

LA CARTA EUROPEA DE LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Por MARIA-ÀNGELS CLOTET I MIRÓ (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CARTA.—III. EL OBJETIVO CULTURAL DE LA CARTA: A) *Lenguas minoritarias y minorías lingüísticas*; B) *El concepto cultural de lengua*; C) *Los objetivos y principios enunciados en la Carta*.—IV. VALORES SUPERIORES QUE INSPIRAN LA CARTA: A) *Principio de pluralismo democrático*; B) *Principio de justicia*; C) *Principio de libertad*; D) *Condiciones de aplicación de la Carta*.—V. ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA CARTA: DISPOSICIONES OBLIGATORIAS MÍNIMAS, CLÁUSULAS OPTATIVAS Y RESERVAS.—VI. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: A) *La prohibición de toda discriminación*; B) *Acciones positivas en favor de las lenguas regionales o minoritarias*: a) *Obligaciones de comportamiento*; b) *Obligaciones de resultado*.—VII. EL CONTROL DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA: A) *Los mecanismos internos de los Estados*; B) *Los mecanismos de seguimiento del Consejo de Europa*.—VIII. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA CARTA.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó, en el transcurso de la 478a. reunión de los delegados de los Ministros, el 25 de junio de 1992, el texto de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Esta convención internacional fue abierta a la firma el

(*) Jefe de los servicios jurídicos y de programación del Ayuntamiento de Manresa y profesora asociada de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

día 2 de octubre de 1992, coincidiendo con la apertura de la sesión de la Asamblea Parlamentaria. El 5 de noviembre de 1992, once Estados Europeos fueron los primeros firmantes: Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega y España. A éstos se añadiría Chipre, el 12 de noviembre de 1992, y Suiza, el 8 de octubre de 1993; siendo por tanto trece los Estados signatarios.

Esta preocupación respecto de las lenguas era prácticamente inexistente en el ámbito internacional, hace treinta años; a pesar de contar con una profusa normativa a nivel estatal sobre el régimen de las lenguas minoritarias (1). Ha sido a partir de los años 80, cuando se han dado serios pasos en defensa de estas lenguas, por parte de los grandes organismos internacionales europeos.

El Consejo de Europa en el tratamiento del tema de las lenguas minoritarias ha sido pionero. El antecedente más significativo lo constituye el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, que prohíbe la discriminación, entre otras, por razón de lengua y pertenencia a una minoría nacional. Luego, la Asamblea Parlamentaria manifestaría su interés en diversas resoluciones y recomendaciones (2).

2. Ha sido la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) el órgano del Consejo de Europa que emprendió en 1983, la elaboración de una Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, a pesar de la reacción negativa del Comité de Ministros a la Recomendación 928 (1981) de la Asamblea Parlamentaria, relativa a los problemas de la educación y la cultura planteados por las lenguas minoritarias y dialectos de Europa.

(1) PETSCHEN VERDAGUER, S., *Las minorías lingüísticas de Europa occidental: Documentos (1492-1989)*, 2 vol., Ed. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990.

(2) Resolución 136 (1957), de la Asamblea Consultiva; Recomendación 285 (1961) de la Asamblea Parlamentaria, y sobre todo, la Recomendación 928 (1981) sobre los problemas pedagógicos y culturales de las lenguas minoritarias, basada en el «Informe Cirici» sobre lenguas minoritarias (Doc 4745), que constituye el origen de los trabajos sobre la futura Carta. Recientemente, la Recomendación 1134 (1990) y la Recomendación 1177 (1992), ambas, sobre los derechos de las minorías.

El proceso sufrió retrocesos significativos, el más importante de los cuales fue la devolución del proyecto de Carta (3) por el plenario de la CPLRE a la Comisión informativa correspondiente en 1987, lo cual supuso una *devaluación* considerable del texto propuesto (4). Esta *devaluación* permitió sin embargo su aprobación por la CPLRE el 17 de marzo de 1988, mediante la adopción de la Resolución 192 (1988), aunque no sin oposición (5).

A partir de este momento, el proceso entraría en su recta final. La Asamblea Parlamentaria informó favorablemente en octubre de 1988 la citada Resolución 192 (1988) (6), y el Comité de Ministros, siguiendo la propuesta de la CPLRE, creó en 1989 el Comité *ad hoc* de expertos de las lenguas regionales o minoritarias de Europa (CAHLR), con la misión de elaborar la Carta durante el año 1991. La Carta, como se ha dicho, sería adoptada un año más tarde, siendo ésta la tercera convención internacional del Consejo de Europa aprobada a iniciativa y con la participación de la CPLRE (7).

(3) PETSCHEN VERDAGUER, S., *op. cit.*, vol. II, pág. 579.

Este texto había sido preparado por un grupo de expertos designado por la CPLRE, que se reunió en seis ocasiones de 1984 a 1987 y consultó a otros expertos incluidos los ponentes del Parlamento europeo. Su composición era la siguiente: Herbert KOHN, Ponente, Comisión de asuntos culturales y sociales de la CPLRE; Lluís Maria de PUIG, Ponente, Comisión de cultura y educación de la Asamblea Parlamentaria; Pietro ARDIZZONE, Profesor del Instituto «C.Colombo» de Roma y Presidente del Comité nacional federativo de las minorías lingüísticas de Italia; Félix ERMACORA, Profesor de la Universidad de Viena; Ivo PEETERS, Director del Centro de Estudios para los derechos de los grupos étnicos; Mervyn PHILIPS, Chief Executive of the County of Clwyd; Modest PRATS, Profesor de Filología y miembro del Consejo de Cultura de Cataluña; J. M. WOEHLING, Juez del Tribunal administrativo de Estrasburgo y encargado de misión sobre el derecho local de Alsacia.

(4) PUIG, Ll. M.^a de, «Debat i elaboració de la Carta Europea de les Llengües», *Llengua i Dret*, 16, 1991, pág. 159.

Se introdujeron 35 modificaciones en relación con la versión anterior.

(5) CLOTET MIRÓ, M. A., *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*. Ed. Generalitat de Catalunya-Ajuntament de Manresa-Cívitas, Madrid, 1992, págs. 294-299.

(6) Dictamen 142 (1988) de la Asamblea Parlamentaria. Sobre los debates *Vid.* ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, compte rendu des débats, 40ème. sessions ordinaire, 3-8 octobre 1988, tome II, págs. 299-310.

(7) Las otras dos son: el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1990, BOE núm. 248, de 16 octubre 1990; y la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, BOE núm. 47 de 24 febrero 1989.

3. El día 1 de febrero de 1993, la Asamblea Parlamentaria adoptó la Recomendación 1201 (1993), en la que proponía al Comité de Ministros la adopción de un protocolo adicional a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sobre los derechos de las minorías nacionales. La citada Recomendación incluía el texto de dicho protocolo.

Esta iniciativa partía de los trabajos de dos recomendaciones anteriores (8), en las que se pedía al Comité de Ministros: a) la conclusión y entrada en vigor rápidamente de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias —objetivo ya alcanzado en parte—; b) la elaboración de un protocolo adicional sobre los derechos de las minorías, a la Convención europea de los derechos humanos, y c) dotar al Consejo de Europa de un instrumento de mediación apropiado.

La Asamblea, entendiendo que la cuestión de las minorías «es de una extrema urgencia y entre las más importantes que tiene actualmente el Consejo de Europa» (9), recomendaba acelerar el calendario de los trabajos para permitir la adopción de un protocolo sobre los derechos de las minorías, por parte de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, prevista para el mes de octubre de 1993, en la ciudad de Viena.

Entre los derechos materiales que la Asamblea propone reconocer a «toda persona perteneciente a una minoría nacional», están los relativos a utilizar libremente su lengua materna (art. 7.1) y a utilizarla en sus contactos con las autoridades administrativas y judiciales (art. 7.2); a enseñar y a recibir educación en su lengua materna (art. 8), y a mantener contactos libremente con los naturales de otro país, pertenecientes a minorías próximas (art. 10).

4. La Recomendación no reconoce derechos colectivos sino individuales. Sin embargo a pesar de que un reconocimiento verdadero de las minorías pasa por el reconocimiento a determinados derechos colectivos, «más allá de los derechos reconocidos a cada persona, cuando se trata de minorías, algunos de estos derechos son, por definición, derechos colectivos» (10), resulta importante y positivo el reconocimiento

(8) Recomendación 1134 (1990) y Recomendación 1177 (1992).

(9) Recomendación 1201 (1993).

(10) CONSEIL DE L'EUROPE. Assemblée Parlementaire. Doc. 6749, Avis relatif à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités, Rapp. M. de Puig, pág. 3.

que se hace de los derechos individuales de las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Fundamentalmente porque, de prosperar la propuesta, quedarían amparados estos derechos por el sistema de garantías de los mismos establecido por la Convención europea de los derechos del hombre.

El diputado-ponente Lluís Maria de Puig, que intentó con sus enmiendas «precisar, enriquecer y mejorar» (11) el texto del protocolo, en el sentido de lograr un mayor reconocimiento colectivo de las minorías, señaló que:

«El texto actual de protocolo establece ciertamente un marco jurídico para la protección de los derechos de las minorías. Éste intenta combinar con prudencia los derechos individuales y los derechos colectivos, el derecho a la identidad diferenciada, a la no discriminación así como la auto-organización, aparecen claramente en el mismo. Este es pues un paso adelante indiscutible, dada la ausencia de normas sobre las minorías» (12).

Sin embargo, las expectativas que había generado la adopción de este protocolo adicional por la reciente cumbre de Viena, han quedado diluidas. De hecho, lo único que se hace en el anexo II a la declaración especial aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 32 países miembros del Consejo de Europa, es encargar al Comité de Ministros la preparación de un convenio-marco que concrete los principios que han de asegurar la protección de las minorías nacionales, y la redacción de un protocolo complementando la Convención europea de derechos humanos en el campo cultural con disposiciones que garanticen los derechos individuales, especialmente para las personas pertenecientes a minorías nacionales (13).

5. Además de los textos básicos declarativos de los derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 2.1), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y

(11) *Ibidem*, pág. 6.

(12) *Ibidem*.

(13) PARLAMENTO EUROPEO, Comisión de asuntos exteriores y de seguridad, Comunicación a los miembros, sobre la Declaración de Viena del Consejo de Europa, Doc. PE 207.071, 9 de noviembre de 1993, págs. 26-27.

de las Libertades Fundamentales de 1950 (art. 14), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 27), conviene tener en cuenta los documentos siguientes:

A. *Comunidad Europea*. Resoluciones del Parlamento Europeo de: 16 de octubre de 1981, sobre una carta comunitaria de las lenguas y culturas regionales y sobre una carta de los derechos de las minorías étnicas (14); 11 de febrero de 1983, sobre las medidas en favor de las lenguas y culturas minoritarias (15); 30 de octubre de 1987, sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea (16); publicada el día 18 de noviembre de 1988, sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones (17); 11 de diciembre de 1990, sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y la de la lengua catalana (18).

B. *Naciones Unidas*. La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, aprobada mediante la Resolución 47/135 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1992 (19). Se trata, como su propio nombre indica, de reconocer los derechos individuales y no los colectivos como tales minorías. No obstante, la Declaración señala que los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos, y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad (art.1).

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CARTA

6. La opción en favor de una convención internacional fue considerada por la CPLRE como la mejor forma de vincular a los Estados en el objetivo del Consejo de Europa de salvaguardar y promover el

(14) DOCE de 9 noviembre 1981.

(15) DOCE de 14 marzo 1983.

(16) DOCE de 30 noviembre 1987.

(17) DOCE de 18 noviembre 1988.

(18) DOCE de 18 enero 1991.

(19) NACIONES UNIDAS, *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su cuadragésimo período de sesiones, Vol. I, 15 de setiembre-23 de diciembre de 1992*. Doc. A/47/49 (Vol. I), pág. 220.

desarrollo de las lenguas minoritarias. El precedente de la Carta Europea de la Autonomía Local constituía un notable ejemplo, tanto por su carácter vinculante en derecho internacional como por el elemento de flexibilidad que incorpora en la asunción de medidas graduales por parte de los Estados.

Así, el grupo de expertos creado por la CPLRE, estudió el tema de la naturaleza jurídica que debía darse al documento. Tenía tres posibilidades: una resolución, una recomendación o una convención. Los expertos optaron por la última, atendiendo a tres razones: porque es el documento que tiene más valor desde el punto de vista jurídico, porque la articulación de una Convención se parece más a una Ley, y porque las convenciones prevén mecanismos de control para su aplicación (20).

La Comisión de asuntos culturales y sociales de la CPLRE se planteó asimismo la cuestión crucial de la naturaleza jurídica. Después de analizar la información que se desprendía del cuestionario escrito y de la ponencia pública de Estrasburgo de 1984 —organizada por la propia CPLRE—, concluyó que, si bien las declaraciones con carácter obligatorio de la ONU, del Acta final de Helsinki, del Consejo de Europa garantizan, bajo forma de principios generales, el derecho de los miembros de las comunidades lingüísticas a utilizar su propia lengua en la vida pública y social, el respeto a esta obligación es muy variable de una lengua a otra, y ello por razones diversas: históricas, geográficas, étnicas, económicas, psicológicas o incluso por el factor numérico. Ante esta evidencia, resultaba extremadamente dudoso que un deseo del Consejo de Europa, expresado bajo la forma de una resolución desprovista de efecto vinculante, pudiera conferir la plena eficacia, de la que carecen actualmente las disposiciones relevantes de derecho internacional que existen hace tiempo para la protección de las lenguas en cuestión.

Otro argumento que barajó la Comisión se refiere a que la forma jurídica de una Carta no era desconocida por el Consejo de Europa, sino que podía inspirarse en ejemplos concretos que afectan a otros campos del derecho europeo: la Carta Social Europea y la Carta Europea de la Autonomía Local.

Estas dos Convenciones, señala la Comisión en su informe, tipifican ciertas características comunes. Introducen en las competencias de la Administración nacional, regional o municipal, normas europeas que

(20) PETSCHEN VERDAGUER, S., *op. cit.*, pág. 583.

recogen convicciones fundamentales comunes de la Europa democrática. Y ofrecen a los Estados miembros dispuestos a adherirse, posibilidades suficientemente flexibles, de adoptar un cierto número de principios, de objetivos y de reglas, teniendo en cuenta su situación nacional, y permitiendo igualmente a los Estados signatarios aumentar ulteriormente el campo de sus obligaciones (21).

Como ha señalado Peter KOVACS (22), la Carta protege por un lado, las lenguas y no directamente los derechos de las minorías, y por otro, al no tratarse de un protocolo adicional a la Convención europea de los derechos humanos sino de una simple Convención multilateral, semi-abierta, escapa al sistema de control jurisdiccional previsto en la citada Convención (23).

III. EL OBJETIVO CULTURAL DE LA CARTA

7. No debe inducir a error la consideración que se hace en el preámbulo de la Carta relativa a «el derecho de practicar una lengua regional o minoritaria como un derecho imprescriptible conforme a los principios contenidos en el Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas y conforme al espíritu de la Convención para la salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa» (24). La Carta no trata de reconocer minorías étnico-lingüísticas ni de conceder derechos individuales o colectivos para los locutores de lenguas regionales o minoritarias. El objetivo de la Carta es de orden cultural.

La Carta busca proteger, afirma KOVACS, las lenguas de las minorías en lugar de tomar posición en el debate conceptual derechos individuales *versus* derechos colectivos y *a fortiori* en la definición de las características de las minorías (25).

(21) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23) 8, *cit.*, págs. 2 y 3.

(22) Este autor ha participado como experto gubernamental húngarés en la elaboración de la Carta, como miembro del Comité *ad hoc* de expertos sobre las lenguas regionales o minoritarias en Europa (CAHLR).

(23) KOVACS, P., «La protection des langues des minorites ou la nouvelle approche de la protection des minorites ?», *R.G.D.I.P.*, Tome 97, 1993, 2, pág. 411.

(24) CONSEIL DE L'EUROPE. Charte Europeenne des langues regionales ou minoritaires. Série des traités européens 148, Strasbourg, 5.XI.1992, pág. 2.

(25) KOVACS, P., *op. cit.*, pág. 413.

A. *Lenguas minoritarias y minorías lingüísticas*

8. Minorías lingüísticas y lenguas minoritarias son dos conceptos absolutamente diferentes. Lluís M.^a de Puig ha denunciado «una cierta confusión en la normativa europea entre la idea de minorías lingüísticas y de lenguas minoritarias». No necesariamente una minoría lingüística tiene que pertenecer a una lengua minoritaria. Hay minorías lingüísticas que son en realidad minorías de grandes lenguas; por ejemplo, la minoría alemana en Italia, cuyo grupo social pertenece a una gran lengua, el alemán. Establecer entonces, el mismo tipo de derechos para ambas podría resultar peligrosamente contradictorio (26).

La mencionada confusión no existe en la Carta. Su objetivo es la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias «en tanto que expresión de la riqueza cultural» (art. 7.1.a). El Informe del CAHLR es claro al respecto:

«la Carta persigue proteger y promover las lenguas regionales o minoritarias, no las minorías lingüísticas. Por esta razón se pone el acento sobre la dimensión cultural y el empleo de una lengua regional o minoritaria en todos los aspectos de la vida de sus locutores. La Carta no crea derechos individuales o colectivos para los locutores de lenguas regionales o minoritarias» (27).

La Carta circunscribe las medidas que prevee al más exquisito cumplimiento del principio de soberanía e integridad territorial de los Estados (preámbulo y art. 5). El informe de la Comisión decía: «se trata de tener en cuenta, en cada Estado, una realidad cultural y social, y no de poner en tela de juicio un orden político o institucional» (28). Los redactores de la Carta creyeron, sin embargo, que:

«si bien el proyecto de Carta no se ocupa del problema de las nacionalidades que aspiran a la independencia o a las modifi-

(26) PUIG, LL. M. de, « Les llengües minoritàries d'Europa: estat de la qüestió », *Quaderns de treball*, 9, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 1986, pág. 44.

(27) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, Charte Européenne des langues regionales ou minoritaires. Rapport explicatif, Strasbourg, 7 juillet 1992, págs. 3-4.

(28) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 10.

caciones de fronteras, debería poder ayudar, de una manera mesurada y realista, a atenuar el problema de las minorías cuya lengua constituye el elemento distintivo, permitiéndoles de sentirse cómodas en el Estado en el cual la historia les ha emplazado. Lejos de reforzar las tendencias a la desintegración, unas mejores posibilidades de practicar las lenguas regionales o minoritarias en los diversos campos de la vida no harán más que animar a los grupos que las hablan a dejar en segundo plano los resentimientos del pasado que les impiden de aceptar su lugar en el país en el que viven y en el conjunto de Europa» (29).

Después de la adopción de la Recomendación 1201 (1993) puede resultar ilustrativo el concepto de minoría nacional, del que una minoría lingüística europea constituiría una variante, expresado en el artículo 1 de la proposición de protocolo adicional.

B. *El concepto cultural de lengua*

9. La Carta entiende por lenguas regionales o minoritarias, «las practicadas tradicionalmente en el territorio de un Estado por los naturales de este Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado, y diferentes de la(s) lengua(s) oficial(es) de este Estado» (art. 1.a). No incluye ni los dialectos de las lenguas oficiales del Estado ni las lenguas de los emigrantes. En consecuencia, se refiere a las lenguas históricas de Europa.

Pero la Carta no da una definición de lengua, porque, según se dijo en la Comisión, dicha definición derivada de la lingüística no aportaría nada a un documento jurídico. Convenía solamente distinguir entre lenguas regionales o minoritarias, de una parte, y, de otra, aquellas expresiones lingüísticas que no tienen el carácter de lenguas regionales o minoritarias.

Son los Estados, en último término, los que tienen el poder de apreciar si determinado modo de expresión de un grupo de sus nacionales constituye una lengua regional o minoritaria. Ello se interpreta del análisis del artículo 2 (30). Por otro lado, la Carta no incluye nin-

(29) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 4.

(30) *Ibidem*, pág. 10.

guna distinción entre categorías de estas lenguas ni listado de las mismas.

El concepto de lengua que utiliza la Carta, como señala el informe del CAHLR, se articula esencialmente alrededor de la función cultural de la lengua. No se trata, como ya se ha dicho, de dar una definición político-social o étnica caracterizando a la lengua como vehículo de expresión de un determinado grupo social (31).

La terminología utilizada «lenguas regionales o minoritarias», se refiere a situaciones de hecho existentes en un Estado determinado, no a nociones de derecho. Así el adjetivo «regional» afecta a las lenguas habladas en una parte determinada del territorio de un Estado, en el cual estas lenguas pueden ser habladas por la mayoría de los ciudadanos. Por su parte el adjetivo «minoritarias» se refiere tanto a situaciones en que una lengua es hablada por personas que no se concentran en una parte determinada del Estado, o bien que aún concentrándose en una parte, su número es inferior a la población de la región que habla la lengua mayoritaria del Estado.

C. *Los objetivos y principios enunciados en la Carta*

10. La Carta obliga a los Estados a aplicar las disposiciones de la parte II al conjunto de lenguas regionales o minoritarias practicadas en su territorio. Esta parte II de la Carta enuncia los objetivos y principios de la misma, que son los siguientes:

a. Reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias (art. 7.1.a). Se trata de reconocer la existencia de estas lenguas como condición previa a la adopción de medidas activas de protección y promoción. En ningún caso este reconocimiento implica el reconocimiento de una lengua como lengua oficial (32). Aunque el texto inicialmente propuesto por el grupo de expertos de la CPLRE hablaba de «reconocimiento oficial» (33). Siguiendo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, se puede afirmar que una lengua es oficial «...independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es recono-

(31) *Ibidem*, pág. 5.

(32) *Ibidem*, pág. 14.

(33) PUIG, Ll. M.^a de, «Debat i elaboració de la Carta Europea de les Llengües», *Llengua i Dret*, 16, 1991, pág. 158.

cida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos...» (34).

b. Respeto al área geográfica de cada lengua regional o minoritaria (art. 7.1.b). La Carta distingue entre lenguas territoriales y lenguas desprovistas de territorio (art. 1.a,c). Pero las lenguas a las que se dirige fundamentalmente son las lenguas territoriales, ya que la mayor parte de medidas que contempla necesitan de un marco geográfico determinado distinto del de la totalidad del Estado. La definición de territorio que se da en la Carta es ambigua (art. 1.b). Corresponde en último término a cada Estado determinarla, en función de que exista la práctica de alguna de estas lenguas de manera significativa, «tanto si esta práctica es minoritaria, y que corresponda a su base histórica» (35). La Carta no pide que coincida el territorio de una lengua regional o minoritaria con una circunscripción administrativa, sino que no se adopten divisiones territoriales o administrativas que puedan perjudicar la práctica de una lengua.

Partiendo de la opción por el criterio de la territorialidad que hace la Carta, conviene recordar que la doctrina ha analizado los supuestos y las consecuencias de la adopción de uno de los dos principios en que se concreta toda política lingüística en un sistema multilingüe: el principio de la personalidad y el principio de la territorialidad. Una política basada en el principio de la personalidad de los derechos lingüísticos garantiza al individuo determinados servicios en su propia lengua, independientemente del lugar en que se encuentra. Mientras que el principio de la territorialidad limita a ciertas regiones definidas el derecho a beneficiarse de los servicios públicos en la propia lengua, donde ésta mantiene una alta prioridad. NINYOLES ha resumido un análisis sobre esta cuestión señalando que:

«la finalidad de ambos tipos de orientación... es la realización práctica de la coigualdad legal entre distintas lenguas en los sistemas multilingües. La solución personal favorece «según la demanda», la extensión de las lenguas en el territorio del esta-

(34) Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, FJ.II, BOE núm. 159, supl., de 4 de julio de 1986.

(35) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág.90.

do. La solución territorial apunta al unilingüismo social (= bilingüismo paralelo conjunto) sobre la base de unas áreas bien delimitadas. El aprendizaje preceptivo de otras lenguas como vehículo de comunicación intraestatal e internacional tiende a contrarrestar el posible peligro de un supuesto aislamiento cultural» (36).

c. Necesidad de una acción positiva en favor de las lenguas regionales o minoritarias (art. 7.1.c,d). La situación de peligro en que se encuentran numerosas lenguas de Europa determina forzosamente la necesidad de una acción positiva, la simple prohibición de la discriminación no es suficiente para asegurar la supervivencia de estas lenguas. La Carta habla de una acción «decidida» de promoción de estas lenguas, de su uso escrito y oral, en la vida pública y privada. Los 35 párrafos o preceptos que los Estados se obligan a escoger, como mínimo, entre las disposiciones de la parte III de la Carta, constituyen la forma en que se concreta esta acción positiva.

d. Garantía de la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias (art. 7.1, f,h). La enseñanza es sin duda el principal instrumento de transmisión de la lengua. La Carta prevé la promoción de estudios e investigación sobre las lenguas regionales o minoritarias.

e. Poner medios a disposición de personas no locutoras de lenguas regionales o minoritarias a fin de que puedan aprender estas lenguas (art. 7.1.g). Para facilitar la comunicación entre grupos lingüísticos, la Carta reclama la posibilidad de facilitar a las personas que no hablan las lenguas regionales o minoritarias su aprendizaje si ellas lo desean.

f. Relaciones entre grupos locutores de una lengua regional o minoritaria (art. 7.1.e,i). La Carta quiere proteger la conciencia de una misma identidad que tienen los locutores de una lengua regional o minoritaria, fomentando las relaciones entre sí, más allá de los límites de distribución territorial de aquellos, ya sea interna de los Estados o internacional. A nivel internacional, aquí se plantea la posibilidad de desarrollar relaciones entre grupos de una misma lengua regional o minoritaria, situados en distintos Estados. Es importante que los Estados reconozcan la legitimidad de tales relaciones y «no las consideren

(36) NINYOLES, R.L., *Estructura Social i Política Lingüística*, Ed. Bromera, Alzira, 1989, págs. 120-128.

como sospechosas desde el punto de vista de la lealtad debida de sus nacionales o como una amenaza a su integridad territorial» (37). Asimismo, se quiere fomentar las relaciones culturales entre practicantes de lenguas regionales o minoritarias diferentes. Este objetivo supondría, como dice el informe del CAHLR, un enriquecimiento cultural y una mejor comprensión entre todos los grupos en el seno del Estado (38).

IV. VALORES SUPERIORES QUE INSPIRAN LA CARTA

11. El «Informe de PUIG», de 30 de enero de 1986 (39), señalaba que los valores que debían inspirar el futuro documento eran: derecho a la diferencia, exigencia de democracia, principio de justicia, principio de libertad, principio de no discriminación y responsabilidad política de los Estados.

El análisis del texto de la Carta trasluce los citados valores. Por lo que respecta a la responsabilidad política de los Estados, se da por supuesto que el futuro de las lenguas en cuestión, depende esencialmente de la voluntad de ayuda que incorpore la acción política estatal. Sin embargo, el papel de las entidades locales y fundamentalmente regionales debe ser especialmente decidido; sin olvidar que es absolutamente indispensable que los interesados deseen conservar su propia lengua.

A. *Principio de pluralismo democrático*

12. El preámbulo de la Carta proclama los valores del pluralismo que son los ideales del Consejo de Europa y declara que la promoción de las lenguas regionales o minoritarias representa una contribución importante a la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y de la diversidad cultural.

La Carta enuncia, entre los principios que las Partes se obligan a fundamentar su política, el reconocimiento del valor de la diversidad cultural, y la necesidad de promover el uso de estas lenguas tanto en la vida privada como en la vida pública.

(37) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 17.

(38) *Ibidem*, pág. 16.

(39) PETSCHEN VERDAGUER, S., *op. cit.*, vol. II, pág. 579.

La CPLRE lo expresó claramente en su informe: «la defensa y el reforzamiento de las lenguas regionales y minoritarias representa una contribución a la construcción de Europa, puesto que ella no puede ser fundada, según los ideales de los miembros del Consejo de Europa, más que sobre los principios de la democracia y del derecho a la diferencia» (40).

La Carta no es beligerante con las lenguas oficiales. En el preámbulo afirma que el valor de la interculturalidad y el plurilingüismo no deben hacerse en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad de aprenderlas.

El informe de la CPLRE ilustra esta referencia señalando que la Carta no concibe las relaciones entre estas lenguas y las lenguas regionales o minoritarias como concurrentes o antagonistas. Ninguna disposición de la Carta puede ser interpretada como un obstáculo al conocimiento y al uso de las lenguas nacionales (41). En el mismo sentido se expresa el informe del CAHLR (42).

B. Principio de justicia

13. Las causas del proceso de minoración de unas lenguas respecto a otras han sido históricamente de carácter político. Una comunidad dominante impone a la comunidad dominada su lengua por la vía de la administración y del poder público, por la vía de la enseñanza, y en el siglo XX por la vía de los medios de comunicación (43). Luego el más elemental sentido de la justicia exige una reparación histórica en favor de estas lenguas minoritarias.

Precisamente, el grupo de expertos de la CPLRE, conscientes de la necesidad de plasmar este principio sin dejar duda y por su carácter simbólico, introdujo la noción de «reparación histórica», en el texto inicial. Sin embargo, tal concepto fue eliminado ya en el vigésimosegundo plenario de la CPLRE (44).

(40) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 9.

(41) *Ibidem*, pág. 10.

(42) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc DELA (92)2, *cit.*, págs. 4 y 7.

(43) PEN CLUB INTERNATIONAL. Manifiesto de los escritores europeos sobre los derechos lingüísticos, reunión extraordinaria de París, 25-27 de abril de 1991.

(44) PUIG, Ll. M.^a de, «Debat i Elaboració de la Carta Europea de les Llengües», *Llengua i Dret*, 16, 1991, págs. 158-159.

La Carta recoge este principio desde una doble diferenciación de medidas: prohibiendo toda discriminación en la utilización de una lengua regional o minoritaria en la vida social y privada, por un lado, y ofreciendo un apoyo activo a través de medidas especiales, por otro.

La acción positiva en favor de las lenguas regionales o minoritarias está prevista en la parte III de la Carta, que traduce en reglas precisas los principios establecidos en la parte II. Los Estados signatarios tienen como objetivo, afirmó en su día la CPLRE, reconocer un lugar a estas lenguas en la vida colectiva, es decir, en el marco de las instituciones, de las actividades sociales y en la vida económica (45).

C. *Principio de libertad*

14. El preámbulo recuerda el derecho imprescriptible de practicar una lengua regional o minoritaria según los principios contenidos en las Convenciones internacionales de derechos humanos, citadas.

Tratando de asegurar las condiciones para que este principio no sea un mera declaración, la Carta ha incluido entre los objetivos y principios del artículo 7, vinculantes como se ha dicho para todos los Estados signatarios, dos de especial trascendencia: el de facilitar y/o promover el uso oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en vida privada (art. 7.1.d) y el de facilitar y garantizar la enseñanza y la investigación de estas lenguas (art. 7.1.f.h.).

Merece especial atención la exigencia de la enseñanza, por cuanto constituye un aspecto crucial para el mantenimiento y la salvaguardia de las lenguas regionales o minoritarias. La Carta promueve «poner a disposición formas y medios adecuados» de enseñanza y estudio de estas lenguas a «todos los estadios adecuados». Luego, la Carta dejará a los Estados, en la parte III, definir o concretar las modalidades para asegurar este mandato, que serán según la situación sociolingüística y según los niveles de enseñanza, enseñanza en la lengua regional o minoritaria o enseñanza de la lengua regional o minoritaria. La Carta no olvida tampoco que además de la enseñanza en la lengua o de la lengua, como instrumento de transmisión, está la investigación de la misma para contribuir a su desarrollo y evolución.

(45) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 22.

Y para concluir, se puede afirmar que las medidas que regula la parte III, intentan asegurar las condiciones apropiadas para que este principio de la libertad de elegir y practicar una lengua regional o minoritaria, sean reales en la vida pública y privada.

No obstante, el último elemento para asegurar este principio, viene determinado por el derecho a acudir a los tribunales de justicia ante el incumplimiento de los mandatos de la Carta, y aquí es donde el sistema adolece de eficacia inmediata, como se señala en el punto en que se trata del control del cumplimiento de la Carta.

D. *Condiciones de aplicación de la Carta.*

15. Los principios y las normas de la Carta se caracterizan por situarse en un marco de aplicación condicionado por:

a. El respeto a la soberanía nacional y a la integridad territorial de los Estados. Tanto en el preámbulo como en el artículo 5 de la Carta, se deja bien claro que el objetivo de ésta se inscribe en el marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial. Ningún compromiso supuestamente amparado en la Carta sería pretexto suficiente para emprender una acción perjudicial a dicha soberanía e integridad.

b. La aplicación del régimen jurídico más favorable, que implica la aplicación del estatuto más favorable a las lenguas y a las minorías. La Carta no viene a reducir derechos y garantías reconocidos en las legislaciones internas o en acuerdos internacionales, sino que en caso de concurrencia se aplicará la más favorable a las lenguas.

c. El respeto a la Convención Europea de Derechos Humanos. Queda excluida, asimismo, la posibilidad de que al amparo de una disposición de la Carta se intente atacar los derechos garantizados por esta Convención (art. 4).

V. ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA CARTA: DISPOSICIONES OBLIGATORIAS MÍNIMAS, CLÁUSULAS OPTATIVAS Y RESERVAS

16. El artículo 2 de la Carta distingue fundamentalmente dos tipos de obligaciones: obligatorias mínimas y optativas; que se corres-

ponden con la parte II y la parte III, respectivamente. Las disposiciones obligatorias mínimas deben aplicarse en su integridad al conjunto de las lenguas regionales o minoritarias practicadas en los territorios de los Estados-Parte. Son los principios y objetivos establecidos en el artículo 7.

Sin embargo, la Carta atenua la obligatoriedad del artículo 7.1 señalando que su aplicación será «según la situación de cada lengua»; con lo cual otorga a los Estados un margen de interpretación y de aplicación apreciables. Por otro lado, estas disposiciones obligatorias son principios y objetivos que se definen de manera relativamente general.

Quizás la facultad más importante que se otorga a los Estados es decidir si un modo de expresión de un grupo de sus nacionales constituye una lengua en el sentido de la Carta. El CAHRL lo ha dicho claramente: «si bien los Estados-Parte no disponen de la libertad de reconocer o de rechazar en relación a una lengua regional o minoritaria, el Estatuto que le garantiza la parte II de la Carta, les corresponde, en tanto que autoridades de aplicación de la Carta, decidir si el modo de expresión...constituye una lengua regional o minoritaria» (46).

En resumen: el Estado-Parte ha de especificar todas las lenguas practicadas en su territorio que respondan a los criterios de la definición de lengua regional o minoritaria que da la Carta. Esta parte II se aplicará a todas estas lenguas ya sea sobre todo el territorio nacional ya sea en las zonas lingüísticas concretas.

17. Las disposiciones optativas, previstas en la parte III, traducen en reglas o normas más concretas los principios generales de la parte II. Estas disposiciones se refieren aquellos ámbitos de la vida cotidiana más importantes desde el punto de vista de la utilización de una lengua. Hay que distinguir aquí las siguientes modulaciones:

a. Los Estados deciden a qué lenguas aplicará la parte III. En el bien entendido de que un Estado puede, sin desconocer la letra de la Carta, reconocer que existe en su territorio una lengua regional o minoritaria determinada pero estima preferible no hacerla beneficiaria de las disposiciones de la parte III.

b. Una vez el Estado haya aceptado aplicar la parte III a una lengua regional o minoritaria, le corresponde definir los 35 párrafos o apar-

(46) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 10.

tados que como mínimo ha de aplicar a esta lengua.(art.2.2), de entre las alternativas ofrecidas por la Carta, y en el bien entendido que la opción jurídica puede ser única o diversificada para cada lengua.

c. Las disposiciones a elegir tienen un amplio espectro o gradación. Van desde unos compromisos mínimos hasta unas obligaciones de una amplitud considerable. Estos compromisos mínimos parten de la obligación de elegir entre uno y tres preceptos, según los casos, de entre los artículos reguladores de aquellos ámbitos de la acción social en los cuales la presencia de la lengua se hace necesaria para su mantenimiento. Son los artículos reguladores del tema de la enseñanza, la justicia, las autoridades administrativas y servicios públicos, los medios de comunicación, las actividades e infraestructuras culturales y la vida económica y social (art. 2.2).

d. La Carta ofrece 97 opciones posibles de compromiso a los efectos del mínimo citado de los 35 preceptos a asumir.

Este sistema, basado en la multiplicidad de opciones, resulta complicado pero con ello se pretende un resultado eficaz de la Carta facilitando la adhesión de los Estados. A su vez, este elemento de flexibilidad permite adaptar la Carta a las disparidades lingüísticas existentes. Por otro lado, conviene recordar que los Estados no pueden elegir arbitrariamente estas opciones sino que tienen que buscar la fórmula más conveniente a cada lengua.

18. Respecto a la cuestión de las reservas, la Carta prevee el siguiente sistema: ninguna reserva puede oponerse al punto 1 del artículo 7 de la Carta, que enuncia los objetivos y principios de la misma, en relación con las lenguas regionales o minoritarias, y en los territorios en las cuales son practicadas. Sólo se admiten reservas a los puntos 2 al 5 del mismo artículo 7.

Este distinto tratamiento de los preceptos del artículo 7 obedece a la naturaleza diferente de ambos grupos de normas, mientras el punto primero se refiere a los territorios en los que se practican lenguas regionales o minoritarias, el campo de aplicación del punto segundo se extiende a todo el territorio nacional (47).

No se pueden formular reservas, asimismo, a la parte III de la Carta, lo cual resulta coherente con la posibilidad de elección de los com-

(47) KOVACS, P., *op. cit.*, pág. 415.

promisos, comentada. Finalmente, todo Estado contratante que ha formulado una reserva puede retirarla, notificando su decisión al Secretario General del Consejo de Europa.

VI. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

A. *La prohibición de toda discriminación*

19. Las obligaciones de los Estados giran alrededor de dos ejes. El primero de ellos lo constituye la prohibición de toda discriminación por razón de estas lenguas, mientras que el segundo está formado por el conjunto de medidas que la Carta contempla para salvaguardar y promover las lenguas regionales o minoritarias.

El principio de la no discriminación se encuentra recogido en el mismo preámbulo de la Carta cuando se refiere al Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas y a la Convención europea para la protección de los derechos humanos, y cita los compromisos políticos adoptados en el marco de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (48). Asimismo, entre los preceptos de la parte II —por tanto de obligado cumplimiento para las Partes, aunque con posibilidad de reserva— (art. 21.1) está el compromiso de:

«eliminar, si todavía no lo han hecho, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificadas que comporten en la práctica de una lengua regional o minoritaria y tengan por objetivo desalentar o poner en peligro el mantenimiento o el desarrollo de éstas.»(art. 7.2).

Esta condena de la discriminación constituye una garantía fundamental para estas lenguas. Teniendo en cuenta que este principio ya estaba consagrado en la Convención europea de los derechos humanos, la Carta trata de concretarlo y de reforzarlo, desarrollando «una dimensión nueva que le sea propia». Así lo afirma el informe de la CPLRE especificando que:

(48) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 7.

«el principio de no discriminación, tal como lo contempla la Carta, se entiende como una protección, no sólo a los individuos sino también a las comunidades que practican una lengua regional o minoritaria y como una protección a las lenguas como tales, es decir, como elemento constitutivo del patrimonio cultural europeo. Esta dimensión de la prohibición de la discriminación se encuentra conformada en la definición dada de la discriminación por el art. 1.c. de la Convención» (49).

KOVACS recuerda no obstante, respecto a la aplicación del artículo 14 de la citada Convención, que el balance histórico es deficitario, por cuanto este precepto ha resultado difícil articularlo a la problemática de la protección de las minorías ante la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su carácter no autónomo (50).

Conviene precisar que esta disposición tampoco pretende crear una igualdad completa entre todas las lenguas. De aquí el término «injustificadas» que utiliza la Carta, (art. 7.2) aunque claro está el Estado-Parte no puede tomar medidas arbitrarias porque se ha comprometido a mantener y desarrollar las lenguas regionales o minoritarias de su territorio.

Finalmente, la dimensión del problema se sitúa correctamente: la insoslayable necesidad de tomar medidas activas en favor de estas lenguas si se quiere que no desaparezcan y sin que esto suponga discriminación en contra de los locutores de las lenguas oficiales:

«La adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias destinadas a promover una igualdad entre los locutores de estas lenguas y el resto de la población o contemplen sus situaciones particulares no se considera como un acto de discriminación contra los locutores de las lenguas más extendidas.» (art. 7.2 de la Carta).

La codificación de este precepto que consagra la discriminación positiva a favor de las lenguas regionales o minoritarias, constituye uno de los logros principales de la Carta (51).

(49) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 22.

(50) KOVACS, P., *op. cit.*, pág. 412.

(51) KOVACS, P., *op. cit.*, pág. 416.

B. *Acciones positivas en favor de las lenguas regionales o minoritarias*

20. Como es sabido el profesor Paul REUTER al estudiar la clasificación de las normas jurídicas internacionales, hizo la distinción, en función del grado de su fuerza obligatoria, entre obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. En las primeras se obliga a una cierta conducta determinada tendente a un resultado, mientras que en las segundas se obliga directamente a un resultado. Esta distinción es fundamental en derecho internacional y entraña múltiples consecuencias: la falta de concreción del contenido de la norma de comportamiento, que a menudo se trata de «standares», de «directivas muy flexibles que no pueden ser establecidas más que por una invocación muy genérica a la costumbre y a la práctica internacional» (52); y especialmente en materia de responsabilidad. Las obligaciones de comportamiento siguen la fórmula célebre de la «debida diligencia» precisada más o menos según las hipótesis; por tanto en el supuesto de su transgresión, los hechos ilícitos serán hechos ilícitos de negligencia (53).

El análisis de las acciones positivas que prevé la Carta, incorporándolas a una u otra clase de obligaciones —no obstante, el difícil encuadre de algunas medidas— puede resultar clarificador, desde el punto de vista de la exposición de los tipos de obligaciones establecidos para la consecución de los objetivos que la Carta persigue.

a. *Obligaciones de comportamiento*

21. Esquemáticamente, pertenecerían a este grupo, además de las obligaciones derivadas de los principios de la parte II, las medidas de la parte III referidas a las materias de autoridades administrativas y servicios públicos, medios de comunicación, actividades y equipamientos culturales, vida económica y social, y relaciones transfronterizas.

a') *Autoridades administrativas y servicios públicos.*—El artículo 10 distingue tres tipos de intervención: la acción de las autoridades administrativas del Estado, la acción de las autoridades administrativas

(52) REUTER, P. «Principes de Droit International Public», *RCADI*, 103, 1961, págs. 472-475.

(53) *Ibidem*, págs. 598-599.

de los entes locales y regionales y la acción de los organismos prestadores de los servicios públicos. Las medidas que la Carta contempla van desde «velar» para que las autoridades administrativas utilicen las lenguas regionales o minoritarias, en el caso del Estado, «permitir(las) y/o apoyar(las)», en el caso de los entes regionales o locales, y «velar» para que sean empleadas en la prestación de un servicio público, a medidas más concretas y limitadas.

Estas obligaciones genéricas vienen mediatizadas además por expresiones como: «un número de locutores que justifiquen las medidas...», «según la situación de cada lengua» o «en la medida de lo razonablemente posible», en este último caso atendido a razones de coste económico que puede no estar al alcance de las autoridades afectadas.

Resulta interesante la medida relativa a «permitir, a petición de los interesados, el empleo o adopción de la toponimia en las lenguas regionales o minoritarias» (art. 10.5). Habida cuenta que esta previsión no se supedita al territorio en que se practica una determinada lengua regional o minoritaria, cabe entender que «el conjunto de nombres del lugar de un país» (54) podrán ser utilizados fuera del territorio de la citada lengua.

El objetivo de tales disposiciones es permitir a los locutores de las lenguas regionales o minoritarias ejercer sus derechos y deberes cívicos en condiciones respetuosas a su modo de expresión (55)

b') Los medios de comunicación.—Los redactores de la Carta conscientes de que «hoy, una lengua no tiene posibilidad de mantener su influencia sino puede acceder a las nuevas formas de comunicación de masas» (56), han previsto una serie de medidas tendentes a asegurar unos mínimos indispensables de tiempo y presencia de estas lenguas en los medios de comunicación a fin de preservar su salvaguardia.

Habida cuenta de que las autoridades públicas en los diferentes Estados, ejercen competencias o grados de control distintos en los medios de comunicación, las medidas previstas en el artículo 11 van desde «asegurar la creación al menos de una estación de radio o de un canal de televisión en las lenguas regionales o minoritarias» (art. 11.1.a,i) a pretender «apoyar y/o facilitar» otras medidas en materia de audiovisual,

(54) TOLIVAR ALAS, L. *Las libertades lingüísticas*, INAP, Madrid, 1987, pág. 184.

(55) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 24

(56) *Ibidem*, pág. 26.

prensa, asistencia financiera a los medios de comunicación, y a la formación de periodistas, etc.

Haciendo referencia, por una parte, a los principios de independencia y autonomía de los medios de comunicación, la Carta se refiere, por otra, al mínimo papel que el Estado tiene de garantizar la libertad de comunicación y de adoptar cuantas medidas sean necesarias para eliminar los obstáculos a esta libertad. Precisamente para asegurar la libertad y la pluralidad de los medios, se prevé la representación de los intereses de los locutores de estas lenguas regionales o minoritarias en los órganos eventualmente creados a tal finalidad (art. 11.3).

c') Actividad y equipamientos culturales.—La Carta concede, como en la enseñanza, especial importancia a este tema. Lo demuestra el dato de que al menos tres opciones del artículo 12 deberán ser asumidas por los Estados. A pesar del distinto grado de competencia de las autoridades públicas, en el supuesto de que ésta exista, la Carta preve la vinculación de las Partes a «velar», «favorecer», «apoyar y/o facilitar» una serie de medidas tendentes a que las lenguas regionales y minoritarias tengan un lugar apropiado en el mundo de las manifestaciones y programas culturales y en el funcionamiento de los equipamientos de los mismos.

Quizás resulten significativas las previsiones de la Carta en orden a promover el empleo de estas lenguas favoreciendo el acceso de las mismas a las obras producidas en otras lenguas ayudando y desarrollando las actividades de traducción, doblaje y subtitulación (art. 12.3) sin olvidar que «para evitar las barreras culturales, es preciso sin embargo un proceso en los dos sentidos. Es pues esencial para la viabilidad y el estatuto de las lenguas regionales o minoritarias que las obras importantes producidas en estas lenguas se lleven al conocimiento del gran público» (57). U otra medida como la creación de un organismo encargado de la colección, depósito y difusión de obras en estas lenguas (art. 12.1.g). O, finalmente, la previsión de dar un lugar apropiado a las lenguas regionales o minoritarias y a su cultura, en la política cultural que los Estados tengan en el extranjero,(art. 12.3) «a fin de dar una imagen completa y fiel de la cultura nacional en el extranjero» (58).

(57) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92) 2, *cit.*, pág. 28.

(58) *Ibidem*, pág. 29.

d') Vida económica y social.—Aun teniendo en cuenta que «la interferencia de los poderes públicos en la vida económica y social se limita en su mayor parte a una función legislativa y reglamentaria» (59), la normalización de una lengua en los usos comerciales y financieros, depende en buena medida de la normativa reguladora de tales usos. De ahí la importancia de las previsiones que hace el artículo 13 de la Carta.

Las medidas previstas son de dos tipos: unas, concretan la prohibición de excluir toda disposición que impida o limite el uso de las lenguas regionales o minoritarias en los actos de la vida económica o social, aunque tal precepto tiene una limitación importante: las medidas que se prohíben son aquellas que no tienen «razones justificables»(art. 13.1). Y las otras, constituyen medidas de apoyo activo a estas lenguas: definir, a través de la reglamentación correspondiente, modos que permitan el empleo de estas lenguas en los documentos financieros; velar para que los locutores de estas lenguas sean recibidos o cuidados en su lengua en los centros sociales, hospitales, etc (art. 13.2).

e') Intercambios fronterizos.—Conforme a los principios de la Carta, los grupos locutores de lenguas regionales o minoritarias, deben poder desarrollar sus relaciones culturales a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, no se obliga a los Estados a escoger párrafo alguno del artículo regulador de este tema (art. 15). La Carta contempla favorecer los contactos entre estos grupos, en el campo de la cultura, la enseñanza, la información, la formación profesional y la educación permanente. La cooperación transfronteriza debe ser facilitada o promovida sobretodo a nivel local y regional (60) (art. 14.3).

Los recelos de los Estados en este campo intenta despejarlos el CAHLR en su informe:

«en muchos campos la cooperación transfronteriza se desarrolla entre regiones vecinas de Estados diferentes. Se ha constatado que en ciertos casos que esta situación puede aparecer todavía como un problema para la integridad territorial. No obstante, en el estadio actual de aproximación entre los Estados europeos, es

(59) *Ibidem*.

(60) *Vid.* el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de Mayo de 1980), BOE núm. 248, de 16 octubre 1990.

al contrario, una suerte para los Estados afectados disponer de un «hecho cultural» que refuerza su comprensión recíproca» (61).

La Carta, en este punto, constituye un ejemplo más de los esfuerzos persistentes desplegados por la CPLRE para aumentar, en interés de la unidad europea, la permeabilidad de las fronteras nacionales, a través de estrechar los contactos a nivel local y regional (62).

f') Especial referencia a las entidades locales y regionales.- A nadie escapa la importancia que tiene la Carta para las entidades locales y regionales. Ellas constituyen los primeros niveles territoriales de la Administración Pública, y son por tanto, cada una a su nivel, las que deben asegurar la participación de todos sus habitantes en la normalización lingüística. Pero, como señala el CAHLR, hay que ser conscientes de que la aplicación de ciertas disposiciones de la Carta que son competencia de las entidades locales y regionales, pueden comportar costes substanciales para las mismas (63).

Concretamente, la Carta hace mención a las entidades locales y regionales al referirse a «las autoridades administrativas y servicios públicos», comprometiéndolo a las Partes a «permitir y/o apoyar», el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la administración regional o local: admitiendo la presentación de instancias orales o escritas, haciendo sus publicaciones oficiales en estas lenguas, y empleando las mismas en los debates de las respectivas asambleas sin excluir la lengua oficial del Estado. Asimismo, previendo el uso correcto de la toponimia en las lenguas regionales o minoritarias (art. 10.2).

La Carta tiene en cuenta, al utilizar los términos «permitir y/o apoyar», el principio de la autonomía local tal como queda definido en la Carta Europea de la Autonomía Local (64).

(61) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 30.

(62) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 1.

(63) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 25.

(64) *Ibidem.* Sobre el concepto y el alcance de la autonomía local *Vid.* arts. 3 y 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), BOE núm. 47, de 24 febrero 1989.

b. Obligaciones de resultado

22. Quedarían dentro de este grupo, las medidas relativas a dos ámbitos fundamentales para la salvaguarda de estas lenguas y de los derechos de sus locutores: la enseñanza y la justicia.

a') La enseñanza.—Las disposiciones de este artículo están previstas para ser aplicadas en el territorio donde se practican las lenguas regionales o minoritarias, según la situación de cada lengua y sin perjuicio de la enseñanza de las lenguas oficiales. Sin embargo, consciente de que el principio de territorialidad puede no ser suficiente, la Carta prevé que las Partes se comprometan a autorizar o apoyar una enseñanza en estas lenguas fuera de su territorio propio. El informe del CAHLR constata que «un número importante de locutores de estas lenguas especialmente han emigrado a las grandes ciudades» (65).

La importancia que la Carta concede a la enseñanza viene dada, primero, por su inclusión entre los principios de la parte II; segundo, porque las medidas del artículo 8 son más concretas, no se refieren a una conducta sino a «prever» que la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica o profesional y/o universitaria, se asegure en la lengua regional o minoritaria en cuestión; tercero, por ser obligatorios, al menos, tres párrafos o apartados del artículo regulador de esta competencia. Y cuarto, por la previsión de crear uno o varios «órganos de control encargado(s) de seguir las medidas adoptadas y los progresos realizados en el establecimiento o el desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias» (art. 8.1.i), y que los resultados de este control se hagan públicos. Sin embargo, las características de un tal órgano no se especifican (66).

La matización que hace la Carta sobre la situación de cada lengua encuentra su correspondencia en la graduación de las medidas contempladas, referidas a los distintos niveles educativos. Junto a ellos está la de asegurar la formación inicial y permanente de los enseñantes que son los que en definitiva hacen posible el sistema.

Respecto a la referencia «sin perjuicio de la enseñanza de las lenguas oficiales», expresamente recalcada en el preámbulo, constituye una

(65) CONSEIL DE L'EUROPE, Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 22.

(66) Cabe prever que estos órganos serán reconocidos a los efectos de elevar información al comité de expertos, previsto en el art. 16.2.

manifestación más del cuidado que los redactores han tenido de no afectar a las estructuras institucionales y territoriales de los Estados. Se trata de evitar toda tendencia a crear *ghettos* lingüísticos, antes al contrario, se trata de reafirmar los principios de la intercultura y el pluralismo (67).

El conocimiento de la lengua oficial es una necesidad; así que ninguna disposición de la Carta debería ser interpretada como tendente a instituir un obstáculo al conocimiento de las lenguas oficiales (68).

b') La justicia.—La Carta ofrece distintas opciones, distinguiendo entre procesos penales, civiles y administrativos, bajo tres parámetros: el territorial, las circunscripciones de autoridades judiciales en las cuales reside un número de personas que practiquen las lenguas regionales o minoritarias que justifiquen tales medidas; la situación de cada lengua, y la condición de que «la utilización de posibilidades ofrecidas por el presente párrafo no sean consideradas por el juez como un obstáculo a la buena administración de la justicia» (art. 9.1).

El CAHLR señala en su informe, respecto a la última condición, que se trata de proteger los principios fundamentales de justicia, tales como la igualdad entre las partes y una rapidez adecuada al procedimiento judicial contra la eventualidad de un recurso abusivo a las lenguas regionales o minoritarias» (69).

El supuesto más relevante lo constituye la posibilidad, en los procesos penales, de «garantizar al acusado el derecho de expresarse en su propia lengua regional o minoritaria»(art. 9.1.a,ii). Este derecho va más allá del derecho del acusado, conforme está establecido en el artículo 6.3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende la lengua empleada por el Tribunal; porque esta disposición sobrepasa, en sentido estricto, un derecho humano, al dar de hecho libertad de elección de lengua al acusado, con las consiguientes exigencias de posibilidades materiales que este extremo comporta para los Estados. El informe del CAHLR ilustra este extremo señalando que se juzga razonable dejar a los Estados una cierta

(67) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 20.

(68) *Ibidem*, pág. 7.

(69) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 22.

discrecionalidad de aceptar esta opción si lo desean pero limitando su aplicación a ciertos distritos judiciales (70).

VII. EL CONTROL DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA

23. Examinar los mecanismos que la Carta ha previsto para garantizar su eficacia, constituye un aspecto de indudable importancia. De entrada hay que señalar que, en comparación a la Carta Europea de la Autonomía Local que constituye de alguna manera un precedente a seguir (71) la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias ha previsto en la parte IV un sistema de garantías más reforzado.

La Carta incorpora unos mecanismos internos de los Estados y unos mecanismos externos a ellos.

A. *Los mecanismos internos de los Estados*

24. Los mecanismos internos de los Estados son muy débiles. Se trata de la constitución de órganos representativos de los intereses de las lenguas regionales o minoritarias (art. 7.4); o de los órganos previstos para el seguimiento de la enseñanza (art. 8.1.i).

Son órganos «encargados de aconsejar a las autoridades sobre todas las cuestiones que afecten a las lenguas regionales o minoritarias» (art.7.4). Son, por tanto, órganos meramente consultivos, pero que estando legalmente constituidos tendrán la facultad de llamar la atención del comité de expertos que se cita a continuación.

B. *Los mecanismos de seguimiento del Consejo de Europa*

25. Los mecanismos de seguimiento de la aplicación de la Carta que contempla la misma se enmarcan dentro del marco institucional del

(70) *Ibidem*, pág. 23.

(71) La Carta Europea de Autonomía Local sólo prevé en el art. 14 un sistema de comunicación de información por parte de los Estados al Secretario General, sobre las disposiciones legislativas y otras medidas que hubieren tomado con el fin de adaptarse a la Carta.

Consejo de Europa, careciendo de toda garantía jurisdiccional. Son los siguientes:

a. Los informes periódicos: que las Partes deberán presentar trianualmente al Secretario General del Consejo de Europa, sobre la política seguida conforme a la parte II de la Carta y las medidas concretas adoptadas en cumplimiento de las disposiciones de la parte III. Estos informes deberán hacerse públicos (art. 15).

b. El comité de expertos: el Comité de Ministros designará un comité de expertos, compuesto de un miembro por cada Estado-Parte, de entre una lista de personas de la más alta integridad, propuesta por la Parte respectiva (art. 17.1).

Los miembros del comité serán nombrados por un período de seis años y su mandato podrá ser renovado. Su funcionamiento se asegura mediante la adopción, por el propio comité, de un reglamento interior, y su secretariado estará asegurado por el Secretario General del Consejo de Europa (art. 17.2 y 3).

Este comité de expertos elevará un informe al Comité de Ministros, a partir de los informes periódicos presentados por la Partes y de las posibles informaciones que le hagan llegar los organismos o asociaciones legalmente constituidos en los Estados sobre cuestiones relativas a los compromisos adoptados por el Estado en virtud de la parte III de la Carta y someterle declaraciones sobre la política seguida por un Estado conforme a la parte II.

El informe del comité de expertos contendrá en particular las proposiciones que presenta al Comité de Ministros con vistas a la preparación, en su caso, de recomendaciones de éste a una o varias Partes (art. 16.1,2,3 y 4).

Este procedimiento de elevar información estos organismos o asociaciones internos de los Estados —y sólo respecto de su Estado— al comité de expertos carece de todo carácter jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional. El comité no es un organismo encargado de resolver reclamaciones. «El comité de expertos está encargado únicamente de seguir la realización de la Carta y de recoger informaciones a este fin. Los organismos previstos en el art. 16 no pueden pedirle de jugar un papel de instancia de recurso más o menos judicial» (72).

(72) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 31.

Este informe de los expertos al Comité de Ministros se acompañará de las observaciones que del mismo formulen los Estados, y podrá darse a conocer públicamente. A este respecto el CAHLR recomienda que se valore cada caso antes de proceder a la publicación.

Obviamente estos informes por sí solos no tienen otra fuerza que la que logre insertarles, atendiendo al reconocimiento que se pueda hacer de su competencia, la «*auctoritas*» del comité de expertos. Su grado de independencia respecto de sus gobiernos será otro requisito importante, con vistas a la eficacia de su función. «La Carta indica que los expertos nombrados para el comité deben cumplir su tarea, actuar de manera independiente y no seguir instrucciones de los gobiernos afectados» (73). El reglamento de régimen interior previsto ayudará a darle cierta autonomía.

c. El informe del Secretario General a la Asamblea Parlamentaria: la Carta prevee que bianualmente, el Secretario General presente un informe detallado a la Asamblea Parlamentaria (art. 16.5).

VIII. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA CARTA

26. Como se ha dicho, el concepto de lengua que da la Carta es un concepto cultural, y su objetivo es la protección de las lenguas históricas, regionales y minoritarias, de Europa, como elemento fundamental del patrimonio cultural europeo. Al *no consagrar el derecho del individuo a hablar su propia lengua* ni reconocer los derechos lingüísticos de los locutores de los grupos minoritarios étnico-culturales, la Carta puede ser criticada por no consagrar expresamente un derecho humano individual que las personas pertenecientes a minorías lingüístico-culturales pueden alegar ante instancias jurisdiccionales.

No obstante, como en su día argumentó la CPLRE, la Carta «permitirá al Consejo de Europa de hacer progresar su acción no solamente en el ámbito cultural sino igualmente en otros campos». Así partiendo de que el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, protege la utilización de las lenguas minoritarias contra toda discriminación, la Carta concreta la función de protección con reglas a aplicar en los prin-

(73) *Ibidem*, pág. 32.

cipales ámbitos de utilización de la lengua y va más allá de una simple prohibición de la discriminación previendo medidas de apoyo activo al desarrollo de estas lenguas. «Ella contribuye así, en este marco, a la realización de los objetivos perseguidos por el Consejo de Europa en su Convención sobre los derechos humanos» (74).

27. Por diversas razones, entre ellas el propio objetivo de la Carta, ésta *mantiene el actual «status» discriminatorio entre lenguas nacionales y lenguas minoritarias*, al no reconocer o no adoptar alguna medida eficaz a fin de asegurar el derecho de toda lengua a su existencia y evolución autónoma, rehusando las influencias exteriores forzadas. La Carta deja muy claro el respeto a las lenguas nacionales, a los principios de soberanía e integridad territorial, etc. El informe del CAHLR dice textualmente que «cada categoría de lengua...al lugar que le corresponde» (75). «Se trata, en cada Estado, de tener en cuenta una realidad cultural y social, y no de poner en tela de juicio un orden político o institucional» (76).

Conviene resaltar a este respecto que suscribir la Carta supone reconocer las lenguas regionales o minoritarias «como expresión de su riqueza cultural», pero sin que este reconocimiento implique que acceden a la categoría de lengua oficial en su respectivo territorio. Sin embargo, los compromisos de las Partes supondrán un efecto positivo sobre la situación de los individuos y los grupos culturales minoritarios.

En otro orden, conviene ponderar que si bien existe un derecho lingüístico con un contenido mínimo predicable de todas las lenguas -en relación al cual Henri Giordan ha dicho que «comprometer la libertad de uso de una lengua es, en cierto modo, atentar contra la integridad de la persona humana» (77), no es lo mismo una lengua «regional» en avanzado proceso de normalización, expresión a su vez de un derecho colectivo de una determinada comunidad, que una lengua que ha quedado reducida al lenguaje familiar y coloquial (78). Pronunciamientos

(74) CONSEIL DE L'EUROPE. CPLRE. Doc. CPL (23)8, *cit.*, pág. 1.

(75) CONSEIL DE L'EUROPE. Doc. DELA (92)2, *cit.*, pág. 4.

(76) *Ibidem*, pág. 7.

(77) GIORDAN, H., *Les minorités en Europe*. Ed. Kimé, París, 1992, págs. 24-25.

(78) *Vid.* Informe del Parlamento Europeo sobre las minorías culturales y lingüísticas de la Comunidad Europea; Comisión de Juventud, Cultura, Educación y Medios de Comunicación; Ponente Sr. Mark Killilea, 13 de octubre de 1992. Este informe reciente

inequívocos de la Carta como el referido al respeto a la unidad de la lengua por encima de divisiones político-administrativas, permiten propugnar que los esfuerzos, tanto legales como financieros, en favor de estas lenguas «regionales» no pueden ya escatimarse.

28. Sin duda la gran diversidad sociolingüística de Europa recomienda una *amplia flexibilidad de la Carta* a fin de subsumir todos los supuestos en que se encuentran las lenguas. El resultado es un tronco común, sólo a nivel de principios, que es el vinculante para todas las Partes signatarias (79). Por otro lado, los Estados son libres de señalar a qué lenguas se aplicarán las disposiciones de la parte III de Carta disponiendo a su vez de una amplia discrecionalidad para escoger de entre varias opciones que representan diferentes grados de vinculación.

Sin embargo, es seguramente esta gran flexibilidad la que ha facilitado la adopción de la Carta como convención internacional, y la que ha de facilitar la adhesión de los Estados. Un texto de estas características anula los argumentos de los Estados más reticentes a adoptarla (80).

29. La Carta no establece ningún sistema de recurso jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional en caso de incumplimiento de los compromisos del Estado. No se vislumbra ni a nivel de comentario del CAHRL ni en la documentación de la CPLRE sobre la Carta, la conveniencia de crear un tribunal internacional para la defensa de las lenguas, reclamado por la Asociación de Escritores Europeos (81).

Los mecanismos de control previstos en la Carta son, como se ha dicho, *de carácter informativo, y de autocontrol estatal*, porque los informes periódicos son de los Estados, y son los Estados también quienes proponen los expertos. Cabe reconocer, sin embargo, que los mecanismos que esta Carta crea suponen un notable avance respecto de otras convenciones, lo que permitirá tener una información objetiva sobre la situación de las lenguas regionales o minoritarias.

incluye un balance de la situación de las lenguas habladas por las minorías lingüísticas de la Comunidad Europea.

(79) Con la posibilidad todavía de formular reservas a los párrafos 2 al 5 del art. 7 de la Carta.

(80) *Vid.*, para el caso de Francia, «Le Monde», 21 Enero 1993, págs. 17-18.

(81) PEN CLUB INTERNACIONAL. Manifiesto de los Escritores Europeos sobre los derechos lingüísticos, reunión extraordinaria de París, 25-27 abril de 1991.

No obstante de cara al futuro, hay que tener en cuenta que una hipotética aprobación del protocolo adicional a la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sobre los derechos de las minorías —señalado en el punto primero de este comentario—, decidido en la conferencia en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa celebrada en Viena el 9 de noviembre de 1993 (82), introduciría positivamente el sistema de garantías de estos derechos, previsto en la Convención.

Incluso se ha dicho que si bien no se puede hablar de jurisprudencia *stricto sensu* en el caso del comité de expertos establecido en la Carta, los argumentos de los informes y de las recomendaciones de éste podrán ser recogidos ulteriormente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Comisión (83).

(82) PARLAMENTO EUROPEO, Comisión de asuntos exteriores y de seguridad, Comunicación a los miembros, sobre la Declaración de Viena del Consejo de Europa, Doc. PE 207.071, 9 de noviembre de 1993.

(83) KOVACS, P., *op. cit.*, pág. 418.