

Franz Lebsanft

**¿Europeización de los conflictos  
lingüísticos españoles?  
Las Españas central y periférica ante la Carta  
europea de las lenguas regionales o minoritarias\***

**1. El Estado de las autonomías y la Carta europea de  
las lenguas regionales o minoritarias**

*1.1 La Constitución de 1978 y el Estado de las autonomías*

En 2003 y con el Gobierno popular de Aznar en el poder, España celebró el 25 aniversario de la Constitución de 1978. Al explicar en aquel momento el éxito de la Carta Magna, uno de sus padres, Gregorio Peces-Barba, subrayó el hecho de que, por primera vez en la historia del constitucionalismo español, la elaboración de una Constitución había nacido “del consenso y del diálogo”. Con esta valoración, Peces-Barba se refiere entre otras cosas a la cuestión autonómica que fue abordada durante la Transición de una manera que permitió –según él– “acabar con el discurso de las dos Españas”. En clave optimista afirma que “ni siquiera ahora los planteamientos más autonomistas deberían suscitar nerviosismo, puesto que la Constitución es garantía suficiente de la unidad de España”.<sup>1</sup> En tono menos tranquilizador, otro experto de la Constitución, Miguel Herrero de Miñón, señala como deficiencia del texto fundacional de la España democrática la falta de criterios “para reconocer la heterogeneidad y asimetría de las diferentes identidades nacionales y regionales”. Constata el hecho de

---

\* Versión actualizada (en diciembre de 2005) de mi ponencia en el Coloquio de Berlín y de “¿La europeización de los conflictos lingüísticos españoles? Las Españas central y periférica ante la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias”, en: Arnscheidt, Gero/Tous, Pere Joan (eds.): “Una de las dos Españas ...”. *Representaciones de un conflicto identitario en la historia y en las literaturas hispánicas*. Estudios reunidos en homenaje a Manfred Tietz. Frankfurt am Main: Vervuert/Madrid: Iberoamericana 2007, pp. 817-829.

1 Gregorio Peces-Barba, “Veinticinco años de Constitución”, en: Revuelta, José Manuel (ed.) (2004): *El País. Anuario 2004*. Madrid: Ediciones El País, p. 11.

que el problema vasco sigue sin resolver, mientras que crece la “insatisfacción catalana”.<sup>2</sup> Comparte esta apreciación otro testigo y actor del proceso de la democratización española, Jordi Solé Tura, al afirmar que no está resuelta aún la relación entre el Estado y sus nacionalidades y regiones. Con miras al futuro aboga por una nueva idea de España como “auténtica nación de nacionalidades” que evite la oposición entre “una afirmación nacionalista frente a los nacionalismos y regionalismos internos”.<sup>3</sup>

El socialista catalán es el único que articula su discurso en el marco de la europeización definitiva de España. Una nueva configuración del “Estado de las autonomías” debería responder, según él, a la sensación de inseguridad que los ciudadanos experimentan ante la integración de su país en las nuevas estructuras europeas y mundiales. Mucha gente –dice– busca “refugio en la identidad más cercana que puede ser ciudad y región, y [quiere] afirmar con más fuerza su pertenencia a la misma”.

Dos años más tarde, y con el Gobierno socialista de Zapatero en el poder, cabe aportar a estas afirmaciones ciertas matizaciones que ponen en tela de juicio la tesis del fin del discurso de las dos Españas. Si bien es cierto que los cambios en cuestión producen inseguridad, también es evidente que los ciudadanos de determinadas regiones perciben el marco europeo cada vez más como una oportunidad para corregir lo que consideran “injusticias históricas”, permitiéndoles realizar aspiraciones “identitarias” que no caben en el modelo tradicional del Estado-nación. Esta nueva perspectiva se ve claramente en el caso de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias que el Consejo de Europa (CE) abrió a la firma de los Estados miembros el 5 de noviembre de 1992 en su sede de Estrasburgo.<sup>4</sup> El quid de la cuestión radica en saber si el marco creado por el CE es el instrumento idóneo para transformar a España en la “nación de nacionalidades” o “nación de naciones” que tanto anhela gran parte de la España periférica.

---

2 Miguel Herrero de Miñón, “La Constitución: balance de 25 años”, *ibíd.*, p. 132.

3 Jordi Solé Tura (1985): “25º aniversario de la Constitución”, *ibíd.*, p. 134. Cf. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid: Alianza.

4 Se accede a todos los documentos utilizados en esta contribución a través de Internet; para el texto de la Carta, cf. [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int) > Treaties > Full list > 148 (Todas las páginas web se visitaron por última vez el 01.12.2005).

*1.2 El Consejo de Europa y la protección de las “lenguas regionales o minoritarias”*

Creado en la primera fase de la posguerra, el 5 de mayo de 1949, el CE tiene por misión promover y reforzar los ideales democráticos y humanitarios en las sociedades de sus Estados miembros. A este fin propone convenios y acuerdos que –una vez firmados y ratificados– sus miembros deben llevar a la práctica. La protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias forma parte de este gran proyecto de democratización de los Estados y las sociedades europeas. En el “informe explicativo” (*explanatory report*) que acompaña a la Carta, el CE puntualiza que el propósito de la misma no es la protección y promoción de las *minorías* lingüísticas sino de las *lenguas* regionales o minoritarias (§11) que tienen en común una situación de “precariedad” (§ 2).<sup>5</sup> Sin embargo, el CE no ve con malos ojos la posibilidad de que tal protección y promoción pueda contribuir a la solución de problemas políticos en torno a esas minorías. Se trata de mejorar, aunque sea de manera indirecta, la situación de sociedades que vienen siendo mencionadas como “naciones sin Estado”:

While the draft charter is not concerned with the problem of nationalities who aspire after independence or alterations to frontiers, it may be expected to help, in a measured and realistic fashion, to assuage the problem of minorities whose language is their distinguishing feature, by enabling them to feel at ease in the state in which history has placed them. Far from reinforcing disintegrating tendencies, the enhancement of the possibility to use regional or minority languages in the various spheres of life can only encourage the groups who speak them put behind them the resentments of the past which prevented them from accepting their place in the country in which they live and in Europe as a whole (§ 14).

Es evidente el interés que pudo llevar a la España plurilingüe a suscribir la Carta. Efectivamente, España, junto con Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega y los Países Bajos, estuvo entre los primeros Estados que lo hicieron el 5 de noviembre de 1992. La Carta entró en vigor el 1 de marzo de 1998, después de ser ratificada por seis miembros (Croacia, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Noruega, Países Bajos).<sup>6</sup> Sin em-

5 Cf. el texto en Internet: [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int) > Treaties > Full list > N° 148 > Explanatory Report.

6 Rectifico así ligeramente los datos proporcionados en mi artículo “Frankreichs Mehrsprachigkeit. Jakobiner gegen Girondisten: Die Debatte um die Europäische

bargo, España retrasó la ratificación hasta el 9 de abril de 2001. Después de la publicación del “instrumento de ratificación” en el BOE, la Carta entró finalmente en vigor en España el 1 de octubre de 2001.<sup>7</sup>

La Carta consta de un preámbulo y de cinco partes. El preámbulo define como objetivos de la misma la protección y promoción de lenguas amenazadas y la no-discriminación de los ciudadanos por razones lingüísticas. A continuación, la Parte I (Art. 1-6) define los conceptos de “lenguas regionales o minoritarias”. Se trata de idiomas históricamente enraizados en un Estado contratante, hablados por grupos “inferior[es] al resto de la población del Estado” y provistos de un territorio. Sin embargo, la Carta prevé también el caso de “lenguas sin territorio”, siempre que se trate de lenguas “tradicionales” (Art. 1). Por otra parte, la Carta introduce también el concepto de “lengua oficial menos difundida” (Art. 3.1). Una vez especificadas las lenguas objeto de protección y promoción (Art. 2.2, 3.1), los Estados contratantes se comprometen a aplicar todas las disposiciones contenidas en la Parte II, así como un mínimo establecido de las medidas concretas enumeradas en la Parte III (Art. 2.2).

La Parte II (Art. 7) define los objetivos y principios de protección y promoción. Se basan en la exigencia de poner en práctica una política y una legislación lingüísticas de reconocimiento y respeto efectivos de las lenguas regionales o minoritarias. La Parte III enumera las medidas concretas para fomentar el uso de las lenguas protegidas en la vida pública. Se refieren estas medidas a la enseñanza (Art. 8), la justicia (Art. 9), la administración (Art. 10), los medios de comunicación (Art. 11), la cultura (Art. 12), la economía y la sociedad (Art. 13) y, finalmente, los “intercambios transfronterizos” (Art. 14). Los Estados contratantes están obligados a enumerar, en su instrumento de ratificación, al menos 35 medidas elegidas entre el “menú” de disposiciones de la Parte III. Las Partes IV (Art. 15-17) y V (Art. 18-23) regulan los aspectos de implementación y seguimiento de la Carta. Los Estados contratantes deben presentar periódicamente un informe sobre la aplicación de las obligaciones contraídas (Art. 15). Basándose en el in-

---

Charta der Regional- und Minderheitensprachen (1996-1999)”. En: Schmitz-Emans, Monika (ed.) (2004): *Literatur und Vielsprachigkeit*. Heidelberg: Synchron, pp. 175-188.

7 *Boletín Oficial del Estado* 222 (sábado, de 15.09.2001), pp. 34733-34749, con el texto de la Carta en español.

forme estatal y, eventualmente, en declaraciones por parte de organismos o asociaciones lingüísticas, un Comité de Expertos prepara a su vez otro informe para el Comité de Ministros (Art. 16). Finalmente, el Comité de Ministros puede hacer recomendaciones al Estado contratante.

De acuerdo con las exigencias (Art. 15.1), la España de Aznar presentó al Secretario general del CE el primer informe sobre la aplicación de la Carta el 23 de septiembre de 2002.<sup>8</sup> En su calidad de asociación “legalmente establecida en una Parte” (Art. 16.2), el *Observatori de la Llengua Catalana* presentó al CE en octubre de 2003 otro informe que se puede leer como un comentario del informe estatal en relación con la situación del catalán.<sup>9</sup> Un año más tarde y con el Gobierno de Zapatero en el poder, el informe catalán fue objeto de un debate en la Comisión de cultura del Senado en noviembre de 2004.<sup>10</sup> Con anterioridad, a finales de mayo de 2004, una delegación del Comité de Expertos del CE había visitado España y se había reunido con representantes gubernamentales y no-gubernamentales en Pamplona/Iruña, Vitoria/Gasteiz, Bilbao/Bilbo, Oviedo y Madrid. A partir de entonces la atención se concentró en el esperado informe de los expertos europeos y de las recomendaciones eventuales del Comité de Ministros. Basándose en este informe –que fue adoptado el 8 de abril de 2005, pero no publicado en aquel momento–, el Comité de Ministros hizo saber finalmente su postura el 21 de septiembre de 2005 y enumeró un total de seis recomendaciones.<sup>11</sup>

8 *Informe sobre la aplicación en España de la Carta europea de lenguas regionales y [sic] minoritarias* (2002), 167 p.; cf. en Internet [www.coe.int](http://www.coe.int) > Legal Affairs > Local and regional Democracy > Regional or Minority languages > Documentation > 1 Periodical reports [...].

9 Santiago Castellà i Surribas (ed.) (2003): *Informe sobre la aplicación por el Estado Español de la “Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias” en relación con la lengua catalana*, 97 p., <[www.observatoridelallengua.org/docs/informe\\_castella.doc](http://www.observatoridelallengua.org/docs/informe_castella.doc)>.

10 *Diario de sesiones del Senado, Comisión de cultura*, Año 2004, VIII Legislatura, 71 (18 de noviembre de 2004), 32 p.

11 Consejo de Europa, *Aplicación de la Carta en España. Ciclo inicial de control* (A. Informe del Comité de Expertos sobre la Carta; B. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta en España), Estrasburgo 2005, 177 p. (ECRML, 2005/4); <[www.coe.int](http://www.coe.int)> Legal Affairs > Local and regional Democracy > Regional or Minority languages.

La lectura paralela de los informes estatal y catalán permite analizar el antagonismo profundo de dos tipos de política lingüística para la España de las autonomías. Con este conflicto se corresponden dos lecturas muy diferentes no solamente de la Constitución de 1978, sino también de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias. De esta manera, lo que fue un debate sólo entre españoles, entre las dos Españas del Centro y de la Periferia, se convierte en una discusión europea. En la medida en que implica a instituciones europeas en sus problemas internos, España concede a Europa un papel protagonista.

## 2. Dos tipos de política lingüística para España

### 2.1 *El informe estatal: la protección del castellano*

Según la Carta (Art. 15.1) el Comité de Ministros determina la forma en que un Estado parte tiene que presentar su informe. Ya en 1998 el Comité adoptó un esquema uniforme para los informes estatales.<sup>12</sup> Según este esquema, el informe debe constar de tres partes. Mientras que en la primera parte se obliga a contestar a un catálogo de siete preguntas, en las otras dos partes se debe comentar la aplicación de los artículos de la Carta que el Estado contratante ha suscrito, es decir el Artículo 7 (Parte II) y el menú de párrafos o apartados elegidos entre los Artículos 8–13 (Parte III). Algunos de los informes estatales citan textualmente las preguntas del Comité de Ministros. Es el caso del primer informe del Reino Unido.<sup>13</sup>

#### Part One

1. Please state the main legal act(s) whereby the ECRML has been implemented in your State. If you so desire, please mention the general considerations which have guided your country in the ratification process.
2. Please indicate all regional or minority languages as defined in paragraph (a) of Article 1 of the Charter which exist on your State's territory. Indicate also the parts of the territory of your country where the speakers of such language(s) reside.

12 Cf. *1st Biennial Report by the Secretary General of the Council of Europe to the Parliamentary Assembly on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages (18 October 2000)* (= Doc. 8879), [www.coe.int](http://www.coe.int) > Legal Affairs > Local and regional Democracy > Regional or Minority languages > Documentation > Secretary General's Report.

13 Cf. [www.coe.int](http://www.coe.int) > Legal Affairs > Local and regional Democracy > Regional or Minority languages > Documentation > 1 Periodical Reports.

3. Please indicate the number of speakers for each regional or minority language. Specify the criteria for the definition of “speaker of regional or minority language” that your country has retained for this purpose.
4. Please indicate the non-territorial languages, as defined in paragraph (c), Article 1 of the Charter, used on your State’s territory and provide statistical data concerning speakers.
5. Please indicate if any body or organisation, legally established, exists in your State, which furthers the protection and development of regional or minority languages. If so, please list the names and addresses of such organisations.
6. Please indicate if any body or organisation has been consulted on the preparation of this periodical report. In the case of an affirmative answer, specify which one(s).
7. Please indicate the measures taken (in accordance with Article 6 of the Charter) to make better known the rights and duties deriving from the application of the Charter.

#### Part Two

Please indicate what measures your State has taken to apply Article 7 of the Charter to the regional or minority languages referred to in paragraphs 2 and 4 of part I above, specifying the different levels of government responsible.

Article 7, 1-5.

#### Part Three

Articles 8-13 (according to the instrument of ratification).

El informe español sigue este esquema, aunque contesta a las preguntas de la primera parte en dos capítulos (“sección preliminar” y “primera parte”). Es de notar que el Gobierno central no ha consultado a las instituciones que fomentan las lenguas regionales o minoritarias (pp. 48-50), si bien ha tenido en cuenta informaciones que emanan de las Comunidades Autónomas. Tampoco ha adoptado medidas especiales para extender el conocimiento de la Carta (p. 50).

La idea central del informe estatal consiste en la afirmación de que el régimen actualmente vigente en España sobre el reconocimiento y protección de los idiomas regionales y de las lenguas minoritarias habladas se corresponde adecuadamente con el nivel de protección que establece la Carta [...] (p. 27).

Según el Gobierno, la jerarquización de las normas jurídicas en materia de lenguas (constitución, estatutos de autonomía, leyes estatales y leyes autonómicas) hace que la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias no incumba al Estado, sino a las Comu-

nidades Autónomas con lenguas propias. En este sentido, el informe estatal afirma que las medidas de promoción “dependen de la voluntad de los órganos institucionales, democráticamente elegidos, de cada Comunidad Autónoma” (p. 52). A continuación declara que

el poder central del Estado permite y no pone obstáculos a que cada Comunidad Autónoma impulse la política específica de defensa y promoción de su lengua que considere adecuada, así como que aplique la misma con la intensidad que estime conveniente en uno u otro campo de actuación, siempre y cuando no menoscabe los principios de igualdad ante la Ley y de no discriminación por razón de lengua (pp. 52s.).

Sin embargo, el informe no oculta el hecho de que la política lingüística autonómica ha generado una “considerable conflictividad” (p. 36). Efectivamente, el Estado vela por el respeto de las normas constitucionales, planteando recursos de inconstitucionalidad contra determinadas leyes y decretos autonómicos. De esta manera es el Tribunal Constitucional (TC) el que, a través de sus sentencias, decide los límites efectivos de la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Para el período 1982 a 2000, el informe enumera no menos de 14 sentencias del TC, entre ellas las que se refieren a las leyes de normalización lingüística del País Vasco, de Cataluña, de Galicia y de las Islas Baleares (pp. 36-37). En el centro del debate jurídico está la correcta interpretación del Artículo 3 de la Constitución de 1978. Se trata de determinar, por un lado, los conceptos de lengua “oficial” y de lengua “cooficial”, y de definir, por otro lado, el alcance del “deber” de conocer la lengua oficial.<sup>14</sup>

Según la sentencia 82/1986 del TC, que declara la inconstitucionalidad de determinados artículos de la *Ley básica de normalización del uso del euskera*,<sup>15</sup>

es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos [...]. Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español.

14 Cf. la excelente monografía del jurista Giovanni Poggeschi (2002): *Le nazioni linguistiche della Spagna “autonomica”*. *Universalità della lingua castigliana e vitalità delle lingue regionali*. Padova: CEDAM, esp. pp. 63-96.

15 Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento Vasco; cf. <noticias.juridicas.com> Base de datos de legislación [...].

De esta definición se sigue que la cooficialidad lo es “con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto”.<sup>16</sup> Por consiguiente, la diferencia entre “oficialidad” y “cooficialidad” reside en el criterio territorial. En cuanto a la obligación de conocer la lengua oficial común, el TC aclara que “sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen”.<sup>17</sup> Al mismo tiempo que concede privilegios y protege a la lengua común, el TC defiende claramente el derecho de las Comunidades Autónomas a regular el alcance de la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano. El TC recuerda que las instituciones central y autonómicas no deben “contraponer” las lenguas de España. A diferencia de las alegaciones del informe del Gobierno de Aznar, el respeto y protección de las lenguas regionales incumbe no solamente a los poderes autonómicos sino también al Estado.<sup>18</sup> Esto implica

el deber de todos [*Nota bene*] los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida.<sup>19</sup>

Para entender bien el concepto del “bilingüismo constitucional”, es muy aclaradora la declaración de inconstitucionalidad del Artículo 8.3 de la *Ley básica de normalización del uso del euskera*:

No obstante lo preceptuado anteriormente, los poderes públicos podrán hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración Local, cuando en razón de la determinación socio-lingüística del municipio, no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos.

Según la alegación formulada por el representante del Gobierno vasco, con este artículo se intentaba crear zonas monolingües en euskera. El representante admitió que el apartado de la Ley consagraba efectivamente “una discriminación, pero que no está desprovista de justifica-

---

16 Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 82/1986 del 26/6/1986, Fundamento Jurídico (FJ) 2; cf. [tribunalconstitucional.es](http://tribunalconstitucional.es) > Jurisprudencia > Sentencias y Autos desde 1980 [...].

17 *Ibid.*, FJ 3.

18 *Ibid.*, FJ 4.

19 *Ibid.*, FJ 5.

ción objetiva y razonable, en razón a la situación diglósica del euskera, que requiere espacios de utilización preferente”.<sup>20</sup> El TC admite el hecho sociolingüístico de que el euskera se encuentre en “situación diglósica”, pero no puede aceptar, “desde la perspectiva jurídico-constitucional”, la exclusión del castellano que la “genérica salvedad de no perjudicar los derechos de los ciudadanos” no logra reducir. Efectivamente, como no hay ningún “deber” jurídico de conocer la lengua cooficial, los ciudadanos pueden válidamente alegar el desconocimiento del euskera.<sup>21</sup> Por otra parte, el TC ha reforzado las políticas de normalización de las lenguas cooficiales al confirmar el derecho de las Comunidades Autónomas a utilizar las lenguas propias como lenguas docentes, siempre que se garantice una enseñanza del castellano que corresponda al deber constitucional de conocerlo. En este sentido, en una sentencia muy discutida por la opinión pública, el TC confirmó la constitucionalidad del Artículo 14 de la entonces *Ley de normalización lingüística en Cataluña*. Según el TC, el modelo de “conjunción lingüística”, es decir del empleo conjunto del catalán y del castellano en la enseñanza, contribuye a la convivencia y coexistencia de las dos lenguas oficiales de Cataluña:

Este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la lengua habitual de cada ciudadano. Al igual que es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma. Si al término de los estudios básicos los estudiantes han de conocer suficientemente y poder usar correctamente las dos lenguas cooficiales en Cataluña (art. 14.4 de la Ley), es evidente que ello garantiza el cumplimiento de la previsión del art. 3.1 C.E. sobre el deber de conocimiento del castellano, al exigirse en dichos estudios no sólo su aprendizaje como materia curricular sino su empleo como lengua docente.<sup>22</sup>

---

20 *Ibid.*, Antecedentes 3, alegación d.

21 *Ibid.*, FJ 10.

22 STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10. Cf. F. L., “*Nation und Sprache: das Spanische*”. En: Gardt, Andreas (ed.) (2000): *Nation und Sprache. Die Diskussion ihres Verhältnisses in Geschichte und Gegenwart*. Berlin/New York: De Gruyter, pp. 643-671, esp. pp. 659-660; Poggeschi (n. 14), pp. 202-231.

La defensa del castellano tiene por objetivo mantenerlo como lengua común de todos los ciudadanos. De acuerdo con la Constitución, esto significa que el TC defiende un bilingüismo que asegure al castellano una situación de superioridad no siempre social, pero sí política. En contraste con la serenidad del TC, el informe estatal parece estar seriamente preocupado por la situación de la lengua común en las Comunidades Autónomas con lengua propia. De la lectura de la exposición estatal que pretende informar sobre los avances en la protección de lenguas regionales o minoritarias paradójicamente se desprende la curiosa conclusión de que después de veinticinco años de reconocimiento de la realidad plurilingüe de España hay que proteger al castellano y no a las demás lenguas españolas.

## *2.2 El informe catalán: la protección de las lenguas regionales o minoritarias*

En octubre de 2003 el *Observatori de la Llengua Catalana* publicó un informe sobre el informe estatal. Según este *Observatori*, el informe estatal es la expresión de la “ausencia de una política [de] pluralismo lingüístico conforme a los preceptos constitucionales” cuyo indicio más llamativo sería la evitación del término “lengua oficial menos difundida” que utiliza la Carta en el Artículo 3.1. De esta forma, el Gobierno central contribuiría a “la perpetuación de una sutil arquitectura normativa, construida durante siglos de imposición del modelo del monolingüismo castellano articulado sobre la represión de la diversidad lingüística” (p. 20).

En sendos capítulos, el informe catalán comenta detalladamente los objetivos y principios (Art. 7, Parte II) y las medidas contratadas (Art. 8-13, Parte III) de la Carta, dando a sus comentarios la forma de “declaraciones” y de “llamadas de atención”, respectivamente. Desde su perspectiva, el *Observatori* valora la conflictividad lingüística, a la que alude también el informe estatal, como una “intensa tarea de vigilancia y control de la actividad normativa y política llevada a cabo por las Comunidades Autónomas” por parte del Estado (p. 28). A continuación, el informe acusa al Gobierno central de no respetar el área geográfica del catalán al aceptar el “secesionismo lingüístico” de la Comunidad Valenciana (p. 34). Efectivamente, el informe estatal emplea la denominación de “valenciano” al referirse a la variedad de

catalán de esta comunidad (pp. 17, 19, 22-23, 30, 34, 43, etc.), como si se tratase de otra lengua. Sin embargo, lo hace de acuerdo con las leyes autonómicas.

Las “llamadas de atención” denuncian deficiencias en la protección y promoción del catalán en el ámbito de la enseñanza, justicia, administración, medios de comunicación, actividades y servicios culturales, vida económica y social, y finalmente de los intercambios transfronterizos. En cada uno de estos aspectos, el informe catalán critica el hecho de que la oficialidad del castellano pone freno al uso de la lengua regional o minoritaria. Al mismo tiempo lamenta la falta de actividades del Gobierno central para crear en España una mentalidad favorable a la pluralidad lingüística y a la diversidad cultural (p. 43). Denuncia por ejemplo el hecho de que el Estado ofrece solamente muy pocas posibilidades de aprender el catalán fuera de las regiones catalanohablantes (pp. 56-57). Critica también la falta de capacitación plurilingüística de los funcionarios estatales (pp. 54, 62, 73).

El informe catalán insiste mucho en el incumplimiento de la Carta por parte del Estado. Por consiguiente le hace al Gobierno central el grave reproche de violar un acuerdo que tiene la naturaleza jurídica de un tratado internacional. Cuando denuncia la ausencia de una política de pluralismo lingüístico “conforme a los preceptos constitucionales que establecen la doble oficialidad de las lenguas” (p. 20), acusa, al menos implícitamente, al Gobierno central de una falta de respeto a la Constitución. Curiosamente, mientras que el informe estatal busca constantemente respaldo en la jurisdicción del TC, el informe catalán lo hace solamente en el caso de los estatutos de las universidades de la Comunidad Valenciana (p. 35). Para referirse a la lengua propia, estos estatutos emplean la denominación “catalán” como sinónimo de “valenciano”. El TC confirmó la constitucionalidad de dicha expresión.<sup>23</sup>

Al hablar de la “doble oficialidad” de las lenguas en España, el informe catalán elude el término de “cooficialidad” y pasa completamente por alto la doctrina del TC. La decepción ante la anulación de determinadas normas autonómicas por el TC forma parte de un profundo victimismo difícilmente comprensible para muchos españoles,

---

23 STC 75/1997, de 21 de marzo; cf. [tribunalconstitucional.es](http://tribunalconstitucional.es) > Jurisprudencia > Sentencias y Autos desde el año 1980 [...].

pero también para observadores europeos.<sup>24</sup> En tono acusador, el informe catalán habla de la “judicialización de que ha sido objeto la cuestión lingüística” (p. 29), como si el respeto de las normas constitucionales fuera una exigencia reprobable. Se llega así a la conclusión de que el informe catalán utiliza la Carta para luchar por un profundo cambio de política lingüística que no cabe en la Constitución vigente. En vez de acusar al Estado de incumplimiento de la Carta, sería más coherente exigir abiertamente una revisión de la Carta Magna.

*2.3 El debate político en la Comisión de Cultura del Senado (2004):  
¿una España suiza?*

Representantes de organizaciones catalanistas de Cataluña, de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares fueron invitados, a petición de grupos parlamentarios catalanes, a comparecer el 18 de noviembre de 2004 ante la Comisión de Cultura del Senado para discutir sobre el informe estatal.<sup>25</sup> En este foro sí hubo el posicionamiento político que se echa en falta en el informe catalán. Los representantes de las organizaciones catalanistas exigieron “la definición y aplicación de una política de pluralismo lingüístico igualitario” (p. 3). Se propuso como medio de identificación de los ciudadanos con el Estado el concepto de “patriotismo constitucional”, es decir, de un “patriotismo abierto a una pluralidad de identificaciones lingüísticas, culturales y aun nacionales” (p. 4). Este nuevo concepto comportaría el desarrollo de “un nuevo estatuto jurídico del plurilingüismo constitucionalmente abierto a una igualdad creciente entre todas las lenguas constitutivas de España” (p. 4). Como consecuencia se pidió “la presencia de todas las lenguas en los organismos e instituciones estatales comunes para todos los territorios lingüísticos” (p. 12). Para dar más peso a estas exigencias, se expresó la amenaza de romper el consenso constitucional: si el Estado no las satisficiera, se podría tomar la ruta del secesionismo (p. 23).

---

24 Cf., por ejemplo, la monografía polémica de Juan Ramón Lodares (2000): *El paraíso políglota. Historias de lenguas en la España moderna contadas sin prejuicios*. Madrid: Taurus; cf. también Poggeschi (n. 14), pp. 222-223: “È vero che tutte le lingue minoritarie sono più o meno minacciate, ma di esse il catalano è senza dubbio, in tutta l’Europa, la lingua che gode di maggior salute.”

25 *Diario de sesiones* (n. 10).

Es evidente que el catalanismo social y parlamentario exige una profunda revisión de la Constitución, y especialmente de su Artículo 3, para convertir las lenguas regionales o minoritarias “cooficiales” en lenguas plenamente oficiales. Como modelo a seguir, se propone la Confederación suiza:

La ciudadanía suiza, al igual que la europea, no implica el deber jurídico, ni siquiera la exigencia social, de adoptar una determinada identificación lingüística cultural o nacional. Nadie echará en cara a un individuo suizo un escaso patriotismo por identificarse con la lengua francesa o italiana y no con la alemana, por ejemplo. De manera similar, a ningún ciudadano de Europa se le considera escasamente europeo –y menos aún antieuropeo– por no identificarse con la lengua, la cultura o la opción nacional mayoritaria. Al contrario, son los poderes públicos los que asumen sin reservas todas las lenguas, culturas y opciones nacionales, con lo cual la ciudadanía suiza o europea se construyen sobre la base del pluralismo igualitario, la mejor garantía para la solidez de las identificaciones de todos los ciudadanos con las instituciones comunes y la mejor garantía también para la cohesión y la unidad de estos espacios políticos lingüística, cultural y nacionalmente plurales (pp. 4-5).

Lo que no dice el interviniente es el hecho de que la base multiseccular de Suiza la constituye el cuerpo común que es la “Confederación”, concepto y realidad históricas que difícilmente se pueden trasladar sin más a España, país con otra historia muy diferente.<sup>26</sup> En cuanto a las lenguas, la nueva Constitución suiza define efectivamente –como ya lo hizo la antigua Constitución en su Artículo 116– las cuatro lenguas territoriales como “lenguas nacionales” (Art. 4), pero también como –aunque en menor grado para el romanche– “lenguas oficiales de la Confederación” (Art. 70.1). Para todas estas lenguas oficiales rige el principio de territorialidad (Art. 70.2).<sup>27</sup> Por consiguiente, Suiza firmó y ratificó la Carta Europea en virtud del concepto de lenguas oficiales “menos usadas”, concepto que aplica al italiano y al romanche.

El primer informe suizo sobre la aplicación de la Carta<sup>28</sup> se extiende sobre el “principio de territorialidad” (pp. 10-11), explicando

---

26 Cf. Lebsanft (n. 22).

27 Cf. Antonio Reposo (2000): *La revisione della costituzione svizzera*. Torino: Giapichelli.

28 Office fédéral de la culture, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Rapport périodique présenté par la Suisse. Premier rapport de la Suisse quant à la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Charte)*, 115 p.; [www.coe.int](http://www.coe.int) > Legal Affairs > Local and regional

que fuera de su zona de difusión tradicional una lengua oficial no goza “en principio” de ningún apoyo jurídico y político (p. 10). En el mismo informe se anuncia una *Ley federal de las lenguas* (pp. 15-16) para sentar las bases de una política cuatrilingüe. El anteproyecto de esta ley, cuyo título exacto es *Ley federal de las lenguas y de la comprensión entre las comunidades lingüísticas*,<sup>29</sup> pretende regular por una parte el uso de las lenguas oficiales por las autoridades federales y en las relaciones con ellas; por otra, el fomento de los intercambios lingüísticos entre las comunidades. El objetivo de la ley es doble, a saber: establecer los mismos derechos para todas las lenguas oficiales y para todos los ciudadanos, pero también contribuir a que el multilingüismo de la Confederación suiza sea un multilingüismo de los suizos. Ante el coste elevado que supondría la realización de esta política lingüística, varias instituciones y organizaciones han emitido serias reservas.<sup>30</sup> Volviendo a España y aplicando el modelo suizo a España, esto significaría eliminar primero al castellano como lengua común de todos los españoles para después estimular a los españoles a aprender las lenguas de España, entre ellas también el castellano.

#### 2.4 *El informe del Comité de Expertos y las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa*

En sus conclusiones generales, el Comité de Expertos elogia a España “por el sólido reconocimiento y el alto grado de protección asegurados en principio a las lenguas regionales o minoritarias”. Por eso, España se sitúa, según el Comité, “entre los países más firmemente comprometidos con la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias”. Si el Comité detecta una “serie de inconvenientes” en la aplicación de la Carta, esto se debe también al hecho de que España ha elegido un instrumento de ratificación especialmente ambicioso. Efectivamente, los compromisos contraídos por España “superan con cre-

---

Democracy > Regional or Minority languages > Documentation > 1 Periodical reports [...].

29 *Avant-projet pour la consultation: Loi fédérale sur les langues et la compréhension entre les communautés linguistiques*, 7 p.; cf. kultur-schweiz.admin.ch > fr > Loi sur les langues [...].

30 Département fédéral de l'intérieur, *Rapport sur les résultats de la procédure de consultation*, 40 p.; kultur-schweiz.admin.ch > fr > Loi sur les langues [...].

ces el límite establecido en la Carta”.<sup>31</sup> Por otra parte, los expertos lamentan una falta de conciencia cultural y social de los castellanohablantes acerca del hecho de que España es un país plurilingüe.<sup>32</sup>

En cuanto a la situación del catalán, el Comité llega a la conclusión general de que “se han realizado enormes progresos con respecto al empleo del catalán en Cataluña. En la actualidad, es la lengua más utilizada en algunos ámbitos previstos en la Carta”. Por consiguiente, aunque se pide mayor comprensión para las lenguas regionales o minoritarias, el victimismo y alarmismo de ciertos sectores del nacionalismo periférico no tienen ninguna justificación razonable desde una perspectiva europea. Por otra parte, el Comité no deja de mencionar el incumplimiento de compromisos contraídos en el ámbito de la justicia y de la administración del Estado. Según los expertos, España debería garantizar el uso de las lenguas regionales o minoritarias en los procedimientos judiciales, “si una parte así lo solicita” (Artículo 9, 1 a [i]), pero también en las administraciones del Estado con sede en las Comunidades Autónomas (Artículo 10). En los dos casos el Comité exige promover en la formación y en la carrera profesional la capacitación lingüística de los jueces y de los funcionarios. Los expertos parecen ser conscientes del hecho de que el compromiso contraído por España en el ámbito judicial está claramente reñido con el “bilingüismo constitucional” según el cual en un litigio una parte no puede exigir el uso de la lengua regional o minoritaria si la otra parte se opone. Por eso propone “modificar el marco jurídico para que quede claro que las autoridades judiciales [...] de Cataluña llevarán a cabo los procedimientos en catalán, a petición de una Parte”.<sup>33</sup> Sin tomar en consideración los comentarios más bien negativos pero nada claros del Gobierno central sobre estos aspectos, el Comité de Ministros hace suya la postura de los expertos y recomienda que las autoridades españolas

1. tomen las medidas jurídicas y prácticas necesarias para asegurar la aplicación de los compromisos contenidos en el artículo 9 de la Car-

---

31 Consejo de Europa, *Aplicación de la Carta* (n. 11), p. 169.

32 *Ibid.*, p. 171.

33 Consejo de Europa, *Aplicación de la Carta* (n. 11), p. 38. Recomendación idéntica para el vasco en Navarra, p. 63; en el País Vasco, p. 87; para el catalán en las Islas Baleares, p. 110; en la Comunidad Valenciana, p. 133; para el gallego en Galicia, p. 154.

ta, asegurando en particular que un porcentaje adecuado del personal que trabaja en este ámbito en las Comunidades Autónomas a las que afecta la aplicación del artículo 9 de la Carta tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes;

2. examinen los programas de contratación, de carrera y de formación destinados al personal de las dependencias de la Administración del Estado, con miras a asegurar que un porcentaje adecuado del personal que trabaja en este ámbito en las Comunidades Autónomas a las que afecta la aplicación del artículo 10 de la Carta tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes.

En cuanto a la situación del catalán en las demás Comunidades Autónomas, el Comité de Expertos recomienda mejorar su enseñanza según el modelo de la inmersión lingüística en la Comunidad Valenciana y en las Islas Baleares.<sup>34</sup> Según los expertos, la protección del catalán en la Franja de Poniente es insuficiente. Por eso, el Comité de Ministros pide que se refuerce esta protección, “incluido el establecimiento de un marco jurídico apropiado”.<sup>35</sup>

### 3. Conclusión

Según sus intenciones, la Carta Europea protege las lenguas regionales o minoritarias y no las minorías lingüísticas. En este sentido, la España central considera que la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes de normalización lingüística garantizan el grado de protección y promoción de lenguas que exige el CE. El TC da respaldo a una política lingüística estatal de “bilingüismo constitucional”: la normativa jurídica y la jurisprudencia constitucional construyen un marco en el que el castellano sigue siendo la lengua común de todos los ciudadanos, mientras que las demás lenguas españolas son solamente propias de grupos minoritarios. De esta manera, la Constitución mantiene el monolingüismo de los ciudadanos del centro así como el bilingüismo individual de todos los ciudadanos de la periferia. Sin embargo, este marco constitucional no impide en absoluto que el Estado pudiera dar mayor proyección a las lenguas autonómicas, dentro y fuera de España. El Estado podría incentivar el aprendizaje de las lenguas periféricas en las Comunidades Autónomas monolingües y podría dar también mayor protagonismo a estas lenguas en los medios de comu-

---

34 *Ibid.*, p. 170.

35 *Ibid.*, p. 177.

nicación “nacionales”. Es lo que pretende llevar a cabo el nuevo Gobierno socialista mediante lo que Zapatero llamó, en su discurso de investidura, “la renovación de la vida pública”. La reforma del Reglamento del Congreso debería permitir el uso testimonial de todas las lenguas de España y la reforma del Senado el uso efectivo de estas lenguas.<sup>36</sup>

Por otro lado, una importante parte de la España periférica rechaza el concepto de “bilingüismo constitucional”.<sup>37</sup> Sin embargo, cambiar la situación del bilingüismo de los ciudadanos periféricos por un plurilingüismo estatal, a lo mejor sin bilingüismo de las personas, supondría una reforma radical de la Constitución. Concebir la unidad de España sin una lengua común saldría definitivamente del marco constitucional actual.<sup>38</sup> Ahora bien, si el cambio político propagado por nacionalistas periféricos correspondiese a la voluntad del soberano español, debería ser cosa de debate, de negociación y, eventualmente, de consenso democráticos entre españoles. Sea cual fuere el desarrollo del constitucionalismo español, el ampararse en la Carta Europea para crear una “nación de nacionalidades” o “de naciones” es una estrategia que pretende utilizar un instrumento cultural para lograr fines políticos.

Desde que el socialista Zapatero, en su discurso de investidura como presidente del Gobierno, se pronunció en favor de las reformas

---

36 *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Año 2004, 2, 15 de abril de 2004, p. 18.

37 En Cataluña sí hay también defensores del bilingüismo castellano-catalán: Antonio Santamaría, *Foro Babel. El nacionalismo y las lenguas de Cataluña*, Barcelona 1999. Cf. F. L., “Katalanisch”. En: Janich, Nina/Greule, Albrecht (eds.) (2002): *Sprachkulturen in Europa. Ein internationales Handbuch*. Tübingen: Narr, pp. 121-126; cf. también Poggeschi (n. 14), pp. 148-149.

38 Leopoldo Tolivar Alas, *Las libertades lingüísticas*, Alcalá de Henares, Madrid 1987, p. 59-60, cree posible la transición a un sistema de lenguas nacionales según el modelo suizo sin necesidad de reformas constitucionales. Poggeschi (n. 14), p. 86, no comparte esta idea: “A costo di peccare di formalismo, mi sembra improbabile un’ipotesi del genere in uno Stato che non si dichiari federale. L’esperienza comparata ci mostra che negli stati regionali possono essere ufficiali più di una lingua in certe parti del territorio, ma che l’ufficialità di una lingua ‘comune’ è garantita. Diverso è il caso del modello federale, in cui è possibile una disciplina linguistica di tipo territoriale ‘puro’ ben distinta a seconda degli Stati membri [...]”.

de los estatutos de autonomía,<sup>39</sup> la “insatisfacción catalana” de la que habla Miguel Herrero de Miñón<sup>40</sup> toma otras rutas diferentes para llegar a sus fines. En la *Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña* la Comunidad Autónoma se establece como “nación” (Artículo 1, 1) y pretende regular sus relaciones con el Estado según el principio de la “plurinacionalidad” de España (Artículo 3, 1). De acuerdo con este principio, se estipula en el Artículo 6, 2 el “deber” de conocer las “dos lenguas oficiales” de Cataluña.<sup>41</sup> Sin entrar en los detalles de la política lingüística, el debate general en el Congreso de los Diputados dejó bien claro que no existe consenso entre las grandes formaciones políticas españolas en cuanto a la constitucionalidad de la propuesta de reforma estatutaria catalana. Mientras que Zapatero considera la afirmación de que Cataluña tenga “identidad nacional” como “perfectamente compatible con el artículo 2 de la Constitución que considera a España como nación de todos”, el líder de la oposición, el popular Rajoy, denuncia tal afirmación como anticonstitucional, puesto que implicaría, según él, la soberanía de la Comunidad Autónoma.<sup>42</sup> En los años venideros será interesante seguir este debate para ver si sobre la base de un antagonismo tan radical va a ser posible reanudar el diálogo y volver al espíritu de consenso que había acallado, durante los últimos veinticinco años, el discurso de las dos Españas.

#### 4. *Addendum*

*Addendum* en septiembre de 2007 (fecha de la corrección de galeras): en el preámbulo del nuevo Estatuto (*Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña*) sigue sin resolver el antagonismo entre las Españas periférica y central: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.” En el

39 *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Año 2004, 2, 15 de abril de 2004, p. 19.

40 Cf. arriba, 1.1.

41 *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, serie B, número 210-1, de 21 de octubre de 2005.

42 *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Año 2005, 125, 2 de noviembre de 2005, pp. 6172, 6176, 6179.

artículo 3, 1 ha desaparecido el concepto de “plurinacionalidad” de la *Propuesta*: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”. (*Boletín Oficial del Estado* 172, Jueves, de 20 de julio de 2006, pp. 27269, 27270).