

Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en la Constitución Europea

Dr. Iñigo Urrutia Libarona

Departamento de Derecho Constitucional y Administrativo
Universidad del País Vasco – UPV/EHU, Basque Country

Sumario:

1. Introducción
2. Bases jurídicas del régimen lingüístico
3. El estatus de las lenguas no oficiales de la Unión
4. Reconocimiento de la diversidad lingüística
 - 4.1. Alcance
 - 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 del régimen jurídico de uso oficial e institucional de las lenguas se produce un primer nivel 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, suponiendo déficits que han de ser corregidos, al afectar negativamente a la diversidad lingüística europea.

La preocupación sobre los efectos perjudiciales que provocan las tendencias 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 lingüísticas¹. 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 minoritarias².

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.

¹ Véase B. DE WITTE, “Minorités nationales: reconnaissance et protection” *Pouvoirs* nº 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, Paris, 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.

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, centraremos, posteriormente, el estatus de las lenguas no oficiales de la Unión Europea y, finalmente, nos ocuparemos del alcance jurídico del reconocimiento de la diversidad lingüística referido en el artículo II-22 de la Constitución europea (correspondiente a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, incluida como Parte II de la Constitución⁴), así como de las perspectivas de materialización del precepto.

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. No obstante, el régimen lingüístico europeo no se agota en el estatus institucional de las lenguas. La oficialidad de las lenguas en el ámbito europeo produce consecuencias excluyentes respecto de las demás lenguas europeas a las que no se ha reconocido tal carácter, independientemente de cuál sea el que éstas poseen en el ámbito interno.

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) El artículo IV-10 de la Constitución europea (que correspondería al artículo 314 del Tratado CE en su versión consolidada) declara la autenticidad del texto del Tratado redactado en veintiún 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 signatarios⁵. 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 que se adhieren a la Unión en mayo de 2004. El artículo IV-10 ha de adaptarse 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

³ El texto utilizado para la redacción de este artículo corresponde al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo de Roma el 18 de julio de 2003 (2003/C 169/01) DOCE de 18 de julio de 2003.

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.

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 contenido sustantivo remiten a las lenguas que éste cita a la hora de determinar el régimen lingüístico (especialmente el artículo III-12 del 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, que fue incluida en el artículo 314 del Tratado CE (correspondiente al artículo IV-10 de la Constitución) pero que no sería declarada lengua oficial y de trabajo⁷. 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. En definitiva, este precepto no actúa sobre el régimen de uso oficial e institucional⁸. El estatus institucional de las lenguas dependerá de la normativa, sin que el artículo 314 TCE (que deviene en artículo IV-10) 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.

b) 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-8, II-41 y III-12.

El artículo I-8 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-8.2 *in fine*). Por su parte, el artículo II-41, contenido en la Carta de Derechos Fundamentales y referido al derecho a una buena administración¹⁰ 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-12 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-8 y recibir una contestación son las que se enumeran en el artículo IV-10. Las instituciones y organismos

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 del 2004 y con las elecciones legislativas de Irlanda, la cuestión relativa a otorgar estatus de lengua de trabajo a la lengua irlandesa se ha encontrado presente en el discurso de los partidos políticos irlandeses, aunque aún no ha sido adoptada resolución alguna al respecto. Al respecto puede verse <http://www.eurolang.net/>

⁸ Ha de diferenciarse, como indica N. LABRIE, *La construction linguistique ...* 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.

¹⁰ 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 encrucijada constitucional de la Unión europea*. Civitas, Madrid, 2002, p. 195-197.

consultivos contemplados en el presente artículo son los que se enumeran en el apartado 2 del artículo I-18 [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 [relativo al Tribunal de Cuentas] y I-31 [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 Tratado CE (antiguo artículo 8 D)¹¹. 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 aquel. 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 Tratado CE¹². Se trata de la positivación del derecho a servirse de una lengua. La utilización formal de la lengua se declara apta, produciendo consecuencias jurídicas¹³. Los artículos I-8, II-41.4 y III-12 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 consecuencia, 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-41)¹⁴, 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-10 de la Constitución (que reemplazaría al art. 314 del Tratado CE). 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:

¹¹ El artículo 21 (antiguo artículo 8 D) del Tratado constitutivo de la Comunidad europea 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”.

¹² Ni el artículo I-8, ni el II-41.4 ni el artículo III-12 de la Constitución limitan el ejercicio del derecho reconocido al uso “escrito” de las lenguas, como expresamente se prevé en el artículo 21 del Tratado CE al disponer “todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito ...”

¹³ Se viene a reconocer el derecho más característico vinculado al estatus de oficialidad de las lenguas como es el uso a 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. Sobre el concepto de oficialidad véase A. PIZZORUSSO “Lingua i Diritto” en su obra, *Minoranze e Maggioranze*. Einaudi, Torino, 1993, p. 192.

¹⁴ 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, Bruxelles, 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.

- 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 Unión¹⁵.

- 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 18 se establece de forma concreta y excluyente en el artículo III-12. 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-12 únicamente se refiere al ejercicio del derecho de opción de lengua consagrado en el artículo I-8, y no menciona al artículo II-41 (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 contestación¹⁶. 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, sino, más bien, de forma separada. En definitiva, el régimen lingüístico material contenido en la Constitución (ya vigente, a partir del Tratado de Amsterdam, en la normativa de derecho primario - art. 23 TCE-) aborda la cuestión con relación a los derechos lingüísticos de uso, omitiendo la referencia al uso lingüístico interno.

c) La tercera y última referencia relativa al estatus de las lenguas contenida en la Constitución Europea se encuentra en el artículo III-339 que dispone “el Consejo de Ministros 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”¹⁷. El precepto es muy similar al ya vigente en el Tratado CE, artículo 290 (antiguo artículo 217) según el cual: “el

¹⁵ Destaca la ampliación de derechos lingüísticos que se produce, principalmente, respecto de la lengua irlandesa A. MILIAN i MASSANA, *Público y privado ...* 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* nº 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, pp. 39-40.

¹⁶ 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-41 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”.

¹⁷ Véase también el Protocolo por el que se modifica el Tratado EURATOM (contenido en el Tratado por el que se instituye la Constitución para Europa), cuyo artículo 6 dispone que “el artículo 190 se sustituye por el texto siguiente: “el régimen lingüístico de las instituciones será fijado por el Consejo de Ministros, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto del Tribunal de Justicia”.

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”. Las diferencias se encuentran en que el texto constitucional especifica que la regulación corresponde al Consejo “de Ministros”¹⁸, y refiere 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 de Ministros. 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 lingüístico¹⁹. 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 122.3, sino a través de un acuerdo unánime entre sus miembros, forma prevista para decisiones de gran trascendencia política²⁰. Este régimen también se haría de aplicación respecto de la política exterior y de seguridad común, y de cooperación policial y judicial en materia penal²¹.

A partir de estas bases, el régimen lingüístico se establece en normas de derecho derivado. El Reglamento nº 1, de 15 de abril de 1958, del Consejo, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea²² 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 lenguas²³, 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 12 nuevos Estados miembros se producirá la inclusión de 11 nuevas lenguas oficiales.

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.

¹⁸ Sobre la configuración y funciones del Consejo de Ministros véase el art. 122, que le atribuye funciones legislativas. La configuración del Consejo Europeo se determina en el artículo 120 que especifica que éste “no ejercerá ninguna función legislativa”.

¹⁹ 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.

²⁰ Con relación a la formación de la mayoría cualificada véase el artículo 124 de la Constitución Europea; véase en especial el párrafo 4º referido a la alteración del criterio de la mayoría cualificada a instancia del Consejo Europeo.

²¹ Véanse los artículos 28.1 y 41.1 del TUE que remiten el régimen lingüístico a lo previsto en el artículo 290 del TCE. Véase también la Declaración nº 29 aneja al Tratado de Maastricht “relativa al régimen lingüístico en el ámbito de la política exterior y de seguridad común” que especifica que el régimen lingüístico de la Unión será el de las Comunidades Europeas.

²² Véase también el Reglamento nº 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.

²³ 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 habrá nueve lenguas más (checo, eslovaco, esloveno, estonio, letón, lituano, maltés, húngaro y polaco), y dos más en el 2007 (húngaro y búlgaro), completando el número previsto de lenguas oficiales y de trabajo, salvo modificaciones.

- 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)²⁴.

- 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)²⁵.

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"²⁶, subrayando un alto grado de autonomía lingüística respecto de ésta 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 nº 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 habrá de desenvolverse dentro del marco sistemático que representa aquel.

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 contribución²⁷. Baste señalar que el régimen jurídico del uso

²⁴ Este precepto exige ser reinterpretado a partir del Tratado de Amsterdam que, como ya se ha apuntado, introdujo un nuevo párrafo al artículo 8 D del Tratado CE (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 aquel. La Constitución europea mantiene el mismo régimen a través de los artículos I-8, II-41 y III-12 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 en ciudadano, que no tiene por qué ser la lengua del Estado del que es nacional.

²⁵ 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.

²⁶ Cursiva añadida.

²⁷ Véase, entre otros, A. LOPES SABINO, "Les langues dans l'Union européenne. Enjeux, pratiques et perspectives", *Revue Trimestriale de Droit Européen* nº 35, 1999, pp. 159-169; también A. FORREST "The politics of language in the European Union", *European Review* nº 6, 1998, pp. 299-319; I. AGIRREAZKUEAGA, *Diversidad y convivencia lingüística ...* cit. pp. 22-38; respecto de la política lingüística en las agencias A. MILIAN i MASSANA, "Le principe d'égalité des langues ..." cit. pp. 67-71; N. LABRIE, *La construction linguistique ...* cit. pp. 90-133.

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 relativo²⁸. 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”²⁹.

- 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 Comisión³⁰ y a la remisión de los proyectos dentro de plazo³¹. La lengua se concibe como un requisito de forma, pero de carácter substancial. 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 auténticas³². Respecto de los casos en los que únicamente exista una versión lingüística auténtica (piénsese en las Decisiones) 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.

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

1- *Carácter Jurídico*. El régimen lingüístico de las instituciones de la Unión europea tiene, esencialmente, carácter jurídico. El estatus de oficialidad de las lenguas depende de su reconocimiento normativo. El régimen de oficialidad de las lenguas se hace pivotar sobre el concepto de “lenguas de la Constitución” (o de los Tratados) pero el estatus de oficialidad de las lenguas no se regula en el Derecho primario. Éste 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

²⁸ Véase 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.

²⁹ STJCE de 9 de septiembre de 2003, cit. punto 82.

³⁰ STJCE de 15 de junio de 1994 (Asunto C-137/92, Comisión c. Basf Ag y otros).

³¹ STJCE de 10 de febrero de 1998 (C-263/95, asunto Alemania).

³² 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).

Estado, es el criterio utilizado para incluir a las lenguas entre las lenguas oficiales y de trabajo de la Unión³³, lo que produce efectos excluyentes.

El sistema admite la existencia de estatus intermedios entre la oficialidad y la no oficialidad, 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”. Los derechos lingüísticos de uso no surgen exclusivamente del reconocimiento de la oficialidad de las lenguas.

2- *Carácter institucional.* El régimen lingüístico europeo se configura con relación al entramado institucional³⁴. 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 integral³⁵ dirigido a garantizar el principio de seguridad jurídica³⁶. Ahora bien, como consecuencia del proceso de ampliación y de la configuración lingüística de algunos Estados candidatos se producirá 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- *Carácter excluyente.* La caracterización jurídica del régimen lingüístico europeo se articula a partir de una concepción de monolingüismo estatal. El régimen institucional de las lenguas queda limitado a las lenguas de Estado, produciendo un primer nivel de jerarquía entre las

³³ Respecto de los casos de cooficialidad compartida sobre el conjunto del territorio del Estado se hace difícil identificar un criterio. Véase A. MILIAN i MASSANA, *Público y privado ...* 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 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 ...* 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).

³⁴ 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. 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 o a las lenguas oficiales de la Unión.

³⁵ 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.

³⁶ 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 ciudadanos 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”, *Llengua i Dret* nº 13, 1989, p. 20.

lenguas europeas³⁷. 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. Ahora bien, ninguno de los preceptos lingüísticos contenidos en la Constitución indica que la actividad de promoción lingüística de la Unión haya de quedar circunscrita o limitada a las lenguas de los Tratados o a las lenguas oficiales. Como consecuencia de un desarrollo excesivamente rígido del régimen lingüístico comunitario se produce 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 debiera ser corregida a través de una profundización en los principios de oficialidad, de democracia y de pluralismo lingüístico, sobre lo que se hablará seguidamente.

3. El estatus de las lenguas no oficiales de la unión

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 presentan³⁸.

¿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 lingüística³⁹ 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, limitándose al ámbito 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 jurídica⁴⁰. Su virtualidad principal se encontraría 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

³⁷ Véase A. MILIAN i MASSANA, “Le principe d’égalité des langues ...” cit. p. 62

³⁸ 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/>)

³⁹ Ex artículo 149.1 (antiguo artículo 126) y 151.1 (antiguo artículo 128) del Tratado CE. Estos preceptos también se recogen en la Constitución europea (artículos III-181 y III-182) si bien ha de destacarse la previsión de modificaciones procedimentales importantes, de las que se hablará más adelante.

⁴⁰ Véanse la Resolución Arfé sobre una Carta Comunitaria de las lenguas y las culturas 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 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).

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 escasos⁴¹.

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 Regiones⁴² 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 regionales⁴³. No obstante la Comisión no ha encontrado 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 europeo⁴⁴. El programa específico de promoción de las lenguas minoritarias quedaría bloqueado desde 1999. En fecha reciente a 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 lenguas⁴⁵. 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 estructurado sectorialmente

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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*.

⁴⁴ Un claro ejemplo de esta línea de actuación lo constituye el programa SOCRATES 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* nº 45, 2002, p. 38 donde afirma que la base jurídica de este programa no se especifica en el artículo 157 del Tratado CE, 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 ...* cit. p. 78.

⁴⁵ 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 período 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.

relativo al fomento de las lenguas minoritarias, sino limitado al ámbito educativo, en el que se ha encontrado un cierto acomodo a éstas⁴⁶. 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 europeo⁴⁷.

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 lingüística⁴⁸. 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 únicas 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 inglés⁴⁹. Las lenguas regionales o minoritarias se sitúan dentro de un marco que formalmente proclama la diversidad lingüística pero que, materialmente, únicamente actúa como forma de reafirmar el principio de multilingüismo integral, con sus consiguientes efectos excluyentes⁵⁰. No se ha planteado la contribución de las lenguas minoritarias ni de las comunidades lingüísticas distintas a las de lengua de Estado en el desarrollo de la Unión Europea⁵¹.

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 comunitaria⁵². La Unión Europea no ha tomado en consideración los efectos desequilibradores que produce el proceso de construcción europea sobre las lenguas regionales o minoritarias.

⁴⁶ En la Sección primera del Plan de Acción (titulado “aprendizaje permanente de idiomas”) se fija el objetivo general del aprendizaje de dos lenguas extranjeras a demás 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”.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Véase 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, Berlin, 1991 p. 14; también R. TONIATTI, “Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública* nº 58 (II), 2000, p. 43.

⁴⁹ Véase T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, “Linguistic human rights, past and present” en T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON (eds), *Linguistic human rights. Overcoming linguistic discrimination*. Mouton de Gruyter, Berlin / NY, 1995, p. 92

⁵⁰ Véase la reflexión de J.A. FISHMAN, “On the limits of the ethnolinguistic democracy” en T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON (eds), *Linguistic human rights ... cit.* p. 61.

⁵¹ Véase la reflexión de A. ARGEMÍ i ROCA, “Europako hizkuntza-komunitate txikiak eta hizkuntza horietan garatutako hezkuntza eta unibertsitatea: ikuspegi orokorra eta etorkizuneko garapena” en VV.AA, *Euskal unibertsitatea 2021*. EIRE-UEU, Donostia, 2002, pp. 476-480.

⁵² Véase N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy ... cit.* p. 200.

Éstas quedan situadas en una posición marginal⁵³. Su función comunicativa decrece al verse excluidas de ámbitos de uso, colocándolas en una situación mucho más precaria⁵⁴. 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 contrarrestarlo⁵⁵. Efectivamente, el estatus de las lenguas oficiales de la Unión es excluyente y objetivamente limitativo para las lenguas regionales, pero lo es, 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 cooficialidad supone simetría e igualdad de lenguas, lo que se traduce en un derecho público subjetivo de opción de lengua cooficial para los ciudadanos⁵⁶. Éstos podrán relacionarse con los poderes públicos en la lengua oficial que escojan, bien sea la lengua del Estado o la lengua regional cooficial. 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 cooficialidad del euskera queda excluida de las relaciones con las instituciones comunitarias. El reconocimiento del derecho a usar la lengua cooficial en las relaciones de los ciudadanos con sus instituciones queda excluido al tratarse de sus instituciones de la Unión Europea⁵⁷.

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. El derecho a recibir información en la lengua oficial regional se ve afectado por la normativa comunitaria, de lo que luego se hablará⁵⁸.

Desde la perspectiva del proceso de normalización lingüística de las lenguas regionales cooficiales, 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 interno⁵⁹. 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 cooficiales en el ámbito interno. Corresponde a las instituciones europeas

⁵³ S. BARBOUR y C. CARMICHEL, *Language and nationalism in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 59.

⁵⁴ Véase la reflexión de N. NIC SHUIBHNE, *EC Law and minority language policy ...* cit. p. 292.

⁵⁵ 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 ...* cit. pp. 163-177.

⁵⁶ Véase I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística ...* cit. p. 85.

⁵⁷ Téngase en cuenta que el régimen lingüístico comunitario no se concibe con carácter territorial, sino, como ya se ha dicho, con carácter institucional. La utilización de las lenguas produce efectos, no en razón de la caracterización lingüística del territorio donde radican las instituciones (que es la regla que rige el sistema de cooficialidad lingüística español, lo que limita la utilización de las lenguas cooficiales en las relaciones con la Administración central del estado) sino con base institucional.

⁵⁸ Al respecto A. MILIAN i MASSANA, *Público y privado ...* cit. p. 198.

⁵⁹ Véase la reflexión de A. MILIAN i MASSANA, "Le principe d'égalité des langues ..." cit. p. 84

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 del uso lingüístico de las instituciones de la Unión europea **cabe proponer 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 lenguas⁶⁰, 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 aquellos⁶¹. 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 Parlamento⁶².

- De forma asociada a lo anterior y, en un plano diferente al de lengua de trabajo, sería posible garantizar ciertos efectos comunicativos al uso 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 1994⁶³, en la que se instaba el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a dirigir peticiones en su propia lengua “siempre que sea oficial en su territorio”.

En el plano europeo cabría diferenciar ámbitos dentro del propio concepto de oficialidad, permitiendo cohesitar la eficacia del funcionamiento institucional y, a la vez, ampliar su radio de acción, 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. Estatus que coincidiría con el que ha contado la lengua irlandesa en la Comunidad⁶⁴. De la misma

⁶⁰ Véanse, entre otros, A. FORREST, “The politics of language in the European Union”, *European Review* nº 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* nº 426, 1999, p. 206; M. SIGUAN, *La Europa de las lenguas* Alianza, Madrid, 1996, p.188.

⁶¹ Véase la reflexión de LOPES SABINO, “Les langues dans l’Union européenne..” 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”

⁶² 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* nº 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/ Lottonie” *Revue Française de Droit Constitutionnel* nº 54, 2003, p. 427.

⁶³ Resolución A3-0162-94, DOCE de 25 de julio de 1994.

⁶⁴ Al respecto A. MILIAN i MASSANA, “Le principe d’égalité des langues ...” cit. p. 89.

forma, debiera 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 textos normativos en las lenguas que son oficiales en los Estados miembros, al menos aquellos que producen efectos directos.

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 Europa⁶⁵. Como sabemos el artículo 22 de la Carta de derechos fundamentales 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 si añade alguna consecuencia jurídica adicional, de carácter material a las previsiones ya contenidas en el Tratado CE y trasladadas a la Constitución Europea.

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 Tratado CE referirían la diversidad lingüística viéndose trasladados, con ciertas modificaciones, a la Constitución Europea. Así, podríamos citar

- el artículo III-182 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 fuere 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*”⁶⁶. El precepto reproduce prácticamente lo dispuesto en el artículo 149 (antiguo artículo 126) del TCE⁶⁷, 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

⁶⁵ 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*. cit. pp. 119 y ss; y E. BRIBOSIA, “La protection des droits fondamentaux” en P. MAGNETTE (Ed), *La constitution de l’Europe*. Institut d’études européennes, Bruxelles, 2000, p. 127-128.

⁶⁶ Cursiva añadida.

⁶⁷ 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*”.

límite a propia acción comunitaria⁶⁸. El párrafo 2 del mismo artículo especifica que “la acción de la Unión se encaminará a: a) desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros”⁶⁹. El precepto refiere “las lenguas de los Estados miembros”, lo que admite diversas interpretaciones, desde las más restrictivas a las más amplias⁷⁰. Se encomienda al Consejo la adopción de medidas de fomento, “con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”, y también recomendaciones, por mayoría cualificada, y a propuesta de la Comisión.

- el artículo III-181 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”⁷¹. El artículo habla de “respeto y fomento” orientando un compromiso de promoción cultural, dentro del que quedaría comprendido el de promoción lingüística, entendido este último 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 excluyentes⁷². Ha de destacarse que el artículo III-181 de la Constitución supone una importante novedad respecto del artículo 151 (antiguo artículo 128) del Tratado CE. No se trata de una modificación de naturaleza material (ya que su contenido es prácticamente idéntico), sino procedimental. También la Constitución hace gravitar la adopción de “medidas de fomento” y de “recomendaciones” sobre el Consejo, pero el régimen de mayorías se modifica, en la medida que el TCE exigía que fuesen adoptadas por “unanimidad” y el artículo III-181 (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.

¿Que 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 Tratado CE, 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

⁶⁸ Un principio comunitario que pone de manifiesto la salvaguarda de la “identidad estatal” es el principio de subsidiariedad. Principio con múltiples lecturas (véase C. MILLON-DELSON, *Le principe de subsidiarité*, PUF, Paris, 1993, pp. 3 ss.; I. LASAGABASTER, “Comunitats Autònomes i Unió Europea” *Autonomies* n° 20, 1995, p. 68; R. DEHOUSSE “Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen” en P. MAGNETE (ed), *La Constitution ...* pp. 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.

⁶⁹ Este segundo párrafo del artículo III-182 reproduce el párrafo 2 del art. 149 (antiguo artículo 126) del Tratado CE.

⁷⁰ Al respecto véase A. MILIAN i MASSANA, “Le principe d’égalité des langues ...” 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.

⁷¹ Sobre el alcance de este precepto véase I. BERNIER, “La preservation de la diversité linguistique à l’heure de la mondialisation”, *Les Cahiers de Droit*, vol. 42, n° 4, 2001, p. 945.

⁷² 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”).

diversidad lingüística, evidenciándose en la práctica que el apoyo al multilingüismo se ha 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-22 de la Constitución (integrado en la Carta de los Derechos Fundamentales) nos encontramos ante parámetros materiales que no destacan por su novedad⁷³. 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 Regiones⁷⁴. 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 Estados⁷⁵. Tampoco puede entenderse como una ampliación de las competencias de la Unión en esta materia, como expresamente prevé el artículo II-51.2 de la Constitución. Éstas continúan encontrándose delimitadas por los Tratados.

El Preámbulo de la Carta dispone que “la Unión contribuye a la preservación y al fomento de 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-51.1). Los principios obligan a la Unión y a los Estados a observarlos y promover su aplicación con arreglo a sus respectivas competencias⁷⁶. Con relación a las disposiciones de la Carta que contienen “principios” dispone el artículo II-52.5 que “podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión, y por los 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

⁷³ Véase la reflexión de A. FENET, “Diversité linguistique et construction européenne” *Revue Trimestrielle de Droit Européen* n° 37, 2001, p. 267.

⁷⁴ 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*, n° 38, 2002, pp. 107-108. Las propuestas de la Oficina Europea de las Lenguas (EBLUL-BELMR) también se detallan en EBLUL, “Hizkuntz aniztasunerako neurriak”, *Bat Soziolinguistika Aldizkaria* n° 45, 2002, pp. 41 y ss..

⁷⁵ Véase la opinión de M. CAMPINS ERITJA “El reconeixement de la diversitat lingüística ...” cit. p. 110.

⁷⁶ Véase F. RUBIO LLORENTE “Mostrar los derechos sin destruir la Unión” cit. p. 135.

ante los Tribunales, exigiéndose medidas de implementación 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 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 preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”. El respeto a la diversidad lingüística se configura como objetivo de la Unión, identificando un ámbito de actuación⁷⁷. 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-21.1 de la Carta de Derechos Fundamentales⁷⁸.

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-22 refiere la “diversidad lingüística” en una acepción colectiva o socializadora. 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.

4.2. Perspectivas de materialización

Centraremos la cuestión formulando una pregunta: ¿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, cabrían 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 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

⁷⁷ Como dice M. FALLON, “Les préambules et principes de la Constitution européenne” en P. MAGNETTE (ed), *La Constitution de l’Europe ...* cit. p. 93 donde dice “ces articles comportaient des dispositions à la fois “générales”, “essentielles” 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”.

⁷⁸ Véase S. CASTELLÀ “La protecció de les minories par la Unió Europea” VVAA, *El dret a la diversitat lingüística. Reflexions al voltat de l’article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*. Editorial Mediterrànea, Barcelona, 2002, p. 72. Véase también CR FERNÁNDEZ LIESA, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*. Dykinson, Madrid, 1999, p. 81.

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 profundizar sobre las perspectivas de materialización de la diversidad lingüística europea 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 definida⁷⁹.

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 del plano normativo 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 económica⁸⁰. Este 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 social⁸¹, también el caso de la normativa sobre escolarización de los hijos de trabajadores migrantes de otro Estado miembro⁸², 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 lingüística⁸³, por citar únicamente tres ejemplos.

⁷⁹ Véase N. LABRIE, *La construction linguistique ...* cit. p. 24; también B. DE WITTE, "The impact of European Community rules ..." cit. p. 164.

⁸⁰ 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 ...* cit. pp. 187 y ss.; B. DE WITTE, "Surviving in Babel? Language rights and European integration" en Y. DINSTEIN y M. TABORY (eds), *The protection of minorities and human rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / London, 1992, p. 287 y ss.; N. LABRIE, *La construction linguistique ...* cit. pp. 160 ss., entre otros.

⁸¹ Véase el artículo 84.4 del Reglamento CEE nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, por el que se modifica y actualiza el Reglamento CEE nº 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.

⁸² 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. MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*. Generalitat de Catalunya / Civitas, Madrid, 1994, pp 95 y ss.; y B. DE WITTE "The impact of European Community rules ..." p. 167 y del mismo autor "Surviving in Babel?" cit. p. 290.

⁸³ 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

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 comunitarios. 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 trabajadores⁸⁴, o la Sentencia *Haim* relativa a exigencias lingüísticas con relación a la libertad de establecimiento⁸⁵, también serían los casos de las Sentencias *Mutsch*⁸⁶ o *Bickel y Franz*⁸⁷ 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 aquellas, 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 contenido⁸⁸, despejando la sensación de incertidumbre que rodea el tratamiento por parte de la Unión respecto de las lenguas

exigencia de utilizar una o unas 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. MILIAN i MASSANA, *Público y privado ...* cit. pp. 190-191 y 197-198; también N. LABRIE, *La construction linguistique ...* cit. pp. 166 y ss.; Un análisis jurisprudencial sobre la materia en I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística ...* cit. pp. 53-64.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 4 de julio de 2000 (C-424/97 Rec. 2000, p. I-5123).

⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 1985 (C-137 Rec. 1985, 2681).

⁸⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de noviembre de 1998 (C-274/96 Rec. 1998, I-7637).

⁸⁸ 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 ...* 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.

regionales y minoritarias. Incertidumbre jurídica que únicamente podrá despejarse llenando de contenido el expreso reconocimiento normativo de la “diversidad lingüística europea”.

Que la Carta no altera el orden de distribución de competencias no puede significar que la Unión no haya de tomar en consideración las exigencias derivadas del reconocimiento de la diversidad lingüística a la hora de aprobar leyes europeas, leyes marco europeas, reglamentos europeos o decisiones en materias de su competencia. Por esta vía existe margen para una política lingüística de carácter expansivo⁸⁹. En esa línea nos proponemos plantear, a continuación, 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:

1- 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 europea⁹⁰. 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

⁸⁹ Con carácter general L.M. DÍEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión ...* cit. p. 36.

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 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.

cooperación transfronteriza, transnacional, el desarrollo regional y la cohesión territorial europea, ámbitos de los que hasta ahora han estado ausentes⁹¹.

2- 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 indirectamente pudieran producir efectos homogenizadores o asimilacionistas, sino también la falta de legitimidad de aquellas políticas o programas que excluyen a 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 europeas⁹². Con base en el artículo 22 de la Carta, 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 Unión⁹³, y no únicamente en aquellos relativos al aprendizaje de idiomas⁹⁴.

Otra consideración que también podría apuntarse de forma vinculada a lo anterior es la relativa a los efectos del derecho comunitario sobre el estatus interno de las lenguas no oficiales de la Unión. 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

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).

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 Pymes de la Unión Europea, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, el plan de acción eEuropa, el programa relativo a los contenidos digitales europeos en las redes mundiales y el plan de acción sobre capital-riesgo”.

jurídico o institucional de las lenguas regionales, como podría ser el caso de las lenguas regionales declaradas lenguas cooficiales⁹⁵. La normativa comunitaria no puede ser un factor que restrinja o haga más precario el estatus interno de las lenguas.

3- 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-22 de la Constitución debiera entenderse no solo como un límite a los eventuales efectos discriminatorios⁹⁶, sino también desde una perspectiva dinámica. Es decir, su desarrollo no puede limitarse a consagrar la actual situación de desigualdad entre lenguas producidas por la acción comunitaria, 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-22 de la Carta parece demandar la inclusión de la lengua entre los motivos referidos en los artículos III-3 y III-8⁹⁷ de la Constitución en orden a la articulación de acciones para luchar contra la discriminación⁹⁸. En cualquier caso, tal omisión no puede interpretarse como un impedimento o un límite a las políticas de acción positiva en favor de las lenguas regionales o minoritarias. Tales acciones quedan perfectamente encuadradas, por razón de la materia, en el artículo III-181 de la Constitución (que reemplazaría al artículo 151 -antiguo artículo 128- del Tratado CE), 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-22, en relación con el artículo III-181 de la Constitución, a través del que 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 Unión⁹⁹. Ha de tratar de evitarse el contrasentido que supone que las lenguas de las comunidades lingüísticas encuentren menores posibilidades de desarrollo

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

⁹⁶ Téngase en cuenta que es el artículo 21.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión el que se refiere a la prohibición de discriminación por razón de lengua, mientras que el artículo 22 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 Tratado CE (antiguo artículo 6 A).

⁹⁸ Ni el artículo III-3 ni el III-8 (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 "Al definir y ejecutar las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, la Unión procurará luchar contra toda discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual". Por su parte, el art. III-8 establece que "Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por la misma, podrán establecerse mediante ley o ley marco europea del Consejo de Ministros medidas adecuadas para luchar contra la 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.

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.

(y de aprendizaje) que el que se garantiza a las lenguas oficiales de la Unión en los territorios donde aquellas son lenguas propias¹⁰⁰.

4- 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. Este sería el caso de los procesos de normalización lingüística impulsados por las autoridades sub-estatales. 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 competencias lingüísticas¹⁰¹, siempre que tal intervención sea acorde con el principio de garantía de la diversidad lingüística de la Unión y no contrario a ésta¹⁰².

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.

5- 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 lenguas¹⁰³, a la que se atribuirían funciones vinculadas 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

¹⁰⁰ Véase la reflexión de T. SKUTNABB-KANGAS y R. PHILLIPSON, "Linguistic human rights ..." cit. pp. 101-102.

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 ...* cit. p.. 191 y ss..

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 vasco parlantes ... 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://2www.eblul.org/>).

¹⁰³ Véase la Resolución de Parlamento europeo de 4 de septiembre de 2003 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas (cit).

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 lingüística¹⁰⁴.

¹⁰⁴ En este sentido N. NIC SHUIBNE, *EC Law and minority language policy ...* 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 / Documets de treball* nº 13, 2003, en <http://www.ciemen.org/mercator>