ha de incidir, de forma principal, sobre los ámbitos afectados por su propia actividad. Desde esa perspectiva, la política lingüística comunitaria ha de dirigirse a contrarrestar los efectos negativos que produce el proceso de integración europea sobre las lenguas regionales o minoritarias. Ha de dotarse de contenido sustancial al respeto de la diversidad lingüística. El artículo II-82 de la Constitución debiera entenderse no sólo como un límite a los eventuales efectos discriminatorios,⁹⁶ sino también desde una perspectiva dinámica. Es decir, su desarrollo no puede limitarse a consagrar la actual situación de desigualdad entre lenguas, sino que habrían de adoptarse medidas para contrarrestar tal efecto. El precepto ha de llenarse de contenido a través de actuaciones específicas a fin de impulsar las lenguas desfavorecidas por el proceso de integración.

Desde esta perspectiva, el artículo II-82 de la Constitución parece demandar la inclusión de la lengua entre los motivos referidos en los artículos III-118 y III-124⁹⁷ de la Constitución en orden a la articulación de acciones para luchar contra la discriminación.⁹⁸ En cualquier caso, tal omisión no puede interpretarse como un impedimento para las políticas de acción positiva en favor de las lenguas regionales o minoritarias. Tales acciones que-

96. Téngase en cuenta que es el artículo II.81.1 de la Constitución el que se refiere a la prohibición de discriminación por razón de lengua, mientras que el artículo II-82 se refiere a la garantía de la diversidad lingüística. Ésta parece contemplarse como un límite a una eventual aplicación incondicionada del principio de no discriminación por razón de lengua, como derecho individual.

97. Este último vendría a corresponder al artículo 13 del TCE (antiguo artículo 6 A).

98. Ni el artículo III-118 ni el III-124 (de igual forma que ocurriría con el artículo 13 del TCE en su versión consolidada) refieren la lengua entre los motivos de discriminación que tales artículos citan. El primero de ellos dispone: «En la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente parte, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Por su parte, el art. III-124 establece que «Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de los límites de las competencias que ésta atribuye a la Unión, una ley o ley marco europea del Consejo podrá establecer las medidas adecuadas para luchar contra toda discriminación» citando los mismos motivos que el artículo anteriormente citado. La lengua no se cita entre los motivos de discriminación que pudieran legitimar la adopción de políticas para contrarrestarlo.

dan perfectamente cubiertas, y encuadradas por razón de la materia, en el artículo III-280 de la Constitución (que reemplazaría al artículo 151 — antiguo artículo 128— del TCE), referido a la promoción de la diversidad cultural europea. Consecuentemente, el Consejo puede proceder a su aprobación siguiendo el procedimiento regulado en el párrafo 5 del mismo precepto.

Dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión Europea, parece exigirse un desarrollo legislativo del artículo II-82, en relación con el artículo III-280 de la Constitución, a través del cual quepa articular un proceso planificado de fomento de las lenguas europeas regionales y minoritarias. Se trataría de un desarrollo legislativo que diera soporte a un programa global y sectorialmente estructurado. Una auténtica legislación de política lingüística o de normalización lingüística con la finalidad de garantizar la igualdad sustancial entre las lenguas europeas en los ámbitos sometidos al derecho de la Unión.⁹⁹ Ha de tratar de evitarse el contrasentido que supone que las lenguas de las comunidades lingüísticas encuentren menores posibilidades de desarrollo (y de aprendizaje) que el que se garantiza a las lenguas oficiales de la Unión en los territorios donde aquéllas son lenguas propias.¹⁰⁰

D. *Toma en consideración de los procesos de normalización lingüística*

El fomento de la diversidad lingüística puede encontrar un cauce adecuado de desenvolvimiento a través de la labor de las autoridades regionales, configurándose en muchos casos como los entes que se encuentran en mejor posición para garantizarlo en razón de su ámbito territorial de incidencia. Éste sería el caso de los procesos de normalización lingüística impulsados por las autoridades subestatales. El principio comunitario de respeto a la diversidad lingüística puede materializarse a través de un proceso planificado de promoción de las lenguas regionales o minoritarias actuado desde instancias regionales. En un contexto de reformulación del principio de subsidiariedad y de colaboración parece oportuno la toma en consideración del papel de los poderes públicos regionales en el ejercicio de las

99. Con relación a la normalización lingüística subraya J. VERNET I LLOBET, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*. Fundació Jaume Callís, Barcelona, 1992, p. 55, que no se trata únicamente de fijar un resultado, sino especialmente de determinar un camino para conseguirlo.

100. Véase la reflexión de T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, «Linguistic human rights...», *op. cit.*, p. 101-102.

competencias lingüísticas,¹⁰¹ siempre que tal intervención sea acorde con el principio de garantía de la diversidad lingüística de la Unión y no contrario a ésta.¹⁰²

El principio de respeto a la diversidad lingüística puede entenderse, también, como el punto de equilibrio entre la libertad de lengua, asociada a las propias libertades comunitarias, y la intervención pública de promoción de las lenguas regionales o minoritarias, es decir, los procesos de normalización lingüística. El principio de respeto de la diversidad lingüística ha de convertirse en una pieza esencial más de la configuración y ejercicio de las libertades de circulación sobre las que pivota el mercado interior. La delimitación lingüística de las libertades comunitarias ha de realizarse sobre la base del respeto a la diversidad lingüística como objetivo de la Unión.

E. *Proyección organizativa*

Para finalizar, y de forma muy breve, interesa destacar un apunte sobre la dimensión organizativa. Si de lo que se trata, en definitiva, es de perfilar y articular una política lingüística de escala comunitaria dirigida a proteger la diversidad lingüística europea, surge la idea de una organización que ayude a definirla y a ejecutarla. En esta línea se enmarca la propuesta del Parlamento Europeo de crear una agencia europea para la diversidad lingüística y el aprendizaje de lenguas,¹⁰³ a la que se atribuirían funciones vin-

101. Véase el Protocolo de adición a la Constitución europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el que se hacen referencias a la dimensión regional de las políticas (2), a la legislación regional (4), a los parlamentos regionales con competencias legislativas (5). Sobre los reflejos de la descentralización política interna de los estados en la Carta europea de derechos fundamentales, véase L. MARTÍN-RETORTILLO, «Dos notas sobre la Carta» en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA, *La encrucijada constitucional...*, *op. cit.*, p. 191 y s.

102. Al respecto ha de destacarse el informe de la Asamblea General de la Oficina Europea de las lenguas minoritarias y/o regionales (EBLUL-BELMR), de 13 de septiembre de 2003, sobre la situación de la lengua vasca en la Comunidad Foral de Navarra, donde se constata que se «están aplicando una serie de reformas que limitan el uso de la lengua vasca» para concluir que «en consecuencia, EBLUL denuncia las reformas llevadas a cabo por las autoridades [...] las cuales van a acelerar gravemente la extinción del paisaje bilingüe así como el uso de la lengua por los vascoparlantes [...] por todas estas razones solicitamos a las autoridades de Navarra y en especial a los miembros del equipo de Gobierno la revisión de sus políticas relativas a la lengua vasca para que se adapten al modelo europeo» (puede consultarse en <http://2ww.eblul.org/>).

103. Véase la Resolución de Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2003 con re-

culadas a la ejecución de los planes de acción en defensa de la diversidad lingüística y de fomento de la misma. La creación de una agencia europea para la diversidad lingüística podría resultar también interesante para planificar la intervención de la Unión en este ámbito, es decir, para fijar objetivos, orientaciones financieras y prioridades de intervención desde la escala europea. Además su funcionalidad podría extenderse a asesorar a los estados miembros y a las autoridades regionales competentes en materia lingüística, a la hora de articular acciones de promoción de las lenguas regionales en sus respectivos territorios acordes con las necesidades de cada comunidad lingüística.¹⁰⁴

—abstract / resum—

THE RECOGNITION OF LANGUAGE
DIVERSITY AND THE LEGAL REGIME
GOVERNING LANGUAGES IN THE
EUROPEAN CONSTITUTION

Iñigo URRUTIA

The territory of the European Union is made up of a rich and wide-ranging universe of languages, which is not circumscribed to the «State languages». The existence of multilingualism is one of Europe's defining characteristics and it should remain so in the constantly evolving model of Europe's political structure. Nonetheless, until now, the official use of languages has been limited to the «State languages» and has been based on a concept of state monolingualism that has led to a first level of hierarchization among the languages of

RÈGIM JURÍDIC DE LES LLENGÜES
I RECONeixEMENT DE LA DIVERSITAT
LINGÜÍSTICA EN EL TRACTAT PEL QUAL
S'ESTABLEIX UNA CONSTITUCIÓ
PER A EUROPA

Iñigo URRUTIA

L'àmbit territorial de la Unió Europea és format per un univers lingüístic ric i divers que no s'esgota en les «llengües d'Estat». L'existència del fet multilingüe és una característica definitiva d'Europa i ha de ser-ho també del seu model d'articulació política, en evolució constant. Això no obstant, fins avui, el règim d'ús oficial de les llengües ha quedat limitat a les «llengües d'Estat» i s'ha basat en una concepció de monolingüisme estatal que ha produït un primer nivell d'escalament entre les

comendaciones destinadas a la Comisión sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas (cit.).

104. En este sentido N. NIC SHUIBNE, *EC Law and minority language policy...*, op. cit., p. 43; también M. KRONENTHAL, «De la retòrica a la realitat? La política lingüística de la UE i la seva aplicació respecte a las llengües minoritàries. Una evaluació crítica», *Working papers / Documents de treball* núm. 13, 2003, en: <<http://www.ciemen.org/mercator>>.

Europe. This has affected the very concept of European language diversity. The draft of the treaty establishing a European Constitution contains various language-related references that can be grouped in two major categories: on the one hand, those references having to do with the constitutional status of languages, and on the other, those regarding the recognition of European language diversity. Both issues are dealt with in this article.

In analyzing the legal regime governing languages set forth in the draft of the constitutional treaty, we note that the draft is not based on the concept of *the official status of languages*. The language regulation contained in the draft of the constitutional treaty is limited in character. The constitutional language regime is based on the concept of *Constitutional languages* but the official status of languages is not governed by this rule. The European Constitution merely enunciates rights governing language use for European citizens vis-à-vis the *languages of the Constitution* and refers the regulation of the official status of languages to the Council, which is empowered to set and modify that status by unanimous decision. Because of its broad scope, this constitutes a regulatory reservation.

In the final phase of the negotiation process a second level of constitutional recognition of languages would be introduced, linked to those that are official languages in the member states (Catalan, Basque, Galician, etc.). These languages, however, would be excluded from the right to petition; they would constitute a *tertium genus*, an intermediate category between the lan-

llengües d'Europa. Això ha afectat la mateixa diversitat lingüística europea. El Projecte de tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa conté diverses referències relatives a les llengües, que es poden agrupar en dos grans blocs. D'una banda, les referents a l'estatus constitucional de les llengües i, de l'altra, les relacionades amb el reconeixement de la diversitat lingüística europea. Ambdues qüestions són objecte d'atenció en l'article.

En analitzar el règim jurídic de les llengües contingut en el Projecte de tractat constitucional vam observar que no es basa en el concepte d'*oficialitat lingüística*. La regulació lingüística continguda en el Projecte de tractat constitucional es caracteritza pel seu caràcter limitat. El règim lingüístic constitucional es basa en el concepte *llengües de la Constitució* però l'estatus d'oficialitat de les llengües no es regula en aquesta norma. La Constitució europea es limita a declarar drets lingüístics d'ús dels ciutadans europeus respecte de les «llengües de la Constitució» i remet la regulació del règim d'oficialitat lingüística en favor del Consell, que podrà fixar-lo i modificar-lo per unanimitat. Es tracta d'una reserva de regulació caracteritzada pel seu ampli abast.

A la fase final del procés negociador s'introduiria un segon nivell de reconeixement constitucional de les llengües vinculat a les llengües que són oficials en els estats membres (català, euskera, gallec, etc.) però exclouent-les del dret de petició. Un *tertium genus* entre les llengües beneficiàries dels drets lingüístics reconeguts per la Constitució i aquelles altres llengües a les quals no es reconeix cap estatus en l'àmbit institucional europeu. L'opera-

guages benefiting from the language rights recognized under the Constitution and those other languages for which no status is recognized in the European institutional context. The legal functionality of this second, intermediate category will depend on the development of standards, i.e., it will depend on the entrée provided such languages in future reforms of the institutional language regime.

In a later section, the article reflects on European Union language policy with regard to regional or minority languages, concluding that the Union has not acted in accordance with defined language policy guidelines when it has been confronted, in the exercise of its powers, with regional or minority languages (or domestic legislation having to do with language demands). The Court of Justice has endeavoured to resolve on a case by case basis the conflicts raised between community freedoms and the normative measures that protect languages. Thus, using case law, the Court has set certain language boundaries for community freedoms. The article concludes by reflecting on the legal scope of the recognition of European language diversity referred to in Article II-82 of the European Constitution and the possible measures to implement the precept that might constitute the definition of a true European language policy on regional or minority languages. Such a policy has yet to be defined.

tivitat jurídica d'aquest segon pla intermedi depèn del desplegament normatiu, és a dir, de la cabuda que es pugui concedir a aquestes llengües en una futura reforma del règim lingüístic institucional.

Posteriorment, es reflexiona sobre la política lingüística de la Unió Europea amb relació a les llengües regionals o minoritàries i es conclou que la Unió no ha actuat seguint pautes definides de política lingüística en topar-se, en l'exercici de les seves competències, amb les llengües regionals o minoritàries (o amb legislacions internes relatives a exigències lingüístiques). Ha estat el Tribunal de Justícia el que ha provat de donar solució, cas per cas, als conflictes plantejats entre les llibertats comunitàries i les mesures normatives protectores de les llengües. Una tasca que ha donat com a resultat una certa delimitació lingüística, per via jurisprudencial, de les llibertats comunitàries. L'article conclou reflexionant sobre l'abast jurídic del reconeixement de la diversitat lingüística europea referit a l'article II-82 de la Constitució europea, així com sobre les eventuals mesures d'implantació del precepte que poguessin integrar la definició d'una vertadera política lingüística europea respecte de les llengües regionals o minoritàries, que fins avui no ha estat definida.