

*La protección  
de los  
rasgos identitarios  
de las minorías  
en España*

*Asunción por el  
ordenamiento jurídico español  
de los compromisos internacionales*

Pilar Betrián Cerdán



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO  
E675  
R438r  
V.2

Betrián Cerdán, Pilar, autor

La protección de los rasgos identitarios de las minorías en España : Asunción por el ordenamiento jurídico español de los compromisos internacionales / Pilar Betrián Cerdán [esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales ; prólogo Diana Beatriz González Carvallo]. -- Primera edición. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

xxi, 211 páginas ; 19 cm.-- (Cuadernos de regularidad constitucional ; 2)

ISBN 978-607-468-892-4

1. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación – Control de regularidad constitucional – Criterios 2. Derecho a la identidad cultural – Protección jurídica – España 3. Derechos de minorías – Derecho Internacional de los Derechos humanos – Evolución 4. Derecho a la no discriminación 5. Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales 6. Gitanos 7. Minorías lingüísticas I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales II. Aguilar Morales, Luis María, 1949-1949 III. González Carvallo, Diana Beatriz, prologuista. IV. título V. serie.

Primera edición: octubre de 2016

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
C.P. 06065, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*La protección  
de los  
rasgos identitarios  
de las minorías  
en España*

*Asunción por el  
ordenamiento jurídico español  
de los compromisos internacionales*

Pilar Betrián Cerdán



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

### **Segunda Sala**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza

### **Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Doctor Roberto Lara Chagoyán  
*Director General*

# Serie Cuadernos de regularidad constitucional

LA PROTECCIÓN DE LOS RASGOS IDENTITARIOS  
DE LAS MINORÍAS EN ESPAÑA. ASUNCIÓN POR EL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL DE LOS  
COMPROMISOS INTERNACIONALES

Pilar Betrián Cerdán\*

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá. Profesor colaborador de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) en el Grado de Ciencias Políticas. Abogado en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM).

# CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Presentación .....   | XI |
| Prólogo.....   | XV |
| I. Abreviaturas.....   | 1  |
| II. Introducción .....   | 5  |
| III. Consideraciones generales sobre el derecho de las minorías nacionales .....         | 11 |
| 1. Aproximación al concepto de minoría nacional .....                                    | 16 |
| 2. La regulación del Derecho de minorías nacionales<br>en el Derecho internacional ..... | 22 |
| A. La regulación en el ámbito de Naciones Unidas .....                                   | 22 |
| B. La regulación en el subsistema regional europeo .....                                 | 29 |
| a) El Consejo de Europa .....  | 29 |
| b) En el seno de la Unión Europea .....  | 37 |

|  |           |
|--|-----------|
| c) En el seno de la Organización para la Seguridad<br>y Cooperación en Europa .....                              | 41        |
| <b>IV. La minoría romaní .....</b>   | <b>45</b> |
| 1. Los romaníes como minoría europea .....   | 45        |
| 2. La situación de una minoría nacional en España:<br>el caso de la comunidad gitana .....                       | 51        |
| A. La ausencia de normas para la protección<br>de la minoría gitana puesta de relieve en la jurisprudencia ..... | 58        |
| B. La minoría gitana y la Administración española .....  | 69        |
| C. La educación y la cultura .....   | 73        |
| D. La comunidad gitana en los medios de comunicación .....   | 76        |
| 3. A modo de conclusión .....  | 78        |
| <b>V. Protección de la lengua como rasgo identitario: el caso del catalán .....</b>                              | <b>87</b> |
| 1. Elementos diferenciales de la identidad nacional .....  | 87        |
| 1. La identidad nacional y la lengua .....   | 88        |
| A. Identidad nacional .....  | 88        |
| B. La lengua .....   | 93        |
| C. El deber de conocimiento del catalán .....  | 108       |
| 2. Protección de una lengua minoritaria en España:<br>la regulación del derecho del uso del catalán .....        | 111       |
| A. Uso del catalán ante las administraciones públicas .....  | 113       |
| a) Uso del catalán ante la Administración General del Estado. ....   | 113       |
| b) Ante la Administración catalana .....   | 115       |
| c) En los ámbitos administrativos particulares .....   | 119       |
| B. Uso del catalán ante la Administración de Justicia .....  | 124       |

|  |            |
|--|------------|
| A) Los derechos lingüísticos de los ciudadanos<br>ante la Administración de Justicia.....  | 129        |
| B) La lengua del personal al servicio<br>de la Administración de Justicia.....   | 132        |
| C) La obligación de traducir las actuaciones que ha<br>de tener efecto fuera de la jurisdicción<br>de los órganos judiciales sitos en la Cataluña..... | 134        |
| C. El uso del catalán y el derecho a la educación.....   | 137        |
| D. El catalán y los medios de comunicación.....  | 147        |
| <b>VI. Una minoría lingüística protegida en el seno<br/>de una Comunidad Autónoma: los araneses.....</b>   | <b>153</b> |
| 1. Los araneses: una ambigua población pirenaica.....  | 153        |
| 2. El régimen jurídico.....  | 156        |
| A. Distribución de competencias en materia educativa.....  | 164        |
| B. El aranés en los medios de comunicación.....  | 166        |
| C. El uso ante la Administración.....  | 167        |
| 3. Recapitulación.....   | 170        |
| <b>VII. Conclusiones.....</b>  | <b>173</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>187</b> |
| <b>Anexo.....</b>  | <b>199</b> |
| Tablas comparativas de la legislación de países<br>del entorno europeo en materia de minorías nacionales.....  | 199        |



## PRESENTACIÓN

La integración del parámetro de regularidad constitucional es uno de los principales retos que enfrentan los operadores jurídicos en México y en otros países que cuentan con cláusulas de incorporación del Derecho internacional de los derechos humanos en sus Cartas fundamentales. A pesar de que los distintos sistemas jurídicos construyen el bloque de constitucionalidad de maneras múltiples, y reconocen igualmente diferentes estatus normativos a estos instrumentos supranacionales, los problemas de armonización y choque de regulaciones parecen ser compartidos por todos.

Esa dialéctica de conjunción y conflicto no es ajena al funcionamiento del derecho, en general, en cuanto institución. En ese sentido, el estudio del cómo son tramitadas estas complejidades en diversos países puede abonar al entendimiento de nuestra realidad en esta materia. El conocimiento y la experiencia acumulados pueden dar luces en relación con cuestiones constitucionales que son de alta complejidad y cuya mejor solución por parte de las autoridades competentes, no es fácil, ni obvia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la serie Cuadernos de Regularidad Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales, busca incentivar la reflexión sobre estos asuntos fundamentales. Además de reunir los textos de académicos, operadores y otros partícipes de la práctica jurídica dedicados al análisis y discusión de los vínculos entre normatividad mexicana e internacional en materia de derechos humanos. Esta publicación agrupa trabajos relativos a la experiencia de otros países y sus complejidades específicas. Este carácter abierto e incluyente da a la publicación el tono y espíritu necesarios para pensar de manera integral el examen de regularidad constitucional en México y en otras latitudes.

Precisamente, este segundo número de los Cuadernos de Regularidad Constitucional está dedicado al estudio de cómo los compromisos internacionales han moldeado la protección jurídica de los rasgos identitarios de algunas minorías en España. Este texto, resultado de una investigación para obtener el título de máster oficial, reconstruye los referentes jurídicos relevantes internos y externos del país ibérico en relación con el tema de las identidades nacionales; hace un balance de sus resultados; y, finalmente, presenta un análisis crítico de los avances y puntos por mejorar.

Dentro de los aportes más interesantes de la tesina de Betrián Cerdán está el exponer los efectos del reconocimiento legislativo de las minorías nacionales españolas, mismas que cuentan con una sólida consciencia y voluntad de su pertenencia a una comunidad, así como el tratamiento del tema dentro de la jurisprudencia de los Tribunales nacionales y comunitarios y las tareas pendientes del trabajo jurisdiccional a nivel internacional. Este es, pues, un texto serio y original que resulta relevante,

no sólo para quienes están interesados en los derechos de las minorías en el derecho internacional público, sino también para quienes se orientan al trabajo de reflexión jurídica comparada en general.

Dados los puntos de encuentro y de contraste entre las experiencias española y mexicana, y el valor agregado de este serio y enriquecedor trabajo, invito a la comunidad jurídica y a las personas interesadas en el tema a leerlo, comentarlo, y enriquecer el diálogo sobre este tema fundamental.

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*



## PRÓLOGO

Uno de los objetivos principales del examen de regularidad constitucional es contrastar la normatividad nacional con los parámetros de Derecho internacional para determinar si ésta cumple con los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos. A pesar de tener cláusulas de incorporación diferentes, los países que reconocen alguna modalidad de bloque de constitucionalidad enfrentan problemas análogos, aunque no iguales. Esta similitud en lo relevante hace que las experiencias de otros países en estos asuntos, no sólo ofrezcan un punto de comparación, sino también experiencias valiosas para la reflexión nacional.

El acercamiento y análisis a los casos de incorporación de la normatividad internacional en algunos países latinoamericanos han sido adelantados en México, en tanto que la mayoría de ellos están vinculados a la legislación interamericana en materia de derechos fundamentales. Se ha dado seguimiento, por ejemplo, a la situación nacional en punto de condenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en compa-

ración con los demás países sujetos a su jurisdicción; a las características específicas de las acciones diseñadas para proteger de manera inmediata derechos fundamentales en riesgo; a las cláusulas de incorporación del parámetro internacional; etc. En suma, la situación continental, respecto de las tutelas nacional e internacional de derechos y garantías básicas, es moneda corriente en los estudios jurídicos mexicanos.

Ahora bien, las complejidades derivadas de los imperativos de comparación y armonización de legislaciones nacionales y parámetros continentales no son exclusivas de la región latinoamericana. Otros países vinculados por normatividades comunes en materia de derechos humanos, con órganos administrativos y judiciales propios, enfrentan situaciones similares de choque. Los inconvenientes surgidos de la negativa de los países a acondicionar sus leyes internas a los parámetros regionales, a cumplir las condenas internacionales, a reconocer determinados derechos negados a grupos poblacionales específicos, son iguales en algunos aspectos relevantes. Todo lo anterior ilustra algunas de las razones por las cuales las respuestas nacionales a estos problemas comunes pueden cualificarse con base en las soluciones dadas en otros países y continentes.

Por todo lo anterior, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia busca contribuir a la reflexión sobre el parámetro de regularidad constitucional con la publicación de trabajos académicos que se ocupan del tema. En particular, en este número presentamos un escrito dedicado al estudio de la protección de los rasgos identitarios de minorías nacionales en España. Al igual que ocurre con muchos pueblos en México, en el país ibérico la sociedad y la normatividad se han

hecho cada vez más conscientes en relación con la necesidad de reconocer efectos jurídicos derivados de la pertenencia a comunidades sub-nacionales.

Uno de los retos principales de esta nueva consciencia jurídica tiene que ver, tanto con la adecuación de la normatividad interna, como con los desafíos que plantea en términos de Derecho internacional público. Es decir, para este caso en concreto, la autora, Pilar Betrián Cerdán, considera que la legislación de la comunidad europea es más garantista respecto del alcance de este reconocimiento de minorías nacionales. Esto ha generado una dinámica interesante, tanto en términos de la armonización que han empezado a perseguirse en los ámbitos de la legislación y la jurisprudencia españolas, como de las decisiones que han tomado sobre este asunto los diversos órganos comunitarios que han revisado casos análogos.

La autora se enfoca, además del estudio nacional y regional legislativo, constitucional y jurisprudencial, en el análisis de tres casos de minorías sub-nacionales: la minoría romaní, la comunidad catalana y los habitantes del valle de Arán. El estudio de estos pueblos, su reconocimiento jurídico y su realidad social, ofrece elementos muy valiosos para examinar la situación de las propias minorías en el contexto mexicano. Apoyada de estudios empíricos, Betrián Cerdán elabora una metodología propia para probar la actualidad de las obligaciones positivas del Estado en relación con estas naciones.

El primer capítulo se centra en las consideraciones generales sobre los derechos de las minorías sub-nacionales y las obligaciones estatales en relación con ellas. Hace

un recuento histórico de la formación de los estados europeos, particularmente de la constitución de los Estados-nación a finales del siglo XIX, momento en el cual se identifica la nación con el pueblo y al pueblo, como individuos pertenecientes a una colectividad política unificada.

Una de las estrategias estatales principales para controlar los territorios unificados políticamente, pero segmentados en términos culturales, fue implementar acciones, precisamente, para la homogenización cultural de sus ciudadanos. Lo que generaron estas estrategias a mediano plazo, no fue la igualación cultural, social y política de las subnaciones en los países europeos, sino la consolidación del pueblo dominante en el poder y el establecimiento de sus rasgos culturales como los "propriamente" nacionales. Un segundo efecto de esta estrategia de unificación fue que los pueblos con cultura y lengua propias, no dominantes, pasaron a ser objeto de tutela internacional (europea) y de persecución o descuido nacional.

Los pueblos con inferioridad numérica y que tienen otras características como: posición no dominante, particularidades étnicas, religiosas y lingüísticas, se autodefinen sólo en última instancia como pertenecientes a un Estado-nación. Betrián Cerdán sostiene que, en términos de normatividad y jurisprudencia nacional y comunitaria, esto ha llevado a los países, y a la comunidad europea en general, a enfrentar desafíos diversos, muchos de ellos vigentes. El primer capítulo reconstruye muy acertadamente estas complejidades para referirse en los apartados siguientes al caso concreto de tres minorías subnacionales en España.

En el capítulo dos la autora presenta el caso del pueblo romaní. El pueblo romaní, o gitano, está establecido en varios continentes y aunque comparte los rasgos arriba mencionados, también presenta diferencias muy marcadas entre comunidades. Dichas diferencias han provocado dificultades en términos de protección normativa, por cuanto la tutela de ciertas características puede implicar la vulneración de otras propias de alguna comunidad romaní.

Estos pueblos tradicionalmente han sido perseguidos y discriminados en los lugares en los cuales se asientan y enfrentan problemas de exclusión, persecución estatal y social, entre otros. A diferencia de otras minorías nacionales, los romaníes no reclaman soberanía sobre un territorio en particular, ni tienen, por lo general, la nacionalidad del país en el cual se asientan. Betrián Cerdán considera que hay, entonces, al menos tres dificultades con la protección del pueblo gitano: i) su diferenciación interna; ii) su no-ciudadanía; y iii) la discriminación sistemática en su contra.

Sumada a estas complejidades generales –recuerda la autora– hay una subregulación evidenciada por la jurisprudencia sobre el tema, en el caso español. La posibilidad de protección efectiva requerirá, entonces, la acción coordinada de autoridades competentes en las tres instancias del poder público. Esta acción deberá ser sensible a la propia voz del pueblo romaní y a las características que permiten, precisamente, afirmar su estatus de pueblo subnacional objeto de tutela.

En el tercer apartado del trabajo, Betrián Cerdán estudia el caso de una nación con características bien diferentes a la gitana: los catalanes. El pueblo catalán, en con-

traste con el romaní, cuenta con territorio propio, lengua y autonomía jurídica reconocidas constitucionalmente. Para el caso de la nación catalana, la autora resalta la centralidad que han tenido las nociones de "lengua propia" y "bilingüismo" (catalán-español) en la configuración de la tutela legislativa y jurisprudencia de este pueblo.

Además de contar con reconocimiento y protección, el caso catalán es particular porque hay una tensión permante y actual con el hecho de su pertenencia al Estado español. De hecho, la idea defendida por alguna porción de la población de que, dadas sus características y diferencias con la administración central de ese país, deberían ser un Estado independiente, marca las relaciones con esta sub-nación. La dinámica pertenencia-separación, cuyo objeto de debate es la lengua, ha sido la materia prima de la legislación y la jurisprudencia al respecto.

El tercer y último caso estudiado por Betrián Cerdá, en el cuarto capítulo, es el de una minoría lingüística al interior de una sub-nación con reconocimiento estatal autonómico. Se trata del pueblo del Valle de Arán, un enclave con características de nación que está ubicado en el territorio catalán. El reconocimiento de su carácter de pueblo se remonta al siglo XIII, época en la cual la corona española acepta sus individualidades jurídico-administrativas. Más recientemente, el legislador catalán también ha aceptado el estatus especial de nación del pueblo aranés, incluyendo su propia lengua.

Ahora bien, la autora resalta cómo, no obstante la aceptación de los efectos de sus características comunitarias individualizantes, el estatus de sub-nación plena del pueblo del valle de Arán no es aceptada pese a contar con todos los rasgos que definen

a una sub-nación. Un problema específico en este caso, es que la normatividad tutela los rasgos que desde el Estado central se consideran como fundamentales y no los que el pueblo identifica como tales. Así, las leyes incorporan el amparo de la lengua, el aranés, pero limitan las instancias de autogobierno de esa nación.

Algo interesante que hace la autora a lo largo de su escrito es comparar la situación de las subnaciones en Europa con el caso español. Esto es particularmente útil en los casos menos estudiados de minorías enclavadas en el territorio de otras subnaciones. Este ejercicio de derecho comparado evidencia las características definitorias del caso español, pero también visibiliza los temas en los cuales es necesario avanzar.

En suma, el trabajo de Betrián Cerdán es un acercamiento riguroso y reflexivo a una cuestión en la cual confluyen muchos de los temas nodales de los Estado-nación contemporáneos: los derechos de los estados subnacionales. Además de ser un desafío para las legislaciones internas, los confronta con obligaciones provenientes del Derecho internacional de los derechos humanos y con las exigencias que los propios pueblos hacen de reconocimiento, respeto y protección. Para el Centro de Estudios Constitucionales es muy importante difundir textos como el que se presenta en este número de nuestra serie *Cuadernos de Regularidad Constitucional*, no sólo para aprender de la experiencia de otros países en estos asuntos, sino para sensibilizarse con las complejidades que afrontan otros países y pueblos en estos temas.

Diana Beatriz González Carvallo



## I. ABREVIATURAS

- ACMN: Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CE: Constitución Española.
- CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- CELRM: Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.
- CERI: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa.
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
- CIE: Comisión Islámica de España.
- CMPMN: Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.
- CP: Código Penal.
- CSCE: Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

- DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006).
- ET: Estatuto de los Trabajadores.
- FCI: Federación de Comunidades Israelitas de España.
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FEREDE: Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.
- FJ: Fundamento Jurídico.
- INSS: Instituto Nacional de Seguridad Social.
- IRU: Unión Romaní Internacional (IRU por sus siglas en inglés).
- LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil.
- LGSS: Ley General de la Seguridad Social.
- LNL: Ley de normalización Lingüística de Cataluña.
- LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
- LPAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LPL: Ley de Política Lingüística de Cataluña.
- OI: Organización Internacional.
- ONU: Organización de Naciones Unidas.
- OGL: Oficina de Garantías Lingüísticas.
- OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
- PIDCP: Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos.
- s.: siglo.
- RPT: Relación de Puestos de Trabajo.

- SDN: Sociedad de Naciones.
- SS: Seguridad Social.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- TrLMRLC: Texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- TPJI: Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
- TuLFP: Texto único de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalidad e Cataluña.
- TS: Tribunal Supremo.
- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
- UE: Unión Europea.
- UNESCO: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



## II. INTRODUCCIÓN

Como alumna del Máster oficial en Derecho de la Universidad de Alcalá (Madrid), y más concretamente, por la especialización en la Unión Europea que cursé, tuve ocasión, a través de la asignatura de *La protección de las minorías nacionales y religiosas en Europa*, de profundizar en una realidad, la de las minorías nacionales, que me era desconocida.

El Derecho (y en especial el internacional público) comienza a ser consciente de las necesidades que la sociedad demanda, tomando en consideración la existencia de minorías distintas y diferenciadas de la mayoría que comparten rasgos identitarios de naturaleza nacional y que tienen conciencia y voluntad de pertenencia a esa comunidad.

Individuos que se identifican por estos rasgos definitorios y consideran que sólo pueden llevar a cabo una existencia individual y social con dignidad humana en el marco del desarrollo de sus características difenciales, la práctica de sus cultos, la

expresión de su idioma o el respeto y desarrollo de sus tradiciones, y que además se sitúan en la posición de exigirles al Estado (y también a la Comunidad Internacional) un reconocimiento que derive en una protección jurídica.

Y precisamente, el derecho de minorías trata de cumplir un papel de protección y promoción. Enclavado en el Derecho internacional de derechos humanos, crea para los Estados obligaciones positivas para que mantengan el equilibrio dentro de sus territorios. Sin embargo, este derecho de minorías no sólo se queda en el ámbito internacional, pues, ante la falta en ocasiones de recursos de protección eficaces, se nos hace necesario descender a las soluciones que las legislaciones nacionales arbitran para dar respuesta a las demandas por las realidades sociales que presionan en pro de un reconocimiento legislativo.

Aunque en ocasiones encontramos en esas legislaciones una falta de previsión o adecuación a la protección de estas minorías. Y éste es precisamente el caso de España: nuestro ordenamiento jurídico presenta una gran carencia de previsión en esta materia: sólo existe en la tradición jurisprudencial constitucional una sentencia (la STC 69/2007) que hace referencia a instrumentos internacionales específicos de protección de minoría con rasgos identitarios dignos de reconocimiento y tutela, y ni tan siquiera entroncado su fundamentación jurídica, sino a través del voto particular. Esto es reflejo sin duda de la falta de previsión legislativa previa. Llevándolo a nuestro campo de investigación, observamos cómo el escollo en la legislación española se encuentra precisamente en el vacío legal que gira entorno a este tema: no hay tradición legislativa ni jurídica, por lo que se hace necesario abordar esta cuestión.

Como digo, en el estudio de contexto se me suscitó la curiosidad por analizar este fenómeno en nuestro país, de analizar los casos que en España se podrían ajustar a estos instrumentos de protección y de ver si efectivamente se estaban materializando los compromisos internacionales que desde los poderes públicos se habían asumido.

Tras un repaso preliminar de las realidades que en España se podrían acomodar, y ciertamente son muchas: las nacionalidades históricas, la región del bable en Asturias, la minoría bereber presente en Melilla, etc., la investigación se circunscribe al análisis de tres en concreto: la minoría romaní, la comunidad catalana y los habitantes del Valle de Arán.

Tres minorías que, junto con un primer bloque introductorio en el que se analizan los instrumentos legislativos y herramientas de tutela jurisdiccional de que disponemos en esta materia –especialmente de carácter internacional y de los que España es parte y por tanto responsable de su uso, conforman, en este orden de estudio, la estructura de la investigación. El trabajo se cierra con unos cuadros comparativos en los que se hace referencia a la legislación nacional más trascendental de los Estados del entorno europeo en materia de minorías. Este estudio de derecho comparado nos sirve como importante herramienta a fin de conocer otras prácticas vecinas que nos puedan servir como referencia a la hora de enfrentarnos a la falta de regulación española.

Respecto a la elección de las tres minorías objeto de nuestro estudio, ésta no es baladí: en primer lugar, los gitanos representan una minoría nacional así identificada en por países del entorno europeo (y de un modo indirecto por España). Ciertamente estamos, en este caso, ante una minoría que no se encuentra adscrita a un territorio

concreto y que por tanto nos sirve de gran ejemplo comparativo respecto de los otros dos elegidos.

En el caso de los catalanes, estos conforman una minoría ubicada, a diferencia de la romaní, en un territorio jurídicamente conformado en forma de Comunidad Autónoma, con competencias en las cuestiones que nos incumben y que además contaban con un punto a favor como es el hecho de contar, dentro de los límites de la comunidad, con la protección de otra minoría (tercer factor de comparación) como es el Valle de Arán, y que nos ofrece un atractivo elemento de análisis: una minoría dentro de otra minoría.

En relación a la metodología empleada, dos fueron los métodos principales que seguí: un método inductivo, a fin de extraer conclusiones generales a partir del análisis de casos y legislación concreta –tanto de la tradición española, aunque dada la gran ausencia de fuentes fue trascendental el estudio de legislación comparada a fin de poder arrojar estimaciones concretas–; y un método deductivo, para aplicar éstas a propuestas de *lege ferenda*.

Asimismo, una actividad empírica me fue imprescindible: dirigirme personalmente a organizaciones y administraciones públicas que directamente trabajan estas cuestiones a fin de acercarme más fehacientemente a esta realidad para poder analizarla de un modo más objetivo.

La investigación contempla una visión interdisciplinar del derecho de minorías. Esto es: no sólo se ciñe a un enfoque internacionalista, sino que, desde el momento

en que la finalidad de la misma es el análisis del entramado normativo español confluyen distintas ramas del ordenamiento.

El trabajo trata así de armonizar legislación de carácter constitucional, administrativo, internacional, emanada del legislador nacional, autonómico, con el fin de extraer unas conclusiones claras acerca de cuál es la realidad actual y de qué forma se puede sacar más partido a la peculiar distribución competencial que presenta nuestro país, que sin duda puede ser un factor muy positivo en el reconocimiento y protección de estas minorías.

Se trata, por tanto, de enfocar los esfuerzos en profundizar en la situación actual de los derechos que han de serles reconocidos a las minorías nacionales, grupos que tal vez olvidamos por su presencia continuada en nuestra sociedad sin reivindicar sus derechos; pero un proyecto que no se queda en la mera definición descriptiva sino que se incluye en una dinámica de comparación con la actualidad que nos rodea: cuál es la postura del legislador ante la protección de rasgos identitarios de un grupo poblacional minoritario: ubicado en un territorio concreto o bien disperso en el territorio nacional, y ver a qué obedece la protección en unos casos y en otros, así como el grado de desarrollo y cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional.

Los derechos de minorías tienen una correspondencia en sus obligaciones, concentradas sobre todo en la lealtad hacia el Estado del que ostentan la ciudadanía: así, el tratamiento de las minorías pasa también por tratar un marco a veces inabarcable y a todas luces ambiguo del que se perfila una realidad: la solución la encontramos en los derechos humanos de todos, también (pero no sólo) de las minorías con rasgos identitarios propios.

Dando un paso más, la solución del problema de las minorías, de cualquier tipo de minoría, debe encontrarse en un sistema que garantice adecuadamente el respeto a los Derechos Humanos. No se trata de evitar el reconocimiento de más o menos derechos a unos que a otros, o de asegurar a unos grupos más que a otros el goce de una garantía más eficaz de tales derechos.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL DERECHO DE LAS MINORÍAS NACIONALES

La preocupación por el trato a las minorías se manifestó en Europa a partir de los siglos XVII y XVIII, cuando varios países europeos concertaron acuerdos y tratados con cláusulas para su protección.<sup>1</sup>

Sin embargo, no fue hasta el siglo XIX, con el proceso de formación de los Estados-nación, y cuyo fundamento era su determinación, identificándose la nación con el pueblo, como pertenencia de los individuos a una colectividad política posible,<sup>2</sup> cuando

---

<sup>1</sup> Nos estamos refiriendo a aquellas minorías con componentes identitarios diferenciados del grueso de la población de un determinado país, no sólo a las minorías religiosas, ya que, en este último caso su protección fue anterior, derivando, en muchas ocasiones, en pretextos para intervenciones en otros Estados. Vid. F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Informe para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías*, Naciones Unidas, New York, 1977.

<sup>2</sup> Los primeros Estados que se crean en Europa en la historia moderna no tenían como substrato objetivo la nación. Se asentaba de un modo parcial en las identidades étnico-culturales ya que su finalidad no era sino la consecución del privilegio de la soberanía (que requiere unidad desde una perspectiva exclusivamente política). La nación, hasta la Revolución francesa, constituía un mero factor cultural y étnico que aglutinaba la coexistencia de una colectividad social en un determinado territorio que compartían determinados objetivos comunes pero sin que esto tuviese

la preocupación sobre las nacionalidades cobró protagonismo. La acción política de los gobiernos se centró, a partir de ese momento, en tratar de alcanzar una homogeneización cultural.<sup>3</sup>

El triunfo del Estado-nación supuso así el triunfo de las nacionalidades en los grandes Estados europeos (procesos de unificación como el de Italia y Alemania). En Europa centro-oriental la realidad era distinta: el Imperio austro-húngaro, un Estado plurinacional unificado bajo la Corona de los Habsburgo, se vio desestabilizado precisamente como consecuencia de la necesidad de la liberalización de las nacionalidades; esta desestabilización concluyó en la Primera Guerra Mundial y de ella surgieron nuevos Estados cuyo fundamento radicaba en la identidad nacional de cada uno de ellos.

Se trató de una realidad compleja ya que, como consecuencia de su historia, los territorios albergan sociedades en las que se concentran comunidades pertenecientes a diferentes etnias y lenguas. Esto derivó en Estados multinacionales compuestos, por lo general, por una nación dominante y otras débiles subordinadas, produciéndose fenómenos de opresión nacional. Se fortalecieron las naciones dominantes de los viejos Estados multinacionales y se tendieron a ampliar sus fronteras, sometiendo bajo su dependencia a nuevas nacionalidades débiles a costa de los Estados vecinos.<sup>4</sup>

---

necesariamente una traducción política (pensemos por ejemplo en la unificación de Castilla y Aragón o la de Francia). Vid. A. LÓPEZ BASAGUREN, "Estado-nación y minorías nacionales en la nueva Europa" en A. GURRUTXAGA (Ed.) *El presente del Estado-nación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, pp. 65 y ss.

<sup>3</sup> Entre ellos un aspecto importante será la unificación lingüística, ya que es pieza clave para la comunicación política nacional.

<sup>4</sup> Se provocó la paradoja de que, en muchos casos, esas minorías no eran sino las antiguas elites dominantes (como ocurría con las minorías alemanas y magiares en los territorios del antiguo Imperio).

Y precisamente la Conferencia de Paz de Versalles, en 1918, trató de articular dentro de lo posible, un sistema de protección de las minorías nacionales existentes en los Estados de nueva creación surgidos del Imperio austro-húngaro (o en los Estados de la Europa central y oriental en los que se produjeron incrementos territoriales con incorporación de territorios con poblaciones no pertenecientes a la nacionalidad del Estado).<sup>5</sup>

Lo destacable de este sistema es que, al pasar posteriormente al amparo de la Sociedad de Naciones (SDN), la protección de las minorías quedó fuera del ejercicio de la soberanía del Estado y se convirtió en una cuestión de interés internacional.<sup>6</sup> Se creó así un sistema de protección internacional de las minorías en el seno de una organización internacional: un sistema que trata de proteger las características de las comunidades que no quedan integradas en el Estado que se corresponde con su nacionalidad. Y éste se impuso a unos límites geopolíticos claros, quedando fuera la Europa occidental que no suscitaba interés internacional en la medida en que no suponían un peligro para la estabilidad del orden europeo.

El contenido de los instrumentos sobre protección contra la discriminación se centraban en garantizar la protección de su vida y libertad, acceso a cargos públicos y autonomía cultural, libertad de usar la lengua materna en la vida privada y económica,

---

<sup>5</sup> En este sistema se garantizó la protección, fundamentalmente en el ámbito lingüístico y en el religioso. *Vid.* A. LÓPEZ BASAGUREN, "Estado-nación y minorías nacionales...", *op. cit.*, p. 71.

<sup>6</sup> Los poderes de intervención de las minorías eran muy penetrantes; se creó además, como herramienta de apoyo la *Oficina de minorías*, con una intervención muy destacada en el periodo de entreguerras, en especial en Europa central y oriental.

tribunales y órganos administrativos, la prensa y las manifestaciones religiosas, así como subvenciones a escuelas e instituciones culturales minoritarias.<sup>7</sup>

Constituidas las Naciones Unidas (ONU) se deja de lado, transitoriamente, el tema de la protección a las minorías, priorizándose la adopción de instrumentos internacionales que abordaran las traumáticas consecuencias de la guerra. Es así como, ni en la Carta de San Francisco, de 1945, por la que se crea la ONU, ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (DUDH) se hace mención específicamente de la cuestión de las minorías por considerar que era suficiente garantizar la vigencia de los derechos humanos para todos. El orden internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial toma como base la dignidad de la persona, abstrayéndose de etnias, razas o aspectos culturales, haciendo girar la protección de los derechos humanos únicamente en torno al principio de igualdad y no discriminación entre individuos, sin tomar en cuenta el aspecto colectivo de este principio.<sup>8</sup>

Posteriormente, lo cierto es que el Derecho (y sobre todo el internacional) comienza a ser consciente de las necesidades que la sociedad demanda. Toma en conside-

---

<sup>7</sup> Al Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI) se le atribuyó competencia consultiva sobre las controversias internacionales originadas en torno al cumplimiento de las señaladas obligaciones que los Estados asumían a propósito de los mencionados instrumentos, llegando a adoptar decisiones de trascendencia. *Vid.* jurisprudencia al respecto en N. FEINBERG, "La jurisdiction et la jurisprudence de la Court Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et minorités", en *ACADI*, 1937-I, pp. 591 y ss.

<sup>8</sup> Por el contrario, la existencia de numerosos regímenes dictatoriales, tanto en el Este como en los países occidentales del sur de Europa, significó la adopción por dichos Estados de posturas de abierta hostilidad a las minorías, con políticas represivas que apenas tendrán repercusión internacional. Pese a ello, los conflictos minoritarios permanecieron latentes, motivando la reaparición de movimientos nacionalistas a través de formas internas de violencia (pensemos en Tirol del Sur, Irlanda del Norte, el País Vasco o Córcega). *Vid.* E. J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 77.

ración la existencia de minorías distintas y diferenciadas de la mayoría que cimientan la construcción de una comunidad nacional. Sobre esta base, se comienzan a arbitrar instrumentos variados para proteger su existencia, identidad y desarrollo (que se entrelazan y complementan con los tradicionales para la protección de los derechos humanos reconocidos de un modo genérico—los derechos del hombre— a sus integrantes). Así, se vislumbran dos objetivos: de un lado el propio de protección de los derechos, también los de las minorías, y de otro el construir un marco de convivencia capaz de resolver los posibles conflictos que se susciten entre las mayorías y minorías existentes.

Y es precisamente en el Derecho internacional de derechos humanos en el que se integra el derecho de las minorías. Esto es así puesto que la dignidad del ser humano implica una cierta capacidad de elección, y los derechos humanos se basan en la premisa de que toda persona ha de tener la libertad suficiente para decidir sobre aspectos esenciales de su vida; entre ellos, su propia identidad que le ayude a desenvolverse como ser humano, a desarrollarse a través de sus características culturales y tradicionales practicadas en común con otras personas a lo largo del tiempo.

En realidad, en los Estados se podría proteger este derecho aplicando el principio de igualdad formal, también en lo tocante a la identidad y la cultura. Sin embargo, en relación a las culturas minoritarias se produciría, como consecuencia, un proceso de asimilación a la identidad mayoritaria, quedando así desprotegida.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

Tres son las conclusiones, relacionadas entre sí, que pueden desprenderse de las causas de diversidad cultural e identidad étnica: en primer lugar, que un Estado no puede tener como objetivo el ser política, étnica y culturalmente homogéneo. Y esto no es porque las diferencias étnicas "más importantes" hayan resultado demasiado difíciles de superar y destruir (incluso por las poderosas fuerzas centralizadoras de la modernidad,<sup>10</sup> sino porque estas fuerzas generan y fomentan la diversidad, incluso a la vez que hacen su tarea de centralizar. En segundo lugar, el conflicto en general y el conflicto de la identidad en particular, deberían considerarse como una condición normal y no una patológica de la sociedad humana. Y por último, el problema al que nos enfrentamos no es cómo eliminar el conflicto étnico sino cómo tratarlo de manera que no estalle en formas de violencia.

## 1. Aproximación al concepto de minoría nacional

El tema de la tutela jurídica de los grupos minoritarios puede ser tratada desde tres puntos de vista distintos: desde un punto de vista internacional, europeo y nacional. Aunque visto desde cualquiera de estos tres prismas llegamos a un mismo punto de conexión: el no encontrar una unívoca definición, generalmente aceptada, del concepto

---

<sup>10</sup> En el pasado, la mayoría de los Estados han intentado asimilar o suprimir formas de nacionalismo subestatal (por ejemplo, pensemos en Canadá con los quebequenses, los escoceses y galeses en Gran Bretaña, los catalanes y vascos en España o los flamencos en Bélgica). Poseer un grupo regional con un sentido distinto de la nacionalidad era considerado como una amenaza para el Estado. Muchos esfuerzos se hicieron para desgastar este sentido distintivo de nacionalidad, incluyendo la restricción de los sus derechos lingüísticos, la abolición de las formas tradicionales de autogobierno regional y el apoyo para que los miembros de los grupos dominantes se establecieran en el territorio histórico de grupos minoritarios de tal forma que las minorías fueran excedidas en número, incluso en su territorio tradicional.

de grupo poblacional minoritario<sup>11</sup> (tanto es así que ésta se trata de una misión adjetivada por la doctrina como *imposible*<sup>12</sup> y hasta incluso contraproducente para la protección de los intereses de las propias minorías).<sup>13</sup>

Sin tener afán en estas líneas de llevar a cabo una retrospectiva detallada de cuales han sido las definiciones ofrecidas por la doctrina a lo largo de la elaboración de textos internacionales surgidos con motivo de la protección de estos grupos poblacionales minoritarios,<sup>14</sup> partiremos de una de las más prolijas: la dada por el profesor Francesco Caportori (relator especial de las Naciones Unidas). Según ésta, *una minoría es un grupo numéricamente inferior respecto de la población de un Estado y en posición no dominante, cuyos miembros tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas que se diferencian de las del resto de la población y que, también sólo implícitamente, mantienen un sentimiento de solidaridad a través de la preservación de su cultura, tradiciones, religión o lenguaje.*<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Término que deriva de la traducción literal de uso alemán *Volksgruppe*. Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales...*, *op.cit.*, p. 133.

<sup>12</sup> F. RIGAUX, "Mission impossible: la définition de la minorité". RTDH 8ème année, n° 30, 1997, pp. 155-176.

<sup>13</sup> F. ALBANESE, *Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, YEL. Vol. 11, 1991, p. 314. "...los Estados pueden no estar muy impacientes por encontrar una definición universalmente aceptada por temor a que tal definición pueda resucitar las características regionales que ellos han combatido...".

<sup>14</sup> Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...* Capítulo III, *op.cit.*, pp. 123 y ss., en el que encontramos un detallado estudio al respecto.

<sup>15</sup> F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes...*, *op.cit.*, El también relator especial Jules Dêchenes propuso una definición en 1985 parecida a la de Caportori, subrayando los elementos de "posición no dominante" y "sentido de solidaridad": un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría. J. DESCHENES, *Propuesta relativa a una definición del término "minoría"*, E/CN.4Sub.2/1985/31, párr. 181, Publicaciones de las Naciones Unidas, Ginebra, 1979.

Así, con base en esta definición, son varias las características que hay que resaltar: inferioridad numérica y en posición no dominante; particularidades de naturaleza étnica, religiosa y/o lingüística que les aporta una identidad propia que los define (y los distingue de la mayoría) y la manifestación de una voluntad de preservación de éstas.

En todo caso, estamos ante una realidad social de esencia pre-jurídica que puede ponerse de relieve desde un punto de vista jurídico sólo en el caso de que sea el legislador quien reconozca los derechos a los miembros del grupo o al grupo como tal.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> En la calificación de minoría discutida por la Subcomisión, se tienen en cuenta dos tipos de criterios: objetivos y subjetivos.

Criterios objetivos

a. Existencia en el seno de la población de un estado, de grupos con características étnicas, religiosas o lingüísticas estables, diferentes del resto de la población. En este aspecto en realidad no hay ninguna discordancia, se lo puede tener como elemento básico de toda definición.

b. Importancia numérica de esos grupos: deben ser numéricamente inferiores al resto de la población. No hay decisión uniforme en los organismos internacionales, pero se considera en general que debe estar constituido por un número mínimo de personas que pueda hacerse cargo de sostener los objetivos que ese grupo se propone. En principio, sólo puede afirmarse hasta aquí que en lo que hace al papel del Estado en cada caso concreto tendrían que estar constituidos por un número en el que la concesión de un estatuto especial no grave al Estado con una carga desproporcionada a sus objetivos. También existe el caso de grupos que pueden ser minoría tomado en su conjunto, y ser mayoría en determinadas zonas.

c. Los grupos de minorías a ser protegidos deben ser grupos no dominantes. Los dominantes no tienen que ser protegidos; por el contrario frecuentemente son quienes vulneran el respeto a la voluntad de la mayoría.

d. En cuanto al estatuto Jurídico de los miembros de minorías en relación al Estado de residencia, en general se reconoce que deben ser súbditos de dicho Estado y mantener lealtad a éste.

Criterios subjetivos

Se define desde el deseo manifestado por los miembros de los grupos de referencia de conservar sus propias características. Para no caer en "subjetivismo" o parcialidades en la definición del factor subjetivo, vale la pena tener en cuenta que cuando una comunidad particular sostiene determinada identidad implica de hecho la solidaridad de los miembros del grupo, y por lo tanto su voluntad común de contribuir a mantener sus características distintivas.

En realidad, la dificultad que han tenido siempre los organismos de las Naciones Unidas para definir el término minoría se corresponde con las dificultades que la realidad plantea en cada país, con características de orden histórico y social diferentes. Existen diferencias básicas que dependen de que predomine en un país el derecho de suelo o el derecho de sangre, o si se trata de un país que ha expulsado población a lo largo de su historia o de uno que ha recibido históricamente poblaciones expulsadas como parte de una política oficial de favorecer la inmigración.

F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas...*, op. cit.

Por tanto, estas personas se identifican por estos rasgos definitorios y consideran que sólo pueden llevar a cabo una existencia individual y social con dignidad humana en el marco del desarrollo de sus características diferenciales, la práctica de sus cultos, la expresión de su idioma o el respeto y desarrollo de sus tradiciones.

Sin embargo, no sólo se ha de articular una noción que gire en torno de ese sentimiento para que podamos hablar de minorías en sentido estricto. No sólo son miembros de una comunidad presentes en un menor número con tradiciones distintas, sino que además se sitúan en la posición de exigirles al Estado (así como a la comunidad internacional) un reconocimiento que derive en una protección jurídica de sus tradiciones, usos y costumbres a través de políticas concretas que lo desarrollen (excluimos por tanto a las minorías dominantes, ya que aquí no se habla de paridad, sino de dominación: no estamos en el marco del reconocimiento sino de la imposición).<sup>17</sup>

Si tratamos de aproximarnos a una clasificación de las minorías, atendiendo a esta definición, podemos tomar en consideración los siguientes criterios:

1. Grupos asentados anteriormente: en este caso la diferencia se da por el tiempo en que el grupo ha vivido en el país y en la forma en que se han asentado en un territorio.
2. Grupos que vivan en comunidad o que estén dispersos. Esta diferencia marca necesidades opuestas. Mientras que las personas que viven disper-

---

<sup>17</sup> Pensemos, por ejemplo, en la minoría blanca dominante en Sudáfrica.

sas aspiran fundamentalmente a no ser discriminadas, quienes están agrupados en comunidades aspiran a diferentes niveles de autonomía. En condiciones mixtas la situación puede resultar sumamente compleja pues, por ejemplo, la lucha por la autonomía de un sector agrupado puede derivar en respuestas agresivas y discriminatorias hacia los grupos de población más dispersos.

3. Grupos que se definen en función de ciertos elementos de diferenciación, u otros grupos de la sociedad. Los cuatro elementos de diferenciación fundamentales con respecto al resto de los grupos son: la religión, el idioma, la identidad étnica y cultural o la nación de origen.

En todo caso obsta repetir que los Estados son los que en primer lugar han de identificar y definir de algún modo a las minorías nacionales, ya que es un paso previo imprescindible para que éstas puedan llegar a ver protegidos sus derechos (una premisa lógica es pues reconocer la existencia de lo que quieres proteger para así poder arbitrar los mecanismos adecuados para tal fin).

Pero, sobre todo, hay que afirmar que la protección de los caracteres que dan identidad y son el fundamento de la existencia de una minoría (y su voluntad de pervivencia) se ha de realizar con base en el principio fundamental del respeto universal de los derechos y libertades fundamentales de *toda persona humana*.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ciertamente, estos principios suelen tener su traducción en las políticas estatales para el reconocimiento y protección o tutela de los grupos minoritarios que se manifiestan bien en tendencias homogeneizadoras, bien de separación.

En cuanto al reconocimiento de las minorías por parte de los Estados, existen cuatro categorías, que F. Capotorti<sup>19</sup> resume así:

- Reconocimiento constitucional de la existencia de grupos distintos y del derecho de sus miembros a disfrutar de un régimen especial, particularmente en lo que respecta al desarrollo de su cultura y al empleo de su idioma.
- Reconocimiento de ciertas minorías, y garantía de los derechos especiales de sus miembros sobre la base de instrumentos jurídicos internacionales adecuados.

---

La *homogeneización* está dada por la eliminación de las diferencias y el establecimiento de una cultura común, un idioma y costumbres y conductas comunes. Por otro lado, en la *asimilación* se intenta que los diferentes grupos se adapten a una cultura dominante, dejando de lado sus propias características particulares. Es inclusiva, es decir, busca nuevos miembros, aunque puedan existir exclusiones parciales.

En la *fusión* se intenta mezclar dos o más culturas, en pie de igualdad, para producir una cultura nueva y diferente. Esta noción que se corresponde con el llamado "crisol de razas", ocurre en sociedades con importantes corrientes inmigratorias, aunque en general lo que sucede es que las poblaciones autóctonas no persisten en igualdad de condiciones.

Contraria a la homogeneización está la *separación*, cuyo exponente extremo, la segregación del *apartheid*, constituye uno de los más violentos ejemplos de violación de los derechos humanos. Pero en otros casos, la separación territorial puede tener un carácter igualitario. Varios grupos pueden optar por vivir separados dentro de un Estado soberano, preservando sus formas de vida y sus culturas particulares, siendo socios con igualdad de derechos en una instancia superior. Esta formulación, que recuerda las consignas de la Revolución Francesa, encuentra serias dificultades cuando se da el caso de que algunos grupos, al tener de hecho mayor poder económico, traten de ejercer un control exclusivo sobre recursos importantes sin compartirlos con el resto.

La *política de integración* constituye una variante intermedia entre la asimilación y la segregación. Con ella se establece un proceso donde se combinan diferentes elementos para formar una unidad dentro de la cual cada grupo conserva su identidad sin que se vea amenazada la unidad del conjunto. Así, estas políticas permiten, por ejemplo, admitir el uso de varios idiomas oficiales, la existencia de diferentes culturas, diferentes tradiciones, diferentes concepciones de la historia, diferentes costumbres. Puede basarse en una cultura dominante o en un proceso de fusión, pero siempre manteniendo el reconocimiento de los rasgos diferenciales. Se propone garantizar la igualdad de derechos y oportunidades a todos los ciudadanos, independientemente del grupo a que pertenezcan y permitirles, al mismo tiempo, mantener las diferencias. Se hace posible si las diferencias étnicas o culturales se subordinan a valores o lealtades comunes. En las políticas de integración se producen algunas separaciones, pero no territoriales; por ejemplo, puede haber idiomas diferentes, establecimientos religiosos o escuelas diferentes.

<sup>19</sup> F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas...*, op. cit.

- Reconocimiento implícito mediante adopción de leyes o de medidas administrativas referentes al desarrollo de la cultura de determinados grupos lingüísticos.
- No reconocimiento de minorías en el orden jurídico interno. Puede haber negación en dicho Estado, o neutralidad, aunque se permita la adopción de medidas culturales o lingüísticas de carácter privado.

## 2. La regulación del Derecho de minorías nacionales en el Derecho internacional

Si hacemos una breve retrospectiva histórica, a fin de situar al lector en esta materia, es complejo encontrar una definición y una protección forjada en torno a instrumentos internacionales para la protección de las minorías.

### *A. La regulación en el ámbito de Naciones Unidas*

Como ya dijimos, ni la Carta ni la DUDH contienen previsión alguna a los derechos de las minorías.

Así, en el panorama universal sólo es posible encontrar dos instrumentos adoptados en el seno de la ONU que hagan referencia a los derechos relativos a las minorías (y en ambos se hablan explícitamente de los derechos de los individuos que a ellas la pertenecen).

Nos referimos al art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>20</sup> de 1966 (la primera norma de carácter internacional con vocación universal que obligaba a los Estados a proteger específicamente a las minorías, en vigor desde 1977) y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas o Lingüísticas de 1992.<sup>21</sup> En concreto, el artículo 27 PIDCP rezaba del siguiente modo:

en aquellos Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a tales minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propia lengua.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Entrada en vigor*: 23 de marzo de 1976.

<sup>21</sup> Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992. En su artículo 1 establecía que *los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad*. El artículo 2 de la Declaración reconoce una serie de derechos a las personas pertenecientes a las minorías: desarrollo de su cultura e identidad, participación en el proceso de decisión de las autoridades en cuestiones que les afecten, participación en la vida social, económica y cultural, establecimiento de asociaciones y utilización de la propia lengua en los ámbitos privado y público. El artículo 4, por su parte, insta a los Estados a tomar medidas apropiadas para garantizar estos derechos, incluyendo el fomento, a través del sistema educativo, del conocimiento de la historia y cultura del grupo minoritario en el resto de la sociedad, y la garantía de que los miembros de las minorías pueden aprender su propia lengua.

<sup>22</sup> Como habíamos adelantado al hablar de los textos de Naciones Unidas, este artículo técnicamente sólo se aplica a *las personas que pertenezcan a [...] minorías*, y no a grupos o comunidades minoritarios en sí mismos, aunque el aspecto colectivo de este derecho se pone de relieve en la siguiente frase: *en común con los demás miembros de su grupo*. La formulación de los derechos de las minorías es relativamente reducida y se limita a los aspectos relacionados con la identidad y la cultura. Que se materializan principalmente en derechos culturales, el libre ejercicio de la religión y el derecho a utilizar su propio idioma.

Está claro que esta disposición contiene la voluntad de que la tutela de las minorías se ponga en acción a través de la protección de los derechos individuales propios de las personas que a ellas pertenecen; los Estados, independientemente del ordenamiento jurídico interno, habrían de observar unas garantías *mínimas* de conformidad con las normas previstas en el ordenamiento internacional.

La sociedad internacional da algunos pasos más en esta protección, reconociendo distintos derechos básicos para la supervivencia de estos grupos. Uno clave es el de no persecución, en el contexto de los derechos humanos fundamentales como

---

La formulación "*no se negará las personas*" puede, sin embargo, dar la impresión de que el Estado sólo queda obligado a abstenerse de determinados actos y no se obliga a adoptar medidas positivas en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos observó que los Estados pueden tener la obligación de adoptar *medidas positivas de protección para evitar la violación de los derechos, no sólo por los gobiernos, sino también por otras personas*.

Conviene consultar el texto completo de la Observación General núm. 23/50 del Comité, sobre el artículo 27, aprobada en 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, de 26 de abril de 1994), que, aunque no es jurídicamente vinculante como sí lo es el Pacto, contiene unas conclusiones esclarecedoras para entender el contenido de esta norma:

Pese a que el artículo 27 está formulado en términos negativos ("no se negará el derecho a las minorías"), las partes firmantes están obligadas a asegurar que el reconocimiento, existencia y el ejercicio de los derechos especificados que en él son protegidos contra su negación o violación.

Además, este artículo 27 reconoce y establece los derechos de los individuos a ejercer los derechos "en común con los demás miembros del grupo". Se deriva que la realización de los derechos se relaciona con la capacidad de un grupo de mantener su identidad, por lo que se requieren medidas especiales para proteger dicha identidad.

El Comité de Derechos Humanos requiere que los Estados incluyan en sus informes nacionales información sobre las medidas adoptadas para asegurar "la supervivencia y el continuo desarrollo de las identidades culturales, religiosas y sociales de las minorías concernidas".

Se trata de un derecho diferente al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El Comité precisa que "aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión". Se trata, pues, de un derecho de naturaleza individual, pero cuyo ejercicio y existencia tienen como referencia al grupo.

Se trata de un derecho diferente al derecho de no discriminación el cual "se aplica a todas las personas que se encuentran en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de que esas personas pertenezcan o no a alguna minoría y, en consecuencia, no se puede alegar la tutela del principio de no discriminación por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos como excusa suficiente para negar la existencia de minorías".

garantías de la integridad física de cada miembro de una minoría. El fin no es otro que el de preservar el mismo grupo en su totalidad. Éste ve su manifestación más clara en la prohibición de tratos inhumanos y degradantes,<sup>23</sup> figurando como principal prohibición la de genocidio como intento *de destruir en todo o en parte, un grupo nacional, étnico, racial o religioso*.<sup>24</sup>

Sin embargo, estas garantías tienen un límite significativo: la incapacidad para impedir la posibilidad de que quienes pertenecen a una minoría sean alejados del territorio nacional. El alejamiento coactivo de más de un componente del mismo grupo, efectuado por motivaciones raciales, constituiría un ilícito internacional, puesto que representaría una forma de genocidio para el grupo.<sup>25</sup> Junto a este derecho de no persecución debemos situar el derecho a la igualdad. Aunque aún no consolidada, existe hoy una tendencia a considerar a estas minorías como una suerte de comunidades intermedias a las que han de reconocérseles, al tiempo, derechos colectivos e individuales. El fin perseguido es el de organizar el respeto de los derechos humanos fundamentales y la convivencia entre los grupos diferentes.

A la conclusión a la que llegamos es que estos grupos poblacionales minoritarios han demandado un mayor reconocimiento y regulación de sus prácticas e identidades

---

<sup>23</sup> Art. 3 del CEDH, cuyas disposiciones también se extienden a los individuos que pertenecen a una minoría. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (ratificado por España con fecha 26 de septiembre de 1979 y publicado en el BOE de 10 de octubre de 1979).

<sup>24</sup> Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951, art. II.

<sup>25</sup> En el ámbito europeo se ha querido prevenir a través de las disposiciones del art. 3 del Protocolo número 4 adicional al CEDH que impide, entre otras cosas, la expulsión colectiva de individuos del territorio del Estado del que son ciudadanos, garantizando así a los grupos poblacionales minoritarios la posibilidad de mantener una vinculación firme con el Estado en el que históricamente han manifestado sus diferencias.

culturales. Esto ha tenido y tiene impacto en los sistemas de muchos países, donde estas demandas<sup>26</sup> están siendo aceptadas y puestas en práctica (aunque siempre, claro, en diferente medida para cada grupo y con diferencias entre Estados).

Como dijimos al comienzo, el sistema de protección internacional de éstas cristalizó bajo el auspicio de la SDN durante el periodo de entreguerras (principalmente respecto de los derechos de ciertos grupos minoritarios de la Europa central y oriental), a través de la adopción de diversos tratados específicos de protección.

Prosiguió tras la Segunda Guerra Mundial, a través del interés que la ONU mostró (siempre con la idea presente de la protección de los derechos del ser humano individualmente considerado más que por la protección de los grupos, y por ende, la protección de la minorías recibió poca atención, aunque los temas de identidad, así como el de protección de los grupos). Volvió a cobrar fuerza tras la caída de los regímenes comunistas ya que las cuestiones de las minorías habían quedado sin resolver y podían dar lugar a fuertes tensiones y enfrentamientos interétnicos.

Y así, la idea de proteger a los grupos a través del reconocimiento de específicos derechos ha tomado un importante auge en la evolución del Derecho internacional, y más específicamente de los derechos humanos, ocupando en la actualidad un puesto primordial en los objetivos de las organizaciones internacionales. También ha

---

<sup>26</sup> Demandas típicas suelen ser simbólicas (como los días festivos o la utilización de signos), de exención de normas del derecho tradicional del grupo como válidos (como por ejemplo el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios celebrados ante una autoridad o ritos del propio grupo) aunque uno de los más comunes es el de asistencia al desarrollo de la propia cultura (a través del reconocimiento de derechos lingüísticos o de control sobre la educación de sus menores).

traído consigo la adopción de diversos instrumentos normativos, así como un creciente volumen de trabajos y estudios sobre la materia, bajo los auspicios de estas mismas organizaciones.<sup>27</sup> Y esto ha derivado en consecuencias significativas para la práctica de los Estados afectados por la presencia de minorías nacionales.

Lo cierto es que si en el pasado la tutela de las minorías estaba principalmente amparada por el Derecho internacional, hoy se puede advertir una mayor presencia en el orden nacional. No sólo porque principios como el de igualdad formal y sustancial del pluralismo integran el abanico de los principios garantizados por la Constitución, sino porque en las constituciones de última generación<sup>28</sup> es posible encontrar ya derechos relativos al grupo y su identidad cultural.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Por mencionar algunas, son destacables las Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Cooperación para la mejor protección de los Derechos de las Minorías, organizado por acuerdo del Comité Económico y Social de Naciones Unidas y celebrado en septiembre de 2001. Se recomendaba a los gobiernos considerar la preparación de una Convención de Naciones Unidas para la protección de los Derechos de las Minorías. Esta iniciativa está siendo considerada en la actualidad. Paralelamente, la cuestión de los derechos culturales y las culturas minoritarias se ha convertido, últimamente, en una cuestión también importante en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En los artículos 1 a 6 de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (Adoptada en la 31ª sesión del Consejo General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001), se afirma la vinculación entre la defensa de la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular de los derechos culturales, sobre todo en lo que concierne a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, el derecho a la educación y al plurilingüismo y el derecho a tomar parte en la vida cultural.

<sup>28</sup> Lo que hoy se llama primera generación de los derechos humanos se identifica con unos derechos individuales cuya característica es el ser derechos de defensa (*Abwehrrechte*), en los que el sujeto mantiene una actitud pasiva y cuya articulación jurídica se opera a través de la técnica de policía administrativa. Con la erosión de la matriz individualista de los derechos en el siglo XIX y el paso del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho aparecerá la segunda generación de derechos (básicamente de carácter económico, social y cultural), los cuales se configuran como derechos de participación (*Teilhaberechte*), de carácter más activo y cuya articulación se operará a través de la técnica jurídico-administrativa del servicio público. Actualmente se plantea una tercera generación de derechos fundamentales: la preocupación por el medio ambiente o las nuevas tecnologías de la información (que plantean, entre otras cosas, el riesgo de que nuestras actividades puedan ser expuestas al juicio universal permanente) o el desarrollo de las minorías étnicas que situarían en esta tercera categoría.

<sup>29</sup> La Constitución española hace mención a ello en el preámbulo de un modo abierto y sólo de forma soterrada se introdujo en artículos como el 2, cuando habla de nacionalidades y regiones, o del 3.3 cuando se refiere a la protección de las diversidades (lingüísticas).

Se ha producido un cambio en la forma en que la mayoría de los países occidentales trata con los nacionalismos subestatales. Es aceptado el principio de que estas identidades nacionales perduran en el futuro y que su sentido de nacionalidad y sus aspiraciones nacionales deben ser acomodadas de un modo u otro a través de políticas que permitan un acercamiento multicultural.

El Estado tiene la función de garantizar la igualdad de trato a los ciudadanos y, en consecuencia, también a quienes pertenezcan a una minoría. Sin embargo, atendidas las condiciones particulares en que estas minorías pueden hallarse, podría darse el caso de que la igualdad de derecho no siempre resulte suficiente para asegurar la ausencia de discriminación. En algunos casos, especialmente cuando la misma es resultado de situaciones prolongadas en el tiempo, se impone la necesidad de actuaciones concretas encaminadas a realizar un equilibrio entre situaciones diferentes. La finalidad perseguida no es otra que la de remover eventuales factores estructurales que impidan a estas minorías culturales relacionarse con otros componentes del Estado en un plano de igualdad.

En cualquier caso, la tendencia actual es la búsqueda de fórmulas que persigan una efectividad en los resultados de protección a partir de la participación efectiva y útil de los distintos agentes sociales implicados, pese a que la evolución de las demandas sociales hace que éstas hayan de ser readaptadas de una manera continuada al quedarse obsoletas o ineficaces en cuanto a sus objetivos.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Tomemos como ejemplo el Foro de Naciones Unidas sobre cuestiones de minorías celebrado el 12 y 13 de noviembre de 2009, en el que se puso el acento en la necesidad que los Estados se impliquen en la garantía de la

## *B. La regulación en el subsistema regional europeo*

Si fijamos nuestra mirada en el contexto regional europeo, y fruto sin duda de los acontecimientos históricos que marcaron el siglo XX detonantes de esta conciencia de protección, la cuestión de estas minorías ha estado presente y ha cristalizado en instrumentos de protección. Éstos no sólo disponen de textos normativos sino también de herramientas judiciales que les da una mayor posibilidad de defensa, existiendo por lo demás una clara tendencia a apreciar los aportes de todas las minorías antropológico-culturales.<sup>31</sup> Actuaciones concretas en esta dirección se han puesto en marcha tanto en el marco del Consejo de Europa como por parte de la Unión Europea.

### *a) El Consejo de Europa*

En el marco europeo, la tarea llevada a cabo por el Consejo de Europa es la más significativa de las desempeñadas en esta materia. A partir de los años noventa puso una especial atención a través de, dos vías principalmente: la codificación y el

---

participación formal de éstas, y más concretamente en que velen porque las minorías tengan un sentimiento de responsabilidad compartida en la toma de decisiones a partir de una influencia apreciable en los escenarios de decisión (*Vid. A/HRC/13/23*, §. 53; la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías llamó la atención sobre las acciones desarrolladas en el seno del Consejo de Europa, Comité Consultivo sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Observación sobre la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos (ACFC/31DOC(2008)001, §. 18 y 19).

<sup>31</sup> A partir de los tratados de paz que siguen a la conclusión de la Primera Guerra Mundial, la cuestión del tratamiento de los grupos poblacionales minoritarios en Europa asumió un relieve cada vez mayor, con el fin de evitar la presencia de nuevas tendencias centrífugas. Sin embargo, la primera formalización internacional de la prohibición de discriminación respecto a las personas que pertenecen a una minoría se ha concretado en el ámbito del CEDH, con las disposiciones del art. 14 y se ha subrayado reiteradamente en el marco de trabajos de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

establecimiento de normas sobre la protección de las minorías nacionales y su posterior monitoreo, junto a un amplio espectro de acciones de promoción, sensibilización, formación y asistencia.<sup>32</sup>

En el Consejo existen algunos órganos que se ocupan con múltiple alcance de las minorías, empleando distintas técnicas que tienen en común la protección de la dignidad de la persona humana. En su actividad hay dos tendencias de tratamiento: la de incluir en un convenio internacional una definición formulada a partir de un texto jurídico o la de proteger sus derechos sin una formulación prefijada, sino con criterios generales que demarquen sus ámbitos de competencia.<sup>33</sup>

La acción más visible que ha llevado a cabo es sin duda la desarrollada dentro del marco del CEDH: el art. 14 contempla la prohibición de la discriminación de los pertenecientes a una minoría,<sup>34</sup> aunque no la única; son textos de referencia para la materia que estamos tratando dos instrumentos de carácter vinculante para los Estados signatarios: la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (CELRM)<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Para ilustrarlo, podemos mencionar su compromiso en la lucha contra toda forma de racismo y discriminación ha sido potenciado con la creación en 1993 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CERI), empeñada en tres largas tipologías de actividades: acercamiento país por país, trabajos sobre temas generales y relaciones con la sociedad civil.

<sup>33</sup> B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, op. cit., pp. 66-67.

<sup>34</sup> Ciertamente es una disposición respecto de la cual han surgido problemas acerca de la exacta interpretación de un cometido de carácter genérico superado con la formulación del Protocolo 12 (de 4 de enero de 2000), que ha comportado una evolución respecto del alcance de limitado del art. 14 al hacerse extensiva a cualquier ámbito o motivación, tanto si está en el CEDH como si no, y en particular mediante explícita interdicción, ex art. 1 del Protocolo de discriminación contra los que pertenecen a una minoría.

<sup>35</sup> BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001.

y, sobre todo, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN),<sup>36</sup> que constituye el primer tratado específico vinculante en este campo a nivel internacional (ambos han sido firmados y ratificados por el Estado español).<sup>37</sup>

Por lo que respecta al CMPMN, éste fue diseñado con el objetivo de especificar los principios legales que los Estados han de respetar para asegurar la protección de las minorías nacionales y promover la tolerancia en la sociedad. Tanto es así que no contiene una definición de minoría. Esto permite una mayor flexibilidad aunque en ocasiones ha llevado a que algunos Estados se muestren reacios a su ratificación.<sup>38</sup> Su Preámbulo subraya los componentes de una sociedad plural y genuinamente democrática, junto con la necesidad de tolerancia y diálogo para su enriquecimiento.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998.

<sup>37</sup> España firmó y ratificó el Convenio Marco sin hacer ninguna declaración adicional. El gobierno español remitió el primer Informe Nacional en noviembre del 2000, centrándose exclusivamente en la situación de la comunidad gitana y dando especial protagonismo al Plan de Desarrollo Gitano. Por último y tras el intercambio de comunicaciones entre el Comité Asesor del Convenio y el gobierno español, la Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la implementación por parte de España del Convenio Marco de 30 de septiembre de 2004, adopta la siguiente conclusión:

"Debería prestarse atención especial a la promoción de la cultura, lengua y tradiciones Roma, de cara a facilitar una mejor integración de los Roma en la sociedad española (...)."

Aunque este tema lo abordaremos más detalladamente al analizarlo en el capítulo siguiente.

<sup>38</sup> Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, *op.cit.*, pp. 77 y ss.

<sup>39</sup> Antes de todo eso, el primer documento significativo importante fue la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que contenía un borrador sobre un Protocolo Adicional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales a la Convención Europea de Derechos Humanos (de 1 de febrero de 1993). El artículo 1 provee una definición que marca la orientación del posterior CMPMN y que contiene el requisito de "ciudadanía" y el requisito de "largos, firmes y duraderos lazos con el "Estado":

*"La expresión minoría nacional se refiere a un grupo de personas en un Estado que:*

- *mantiene largos, firmes y duraderos lazos con el Estado;*
- *poseen características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas diferenciales;*

Tiende por tanto a la creación de efectivas condiciones que le permiten preservar y desarrollar las culturas específicas, con pleno respeto a los principios de integridad territorial e independencia política de los Estados. Su límite está sin embargo en su propia naturaleza de convenio marco, restringiéndose a dictar las líneas guías que luego deberán adoptar los Estados en el ámbito interno a través de normas de detalle. Es necesario notar que los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad para determinar qué grupos pueden calificarse como minorías y qué instrumentos se han de utilizar para alcanzar las metas establecidas.

Por su parte, la CELRM es un tratado diseñado para proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias. Contiene una serie de medidas diseñadas para facilitar y animar el uso de estas lenguas en la esfera pública.<sup>40</sup>

La CELRM no establece una lista de lenguas europeas que se correspondan con su ámbito de protección, sino que en el artículo 1o. define los términos usados: *lenguas regionales y minoritarias y lenguas no-territoriales*. Actúa de acuerdo a la conformidad con la doble voluntad de preservar y transmitir las tradiciones culturales europeas y al mismo tiempo asegurar y promover la posibilidad de utilizar tales lenguas en la vida

---

- *son suficientemente representativas, aunque más pequeñas en número que el resto de la población del Estado o de una región de dicho Estado;*
- *están motivadas por una preocupación por preservar juntos aquello que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, tradiciones, religión o lengua."*

El mismo enfoque que la Recomendación 1201 fue adoptado por la Carta Europea para las Lenguas Regionales y Minoritarias en la cual las "lenguas regionales y minoritarias" son definidas como aquellas *usadas tradicionalmente dentro de un territorio concreto del Estado* con la exclusión expresa de las *lenguas de los migrantes*.

<sup>40</sup> Como medidas posibles de protección e imperatividad de los mandatos en ella contenida se creó un Comité de Expertos que examina y prepara un informe con propuestas de recomendaciones que se presenta al Comité de Ministros.

pública o privada de los individuos en determinadas áreas geográficas. Sin embargo es preciso que llamemos nuevamente la atención sobre el hecho de que esta tutela está ligada a las lenguas y no a las minorías en sí mismas, que sólo por vía subsidiaria pueden beneficiarse de la tutela prevista en este instrumento.

En realidad, el término "minoría" ha sido evitado en todo el texto de la Carta y las lenguas de los emigrantes (que parece, constituyen la expresión más reciente de la categoría de minoría) han sido explícitamente excluidas de su ámbito de aplicación. Su objetivo no es otro que el de proteger un patrimonio cultural que forma parte de la tradición de los Estados europeos y cuya protección es estimada como jurídicamente relevante para Europa.<sup>41</sup>

Volviendo al CMPMN, que como dijimos no contiene una definición de minorías nacionales, se compone principalmente de previsiones programáticas y objetivos que los Estados han de cubrir. Se trata más de obligaciones para los Estados que de derechos individuales o colectivos, dejándoles un margen muy amplio de apreciación en la aplicación de los objetivos cuando incluye numerosas expresiones del tipo *cuando sea necesario, cuando sea adecuado, en la medida de lo posible*, etc. Sólo el artículo 3o. expresa claramente un derecho: *el que cualquier persona pueda escoger libremente si quiere o no ser tratado como miembro de una minoría nacional*.

Temas clave para su protección son el derecho a la auto-identificación; el desarrollo de su cultura; la igualdad completa y efectiva; la tolerancia y el diálogo intercul-

---

<sup>41</sup> Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, op.cit., pp. 89 y ss.

tural; la libertad de asociación; el derecho a las propias creencias religiosas y de culto; el acceso a los medios de comunicación; el uso de lenguas minoritarias; el de aprendizaje de y en lenguas minoritarias; participación efectiva en asuntos públicos; participación efectiva en la vida económica, social y cultural; prohibición de las prácticas de alteración de las proporciones de la población.

El seguimiento de la implementación del CMPMN por los Estados parte es llevado a cabo por el Consejo de Ministros, asistido por un Comité Asesor de expertos que examina los informes realizados por los Estados y prepara una opinión acerca de las medidas tomadas por éstos. Los Estados pueden remitir un documento de comentarios a la opinión del Comité Asesor, y el proceso termina con la adopción de una Resolución por parte del Comité de Ministros.

Las opiniones del Comité generalmente atienden a la regla que "recomienda tomar en cuenta los comentarios del Comité", si bien no se trata de decisiones vinculantes (aunque lo cierto es que se han convertido en un instrumento clave para interpretar el propio articulado del Convenio, dada la ambigüedad del mismo).<sup>42</sup> Éste es, sin embargo, el único mecanismo de control propio; débil, en la medida en que no prevé ninguna acción por parte del Comité para el supuesto en que observe una falta de adecuación de las medidas legislativas adoptadas por el Estado parte respecto de los principios en el Convenio establecidos.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> C. JIMÉNEZ PIERNAS, "Mecanismos convencionales de protección del derecho de minorías nacionales en el Consejo de Europa: su aplicación al caso de España", en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), pp. 153 y ss.

<sup>43</sup> El CMPMN representa un notable esfuerzo de juridificación de compromisos políticos destinado a delimitar las dimensiones y enumerar los diferentes pilares del sistema. Sin embargo el éxito ha sido desigual: se ha avanzado

La mayoría de los Estados que forman parte del Consejo de Europa han firmado y ratificado el CMPMN. Algunos incluyeron, al tiempo de la ratificación, una declaración adicional que, en ausencia de una definición en el texto del Convenio Marco, institucionalizaba su propio concepto de minorías nacionales: Dinamarca, Alemania, Eslovenia, Suecia y Macedonia proveían con una lista de las minorías nacionales que declaraban como protegidas bajo el Convenio Marco. Otros cuatro Estados (Austria, Estonia, Polonia y Suiza) incluían definiciones de "minoría nacional", siempre ligadas a la condición de ciudadanía:

- Austria se refirió a la Ley sobre Grupos Étnicos de 1976 en la que son definidos como "ciudadanos austriacos de una cultura étnica diferente, que hablan una lengua materna específica y que han vivido tradicionalmente en ciertas áreas".
- Estonia citó su Ley sobre Autonomía Cultural de Minorías Nacionales que también se refiere a la ciudadanía estonia y a los *antiguos, firmes y duraderos lazos* con el territorio.
- Alemania o Dinamarca nombraron directamente los grupos sin una definición, pero implícitamente refiriéndose a los grupos antiguamente asentados:

---

en la concepción de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías como parte integrante de los DDHH como hemos visto, se consolida la integridad territorial y la soberanía del Estado como límites que encauzan el disfrute de los derechos de las personas integrantes de las minorías, pero permanecen en la sombra la obtención de un consenso general sobre la definición de los mismos y la identificación de los derechos colectivos de estos individuos. *Vid.* B. ARP, "El balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité Consultivo del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales de 1995", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI-2004, núm. 1, pp. 525-530.

- Alemania nombró a los daneses de ciudadanía alemana, los sorbios, y a los grupos étnicos de ciudadanía alemana residentes tradicionales (los frisios y los Roma-Sinti),
- Dinamarca sólo nombró a la minoría alemana,
- Suecia nombró a los saami, los tornedalers, los romanies y a los judíos.

El Comité Asesor encontró la base para hacer comentarios sobre la interpretación del término "minoría nacional" a partir de examinar la implementación del artículo 3o. de la Convención, relativo al derecho de elegir ser tratado o no como un miembro de una minoría nacional. Aunque reconociendo el margen de apreciación de los Estados a la hora de definir las minorías, el Comité Asesor considera que "es una parte de su deber (...) asegurar que no se han producido distinciones arbitrarias injustificadas". Así pues, este concepto de "distinciones arbitrarias injustificadas" le permite ir más allá de las definiciones de los Estados y examinar la situación de otros grupos minoritarios. En sus opiniones sobre los informes remitidos por los Estados, llama frecuentemente la atención a éstos acerca de la existencia de otros grupos no referidos por los Estados en sus declaraciones o en sus informes.

Por último hacer mención, como mecanismo convencional de protección de las minorías en este seno, a la Carta Social Europea resulta mucho más difusa y menos sistemática para la cuestión de las minorías nacionales. En ella se establecen una

serie de obligaciones de los Estados en el ámbito de los derechos sociales, a fin de servir como complemento de los derechos protegidos en el CEDH.<sup>44</sup>

### *b) En el seno de la Unión Europea*

La otra cuestión a tener en cuenta dentro de este entorno regional es la función que la Unión Europea desempeña en la protección de estas minorías, aunque hay que resaltar que es el marco de la discriminación por razón de la nacionalidad el que constituye una de sus principales finalidades. Por ello, es innegable que la acción seguida en vista de una efectiva protección de los derechos de las minorías, así como también en la más amplia óptica de la protección de los derechos fundamentales y de las libertades individuales, tiene carácter instrumental y subordinado a las finalidades de la Organización (elevación del nivel de ocupación y protección social, del nivel y calidad de vida o la cohesión económica y social y la solidaridad).

Ciertamente, en el seno de la UE se ha seguido fundamentalmente el criterio de determinar a las minorías nacionales por vía de hecho, es decir, a partir de los derechos reconocidos para ellas, aunque con algunos intentos catalogadores.<sup>45</sup>

En materia de tutela, es importante resaltar como acción directa la que supuso un elemento de referencia a la protección ofrecida a sus propias lenguas y culturas:

---

<sup>44</sup> Se firmó el 18 de octubre de 1961 (Turín), entrando en vigor el 26 de febrero de 1965. España la ratificó el 5 de junio de 1980 (BOE de 26 de junio de 1980, núm. 153). Fue objeto de modificación en 1996, añadiéndose nuevos derechos (Estrasburgo, 3 de mayo de 1996, con entrada en vigor el 10 de julio de 1999) aunque no ha sido ratificado por España, sólo firmado el 23 de octubre de 2000.

<sup>45</sup> Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, op. cit., pp. 90 y ss.

la recomendación expresa por el Parlamento Europeo en 1981.<sup>46</sup> En ella se lamenta que aún subsistan numerosos obstáculos en la realización por parte de las *minorías nacionales* y lingüísticas de su identidad cultural y social, y que los comportamientos con respecto a estas minorías y sus problemas queden frecuentemente impregnados de desconocimiento e incompreensión. En especial de que la Comisión no hubiera elaborado hasta ese momento propuestas relativas a la ejecución de las resoluciones de 1981 y de 1983.<sup>47</sup> Por ello considera que es indispensable que los Estados miembros reconozcan sus minorías lingüísticas dentro de marco de su orden jurídico, para crear una conservación y desarrollo de las culturas y lenguas de las minorías regionales y étnicas (llámese la atención que a la hora de reconocer a los Estados como principales artífices de la protección de las minorías, sólo se refiera a las lingüísticas. Por eso, las medidas que les son recomendadas a los Estados se refieren esencialmente a aquellas circunscritas en el ámbito del uso de la lengua respecto a la enseñanza, su uso ante la Administración y la justicia, en los medios de comunicación de masa y el cambio socioeconómico).

Muy significativa resulta también la Directiva 2000/43/CE.<sup>48</sup> La cual prohíbe la discriminación racial y étnica en el acceso al trabajo, en la instrucción, en la protección social y en la asistencia sanitaria, en el acceso a bienes y servicios y a la vivienda.

---

<sup>46</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 16.10.1981, sobre una Carta comunitaria de las lenguas y culturas regionales y sobre una Carta de los derechos de las minorías étnicas (DO C 287 de 9.10.1981).

<sup>47</sup> Resolución de 16 de octubre de 1981 sobre un Convenio comunitario de las lenguas y culturas regionales y un convenio de los derechos de las minorías étnicas. Resolución del 11 de febrero de 1983 sobre las medidas a favor de las lenguas y las culturas de las minorías.

<sup>48</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. (DO L 180 de 19.07.2000).

La actuación de la UE además se centra en programas específicos de acción comunitaria para la lucha contra la discriminación, emanada de la Comisión Europea, que asume la consciencia de las dificultades existentes para una plena realización de la igualdad sustancial. Este programa, en vigor desde 2007 y con una duración de seis años, recoge de manera explícita un principio de igualdad de trato para los pertenecientes a una minoría, al concretar a través de medidas de carácter positivo, pues cuando se habla de la prohibición de discriminación, se precisa que "un individuo o un grupo puede ser discriminado en caso de tratamiento menos favorecido por elementos indicados en el tratado [de Ámsterdam y los antedichos elementos son raza origen étnico, religión etc....] o si la aplicación de una disposición aparentemente neutras susceptible de perjudicar a un individuo o a un grupo por las mismas razones".

En todo caso, pese a que el respeto de las minorías es un principio esencial (que incluso figura entre las condiciones previas a la adhesión de un nuevo país a la Unión, con base en los criterios de Copenhague), no tiene competencias generales en el ámbito de la protección del derecho de las minorías: les vuelve a corresponder a las autoridades nacionales garantizar tal protección, de acuerdo con su orden constitucional y sus compromisos internacionales.

La UE no tiene, pues, competencias para adoptar una legislación general fijando normas de protección de las minorías y mecanismos de control. Lo que sí puede es adoptar medidas sobre algunas cuestiones que son competencia suya, que tienen un impacto positivo en la situación de las personas que pertenecen a minorías, como por ejemplo, políticas efectuadas por la Comisión contra las discriminaciones basadas en la raza, el origen étnico, la religión: la aprobación, el 28 de noviembre de 2008, de

la decisión-marco contra el racismo y la xenofobia.<sup>49</sup> Además, tres nuevas iniciativas de la Comisión están realizando: la tercera edición del manual sobre la integración, el foro europeo de la integración, para asociar aún más la sociedad civil a la continuación de sus trabajos y un sitio Internet sobre la integración, una ventanilla única que reunirá la información sobre la integración y facilitará el intercambio de buenas prácticas en materia de integración.<sup>50</sup>

Por otro lado, el papel de la Unión Europea en el ámbito del multilingüismo, no es sustituir a la acción de los Estados miembros pero sí de apoyo y complemento. La política de la Comisión Europea para el multilingüismo incluye las lenguas regionales así como las lenguas habladas por minorías. El respeto de la diversidad lingüística y cultural es en efecto una de las piedras angulares de la Unión. Y este respeto de la diversidad lingüística y cultural forma en adelante parte, de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que dispone, en el artículo 22: "la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística".

Una reciente comunicación de la Comisión, adoptada en septiembre de 2008, indica también que cada una de las numerosas lenguas, nacionales, regionales o habladas por una minoría, añade una contribución a nuestra cultura común. Las prin-

---

<sup>49</sup> Decisión-marco del Consejo, *relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia*. Bruselas, 28 de diciembre de 2001. COM (2001) 664 final. 2001/0270 (CNS). (DO C 75 E de 26.03.2002). Por esta decisión-marco, la Unión contribuye a mejorar la situación de las personas que pertenecen a minorías ante algunos comportamientos de los cuales son víctimas.

<sup>50</sup> Declaraciones del vicepresidente de la Comisión, Jacques Barrot, en el debate de la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 3 de febrero de 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090203+ITEMS+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

cipales herramientas a disposición de la Unión en este ámbito son sus programas de financiación, y especialmente el programa de formación permanente 2007-2013.

Por último, la Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea<sup>51</sup> debería considerarse como una herramienta muy preciosa para recoger los datos útiles a la elaboración de todos los instrumentos y políticas comunitarias. Tras la petición del Parlamento Europeo ante esta Agencia de derecho, su programa de trabajo para 2009<sup>52</sup> prevé que se redacte un informe comparativo sobre la situación relativa a las discriminaciones étnicas y raciales en la Unión Europea, lo que nos permitirá poner al día el informe sobre el racismo que se refería al año 2007.

### *c) En el seno de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa*

No podemos cerrar este apartado introductorio sin hacer referencia a la función que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) ha venido desempeñando en esta materia. Su actividad ha estado principalmente centrada en la diplomacia preventiva en Europa oriental, conducente a la estipulación de numerosos acuerdos bilaterales dirigidos, entre otras cosas, para articular el estatuto de minorías nacionales en sus territorios.

---

<sup>51</sup> Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (DO L 053 de 22.02.2007).

<sup>52</sup> Decisión 2008/203/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2008, para la aplicación del Reglamento (CE) n° 168/2007 por lo que se refiere a la adopción de un marco plurianual para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para el período 2007-2012 (DO L 063 de 7.03.2008).

En la actualidad 55 son los países que la conforman.<sup>53</sup> En sus orígenes —la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) reunida por primera vez en Helsinki en 1975— sólo congregaba a países europeos y abandonó la cooperación jurídica como vía de integración y colaboración política para centrarse en el contacto diplomático para la prevención de conflictos.

Por ello, a diferencia de los instrumentos y procedimientos a los que hemos aludido en el seno de la ONU o del Consejo de Europa, aquí no existen tratados internacionales vinculantes para las partes u órganos jurisdiccionales —salvo los de arbitraje y conciliación— que garanticen su aplicación, sino que su tarea se centra en la prevención de conflictos antes de que éstos se susciten.

En relación a las minorías, el Acta Final de Helsinki de 1975<sup>54</sup> introdujo una primera referencia: en el principio VII se señalaba: *los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y libertades fundamentales y, de esa manera, protegerán los legítimos intereses de aquellos en esta esfera.*

Esta cláusula sólo pone de relieve una mera intención protectora, sin embargo suscita la reflexión de que la situación de las minorías es una cuestión capital para la estabilidad política de Europa.

---

<sup>53</sup> Todos los países europeos, las cinco repúblicas ex soviéticas de Asia Central, Estados Unidos y Canadá.

<sup>54</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores, *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Textos fundamentales*, Madrid, 1992, pp. 22-24.

Su trabajo en este ámbito comienza con la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana (coincidiendo con la desintegración del régimen pro soviético en la Europa centro-oriental).<sup>55</sup> Tras ella, la Conferencia de Helsinki de 1992 representará el avance más significativo, al incorporar la insistencia en la necesidad de protección de los derechos de las minorías nacionales dentro de los mandatos relativos a la Dimensión Humana. Por último, los documentos finales resultantes de las conferencias celebradas en Budapest (1994) y Lisboa (1996) reiteran este compromiso de la organización.

Varios son los órganos que, en su seno, se ocupan de cuestiones relacionadas con las minorías nacionales. Cabría destacar la *Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos*,<sup>56</sup> cuya actividad se centra en poner en marcha, generalmente en forma de asistencia técnica, decisiones sobre Estado de derecho y derechos humanos adoptadas por el Consejo Permanente. Junto a ella, el *Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales* (ACMN), órgano diseñado especialmente para aplicar el derecho europeo de minorías nacionales.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> La preocupación por las minorías sería un importante objeto de discusión. Uno de los capítulos del Documento Final se dedicó específicamente a ellas: se alcanzó una lista de derechos que deberían serles reconocidos aunque no se alcanzó un consenso en lo que a su definición se refiere.

<sup>56</sup> En la Declaración Final de Budapest (1994), se incorpora un epígrafe específico a las minorías romaní y sinti, en el que, entre otras consideraciones, se establece en la Oficina un punto de contacto para las cuestiones relacionadas estas minorías. CSCE, Documento de Budapest 1994, *Hacia una auténtica asociación en una nueva era* (versión corregida de 2 de febrero de 1994) pp. 39 y ss. [http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_es.pdf)

<sup>57</sup> Fue nombrado en la Conferencia de Helsinki de 1992. Su trabajo ha seguido desde entonces las líneas marcadas en el Documento de la misma, confiéndole un amplio margen de mediación entre mayorías y minorías de diversa índole: *El Alto Comisionado facilitará pronta alerta y, cuando proceda, pronta acción, en la fase más temprana que sea posible en lo que respecta a las tensiones que conciernan a cuestiones de minorías nacionales que no hayan pasado todavía de la fase de pronta alerta pero que, a juicio del Alto Comisionado, puedan provocar un conflicto dentro*

Sin embargo, la acción de ésta es de una menor intensidad, en la medida en que su eficacia jurídica es discutible a tenor de las fuertes trabas a las que durante mucho tiempo ha tenido que enfrentarse como consecuencia del obstruccionismo de los países de Europa oriental, partidarios del principio de no-intervención en los asuntos internos. Igualmente, al recogerse su labor en la fijación de sus estándares a través de disposiciones de *soft law*, no hay ninguna definición propia en la que se base.<sup>58</sup>

---

*de la zona de la CSCE que afecte a la paz, a la estabilidad o a las relaciones entre Estados participantes, que requiera la atención del Consejo o del CAF y la adopción de medidas.* Decisiones del Documento de Helsinki, 1992, parágrafo 3 de la Parte II. En todo caso, sigue latente el espíritu de prevención de la OSCE, ya que, alude exclusivamente a conflictos que aún no hayan estallado.

<sup>58</sup>Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, *op.cit.*, pp. 265 y ss.

## IV. LA MINORÍA ROMANÍ

### 1. Los romaníes como minoría europea.

Los gitanos constituyen una de las minorías más vulnerables presentes en el territorio europeo, pues son frecuentemente objeto de manifestaciones de intolerancia a causa de los prejuicios, profundamente enraizados, de la sociedad europea.

Es difícil poder llevar a cabo una definición homogénea de esta minoría pues, pese a lo que en un principio pudiera parecer, en la medida en que se encuentran presentes en una gran mayoría de países europeos. Sin embargo no existe una uniformidad en cuanto a los elementos culturales o étnicos que la convierten en objeto de protección.

En el curso del tiempo, los instrumentos internacionales —al menos los que hemos mencionado— no parecen ser las herramientas más adecuadas para la protección o, más concretamente, para la tutela específica de los valores propios de este grupo.

De hecho se trata de un grupo que, por sus características culturales, nunca ha reclamado la soberanía sobre un territorio, ni la aplicación del principio de autodeterminación y que nunca ha hecho (o amenazado con hacer) colectivamente uso de la fuerza para defender su causa.<sup>59</sup> Buena prueba de ello es que, pese a ser una de las minorías más perseguidas a principios y mediados del siglo XX, no es hasta 1977, con una resolución de la Subcomisión para la lucha contra las medidas discriminatorias y la protección de las minorías, cuando son mencionados en un documento por la ONU.

---

<sup>59</sup> Lo que sí observamos son algunos intentos de organización con el fin de revertir la tradicional relación violenta entre el pueblo romaní y las sociedades nacionales. Es por ello que comenzaron a surgir, principalmente en los países de mayor impacto (Europa oriental y central) las primeras organizaciones *romaní* que luchaban por los derechos humanos y el reconocimiento de su cultura.

A estas iniciativas, que han tenido lugar simultáneamente en varios países, hay voces que se han referido a ellas como el proceso de construcción de *la nación romaní*. Los ejes operativos e ideológicos son las instituciones que se han venido creando, como el Día Internacional del pueblo romaní (8 de abril), el Congreso Mundial del pueblo romaní, los símbolos nacionales (bandera e himno) y las organizaciones internacionales. Actualmente la organización internacional de mayor alcance con personalidad jurídica es la Unión Romaní Internacional (IRU, por sus siglas en inglés).

En 1971 se organizó en Londres el Primer Congreso Mundial Gitano, donde se adoptó el término *rom* en rechazo a todas las designaciones que a lo largo de la historia fueron cargándose peyorativamente (tzigano, zigeuner, gipsy, gitano...).

Este Congreso es el antecedente más importante de la IRU. Su objetivo fue el siguiente:

"Unificar a los Rom y suscitar su acción en el mundo entero, lograr una emancipación acorde con nuestra propia intuición y nuestros ideales; progresar al ritmo que nos convenga. [...] La administración, preocupada por estandarizar y controlar, no puede comprender que en nuestra conciencia nacional está el deseo colectivo de ser como somos. [...] Debemos servirnos de nuestros propios modelos de educación, mantener y desarrollar nuestra cultura Rom y forjar un futuro de acuerdo con nuestro estilo de vida y nuestras creencias".

Se adoptó una bandera y un himno y se crearon cinco comisiones: asuntos sociales, educación, crímenes de guerra, lingüística y cultura (Liegeois, 1988).

Otro hito histórico en el proceso organizativo romaní fue el Quinto Congreso Mundial, celebrado en julio del 2000 en Praga. Entre sus objetivos, se estableció la lucha por el reconocimiento del estatuto de "Nación sin territorio". En este Congreso se instauró un Parlamento con representación de más de 20 países, con la intención de tener un órgano de interlocución ante la Organización de las Naciones Unidas.

Durante la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia, realizada Durban (2001), los aproximadamente sesenta representantes Rom que participaron lograron posicionar con relativo éxito la cuestión de la nación romaní a pesar de las frustraciones sobre el tema de la esclavitud, originadas por las posiciones de EE.UU y otros países occidentales.

Respecto a otros instrumentos convencionales de carácter multilateral que contienen normas para la prohibición de la discriminación, se pone en evidencia cierta dificultad de aplicación al pueblo gitano. Pensemos por ejemplo en el Convenio de Nueva York de 1965 para la eliminación de todas las formas de discriminación racial,<sup>60</sup> que impide toda diferenciación, exclusión, restricción o preferencia fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional o étnica que contenga como finalidad o efecto destruir o comprometer el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales en el ámbito político, social, económico y cultural. Pese al amplio alcance de esta prohibición, en el artículo 1o. párr. 2, se afirma que la misma *no se aplica a las diferenciaciones, exclusiones, restricciones o tratamientos preferenciales establecidos por un Estado parte del Convenio según se trate de propios ciudadanos o no ciudadanos*. Es por ello que la protección que ofrece es inadecuada para la minoría romaní porque en la mayor parte de los casos sus miembros no tienen la ciudadanía del Estado de estancia (debido a su característica de pueblo nómada).

Centrándonos en el panorama europeo, varios son los instrumentos que podrían servirnos de marco para la construcción de un entramado normativo que sirva de protección a sus derechos y su plasmación en políticas y acciones por parte de los Estados.

Uno de ellos, el CEDH: su artículo 3o. condena los tratos inhumanos y degradantes. Pero sin duda la norma clave es el CMPMN a efectos de que les sean garan-

---

<sup>60</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, Nueva York.

tizados el respeto a su identidad propia y la integridad étnica y cultural, ya que los romaníes constituyen, atendiendo a las características que analizamos en el capítulo anterior, una minoría nacional.

Por una parte se trata de un grupo con un sentimiento étnico arraigado. De otra, se trata de una comunidad que siempre ha sido sometida a la presión de asimilarse a la sociedad mayoritaria que busca la homogeneización de los pueblos; esto ha derivado en que generalmente constituyan el estrato social más bajo en las comunidades en las que viven en estado de marginación.<sup>61</sup>

También es interesante la interacción de la CEPRM en este entramado normativo, ya que no olvidemos que una característica cultural común de todos los romaníes es el hablar una lengua propia (el romaní o caló, tal y como es denominado en la Península Ibérica), aunque hay que advertir que no es una lengua homogénea, debido a los procesos de asimilación a los que se han ido sometiendo.<sup>62</sup>

Por lo que respecta a la *protección* ofrecida desde un marco jurisdiccional, no podemos obviar la postura que ha tomado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y que nos sirve de referencia en esta materia.

En una primera sentencia de 1996, relativa al caso *Buckley c. Reino Unido*, se mostró poco atento a las peculiaridades culturales propias del pueblo gitano, espe-

---

<sup>61</sup> Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, op. cit., pp. 165 y ss.

<sup>62</sup> Lo mismo ocurre en materia religiosa, ya que se han adaptando sus ritos y costumbres a lugar de ubicación.

cialmente respecto a la elección del nomadismo. Afirmó en esta ocasión que no obstante constituir la remoción forzada de las caravanas una injerencia en la vida privada y familiar de entonces recurrente, perteneciente a esta minoría, aquella medida debía considerarse "necesaria en una sociedad democrática". Lo cierto es que la evolución posterior de las sentencias de este órgano han sido más favorables; así, en sentencias como la *Assenov y otros c. Bulgaria* (1998) y *Velikova c. Bulgaria* (2000), el Tribunal ha constatado graves violaciones cometidas respecto a los individuos pertenecientes al pueblo gitano, como las prohibidas en el art. 2 CEDH, a propósito de la vida, en el art. 3 relativo a los tratos inhumanos y degradantes, en el art. 13, en relación con el derecho a un recurso efectivo, etcétera.

Afirmaciones relevantes de esta Corte son sin duda las contenidas en la sentencia *Chapman c. Reino Unido* (2001), relativa a la denegación de renovación por parte de las autoridades de una autorización de aparcamiento para las caravanas de una familia gitana. La importancia de esta decisión radica en el hecho de que identifica rasgos identitarios de esta minoría, declarando por primera vez que han de ser protegidos como miembros de una minoría.<sup>63</sup> Sin embargo el TEDH rechaza el hecho de que el Estado esté obligado a adoptar medidas discriminatorias positivas necesarias para el disfrute del derecho al respecto de la vida familiar, aunque el derecho del individuo en este caso sucumbiese ante el interés general.

---

<sup>63</sup> La sentencia evidencia, dicho de un modo sintético, los siguientes puntos: que la vida en caravana es parte integrante de la identidad gitana, al encontrarse enmarcada en la antigua tradición nómada; la vulnerabilidad de los gitanos, debida a su condición de minoría conlleva la necesidad de prestar una atención especial a sus exigencias y su manera de vivir, por lo que, de acuerdo con el art. 8 CEDH, estimaba que los Estados contratantes han de asumir la obligación positiva de permitir a los gitanos seguir con su manera de vivir.

En el caso *Conka c. Bélgica* (5 de febrero de 2002), se condena a Bélgica por no haber concedido asilo a los recurrentes que lo solicitaban precisamente porque en su país de proveniencia (la República Eslovaca) estaban sujetos a continuos ataques de naturaleza violenta a causa de su pertenencia a la etnia romaní.

También es significativa la sentencia de 28 de febrero de 2004 relativa al caso *Nachova y otros c. Bulgaria*, que condenó a este país por violación de los art. 2 y 14 del CEDH en un caso de maltrato contra la población gitana por las fuerzas policiales, supuesto de hecho éste que, por desgracia, no es singular y que da lugar a muchos recurso enviados a esta Corte. En este caso el Tribunal ha reconocido una responsabilidad específica del Estado consistente en identificar y condenar estos fenómenos; en particular ha afirmado que en el ámbito de las indagaciones relativas a accidentes de naturaleza violenta, sobre todo si comportan la muerte de un individuo por manos de agentes del Estado, las autoridades nacionales tienen la obligación adicional de investigar si existen razones de naturaleza racista detrás de ese gesto, ya que ignorar en los fenómenos de violencia el odio étnico constituye una conducta particularmente lesiva respecto a derechos fundamentales.

El propio TEDH en estas sentencias ha admitido la dificultad práctica de demostrar la existencia de razones de naturaleza racial, pero ha subrayado que la tarea de las autoridades debe ser la de hacer todo lo posible, dentro de lo razonable, para asegurarse de la veracidad de los hechos atribuidos: abstenerse de omitir eventuales conductas sospechosas que pueden ser indicativas de prejuicios raciales en la base de la violencia. Además recuerda como se ha afirmado en Europa la convicción de la

necesidad de la toma de medidas específicas para hacer efectiva la prohibición de discriminación, medidas que tengan en cuenta las dificultades que, de hecho, existen al intentar demostrar existencia de discriminaciones raciales.

Ciertamente, dentro del Consejo de Europa, a parte de la acción del TEDH, no se debe subestimar la acción que en el último decenio, de manera adicional a la actuación en el ámbito de la tutela de las minorías, ha llevado a cabo ante los problemas que surgen respecto a la minoría romaní, como la creación en 1994 de la figura del Coordinador para las Actividades relativas a los gitanos, con el fin de sistematizar todas las actividades del Consejo en ese campo y establecer relaciones con otras organizaciones internacionales (OI); el crear un grupo especializado en materia de romaníes, gitanos y nómadas, llegando a prever un monitorización específica respecto de cada Estado miembro; la creación en 2002 del proyecto denominado programa para las políticas a favor de fintaos romaníes y nómadas, con la finalidad de asistir a cada Estado en el desarrollo de políticas específicas destinadas a esas comunidades y acciones más específicas como la planificación desde 2003 de programas de acción conjunta en el UNHCR, relativa a los refugiados pertenecientes a la población romaní procedente de la ex Yugoslavia, etcétera.

## **2. La situación de una minoría nacional en España: el caso de la comunidad gitana**

Abordando más directamente el tema concreto sobre la consideración dada a la comunidad gitana por las autoridades nacionales, trataremos de hacer una identificación de este colectivo dentro de la sociedad española, a través de la recopilación de aquellos

elementos que la identifican como minoría y que serían dignos de reconocimiento y protección por parte de las autoridades nacionales (a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en los instrumentos mencionados en los apartados anteriores).

Como ya hemos dicho, es difícil ofrecer una definición homogénea de esta minoría al no existir una uniformidad en cuanto a los elementos culturales o étnicos, fruto de los procesos de asimilación. Es por ello que, en cuanto a sus características culturales, se viene identificando el hecho de que los gitanos quedan sujetos desde el momento de su llegada a la Península a un proceso de aculturación que les aproxima y asemeja a la sociedad que les rodea. Nuestros gitanos parecen estar más cerca de la sociedad en que viven los romaníes de otros países. Todo ello sin perjuicio de aceptar para todos los gitanos una base cultural común, en la que la lengua juega el papel más importante. En este proceso de aculturación, común a todos los gitanos europeos, es preciso tener en cuenta los rasgos que hayan tomado las comunidades en las que habita, para conseguir una mejor comprensión de sus características culturales.

No existen datos de la llegada de los gitanos a la Península. Para muchos historiadores dataría de los primeros años del siglo XV. La documentación sitúa su presencia en España en 1425 con una primera oleada procedente de Francia<sup>64</sup> y una segunda originaria de Constantinopla hacia 1453, que se extendió por gran parte de Europa<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Vid. R. MORÁN MARTÍN, "Los grupos gitanos en la historia de España", en J.M. PÉREZ-PRENDES (Dir.) *La Violencia y los enfrentamientos de las culturas*, Iustel, Madrid, 1999.

<sup>65</sup> Aunque la emigración de los gitanos por Europa está poco documentada, puede decirse que hacia el primer tercio del siglo XIV empiezan a constatarse la existencia de grupos gitanos en Creta y que hacia finales de este siglo y principios del siglo XV se constata en Europa Central y occidental.

y América (caracterizada por tener un modo de vida cercano a la mendicidad y a oficios de poca consideración, lo que provocó el rechazo tanto de población como de autoridades desde un principio).<sup>66</sup>

Pero ya en este momento, con el calificativo de gitanos, no se cataloga sólo a un grupo étnico, sino a un grupo de población que tiene una determinada forma de vivir: nómada, con ocupación en determinados sectores, con una forma de vestir distinta y un idioma y unas leyes propias.

Históricamente, y sin dar un amplio detalle de las vicisitudes por las que esta minoría ha pasado por los caprichos del legislador, la consideración jurídica de los gitanos ha tenido que andar un largo camino desde la Pragmática de los Reyes Católicos de 1499 hasta la de Carlos III de 1783; desde la consideración jurídica de ex-

---

Clébert diferencia varios grupos: *cíngaros kalderas*, asentado en los Balcanes (que constituyen el grupo genuino y auténtico de cíngaros, manteniendo durante siglos una identidad cultural centrada en el mantenimiento del oficio tradicional de la calderería y el trabajo de los metales); los *manuches o sintí*, asentados en Europa occidental desde finales de la Edad Media (se han dedicado preferentemente a actividades relacionadas con espectáculos callejeros, ferias o circos); los *gitanos o calés* ("negros") establecidos desde finales de la Edad Media en España, Portugal, sur de Francia y norte de África; los *gypsies* de Inglaterra, Irlanda y Eoica. Cada uno de estos grupos (y a veces cada rama dentro de cada grupo) posee su identidad, dialecto, leyes y costumbres propias, aunque en todos re reconoce (y reconocen ellos) un trasfondo étnico y sociocultural común. (Vid. J.P. CLÉBERT, *Les Tziganes*, París, 1961).

<sup>66</sup> La legislación represiva se presenta desde los orígenes: ya los Reyes Católicos dictaron en 1499, una Pragmática que se recogió en la Ley XII, Título XI del libro VIII de la Nueva Recopilación, bajo el epígrafe "De los ladrones i rufianes, i vagamundos, i egipcianos" se les refería con una dura alternativa: el asentamiento o la expulsión: "...andais de lugar en lugar, muchos tiempos é años ha, sin tener oficios ni otra manera de vivir alguna, salvo pidiendo limosnas é hurtando e trafagando, engañando é faciendovos hechiceros é adivinos e faciendo otras cosas no debidas ni honestas...". Felipe IV declaró que "éstos que se dicen gitanos, no lo son por origen, ni por naturaleza, sino porque han tomado esta forma de vivir..." concluyendo con la prohibición de vestir su traje y usar su lengua (Ley V, Título XVI del Libro XII de la Novísima Recopilación, 1633) medida que también prevería Carlos III en Instrucciones de 1751 1759 y 1783. E. SÁNCHEZ, *Los gitanos españoles. El período borbónico*, Madrid, 1977, pp. 394 y ss.).

*tranjero*, pasando por la equiparación social de *vagos* y *maleantes* hasta la adquisición de la consideración de *naturales* (consiguiendo con ello un acercamiento a la categoría jurídica del resto de vasallos de la monarquía, siéndoles otorgada la libertad de residencia y de oficios), así como dejar de ser considerados delincuentes por la simple pertenencia a una etnia.<sup>67</sup>

Por otra parte, si se compara la normativa que se aplica a los gitanos con la aplicada a otras minorías se aprecia que no hay una equiparación: la consideración jurídica de los gitanos, por la asimilación que se hace de los extranjeros, es una normativa que conlleva exclusión jurídica, aunque si bien las medidas que se adoptan van encaminadas hacia la integración.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Miguel de Cervantes, en *La gitanilla* (1613) refleja con sinceridad uno de los estereotipos que ya desde antiguo han recaído en España sobre el pueblo gitano: *Parece que los gitanos solamente nacieron en el mundo para ser ladrones: nacen de padres ladrones, críanse con ladrones, estudian para ladrones y, finalmente, salen con ser ladrones corrientes y molientes a todo ruedo; y con la gana de hurtar son en ellos como accidentes inseparables que no se quitan sino con muerte*. Casi 400 años después, los estereotipos subsisten vigorosos y, con ellos, como su estela natural, también los prejuicios y la discriminación social. *Vid.* SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> H., *Los gitanos españoles*, Castellote Editor, Madrid, 1977, pp. 83-107 y F. REY MARTÍNEZ, "La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España. El caso de la minoría gitana", en J. PÉREZ ROYO (Edit.) *Derecho Constitucional para el siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p. 4843.

<sup>68</sup> La clave de esta contradicción histórica está quizás en un tema que no vamos a profundizar por no ser motivo de nuestro trabajos pero que marca la pauta de tratamiento jurídico que se le dio a los gitanos: desde el siglo XVI se inicia una tendencia de traslado la competencia sobre asuntos de gitanos a la Santa Hermandad, con lo que se llevó un tratamiento de este tema como un problema de orden público. Esto implica una doble consecuencia: por una parte la de dar un tratamiento totalmente diferente al resto de las minorías (moros y judíos fundamentalmente) y la toma de duras medidas para la asimilación de esta etnia (siempre se da la alternativa ante integración o expulsión). Quizá lo lamentable, y adelantándonos a conclusiones posteriores, es que aún hoy, cuando abordamos el tema se siga tratando como un problema de orden público en lugar de plantearlo con voluntad de aceptación de valores mutuos y respeto a la diversidad.

La Constitución de 1978 parece representar para los gitanos un corolario de buenos deseos.<sup>69</sup> Ciertamente la Carta Magna supuso la desaparición de reliquias de la normativa del pasado<sup>70</sup> así como un marco clave para el modelo de acomodación de la diversidad basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, motivación ésta de protección que está presente en el preámbulo de la misma<sup>71</sup> y que encuentra su principal fuente para respuestas jurídicas en el art. 14 CE que, aunque de un modo muy abierto, que es preciso matizar, preside la normativa de no discriminación.

Así, la exclusión social y la discriminación de las comunidades romaníes a nivel europeo es un hecho confirmado, a pesar de los instrumentos jurídicos, políticos y económicos establecidos para combatirlas; constata que los esfuerzos dispersos y descoordinados del Estado —en sus distintos niveles de actuación y competencia— hasta ahora no han logrado aportar mejoras estructurales y duraderas de la situación de los miembros de la minoría romaní, en particular en ámbitos cruciales como el acceso

---

<sup>69</sup> En palabras del eurodiputado Juan de Dios Ramírez Heredia el día de su toma de posesión.

<sup>70</sup> A modo de ejemplo, la Orden del Ministerio del Interior de 19 de julio de 1978 (BOE núm. 57, de 28 de julio de 1978) suprimió todas las alusiones o referencias a los gitanos que se contenían en los artículos 4o., 5o. y 6o. de la Segunda Parte del Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil. El Real Decreto 250/1979, de 11 de enero, crea la Comisión interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1979). El Preámbulo reconoció que la minoría ha sido discriminada y marginada y sufre graves problemas de vivienda, educación, asistencia sanitaria, trabajo, cultura y convivencia ciudadana. Más adelante añadiría que "la respuesta de la Administración del Estado para con estos ciudadanos españoles ha sido históricamente discriminatoria o meramente de asistencia, con acciones aisladas o dispersas que no ha atacado la raíz de la problemática gitana" (aunque a día de hoy, como analizaremos posteriormente, con tal normativa no se han resuelto los problemas citados).

<sup>71</sup> Que sin fuerza vinculante si la tiene a efectos de interpretación del resto de los preceptos que la componen.

a la educación, a la salud, a la vivienda y al empleo, fracaso ya reconocido públicamente a través de los informes entregados al Comité asesor.

Sin embargo, en mi opinión, es preciso matizar que todas las políticas de protección no pueden ser iguales sino concretas y orientadas a la situación fáctica peculiar de cada grupo vulnerable. Muchas de las sugerencias estatales tienen un tinte discriminatorio, bajo el pretexto de la existencia de una mentalidad gitana de carácter especial, no se les hace el favor de apreciarles una cultura propia, sino que se les condena de antemano al subdesarrollo de su personalidad. Y en este sentido considero que, en relación con la minoría gitana, son tres las peculiaridades que se pueden describir en cuanto a su discriminación: el que está muy arraigada en el tiempo, hay una normativa protectora demasiado variopinta y en muchos aspectos inconexa que coexiste con escasísimas decisiones judiciales al respecto y por último, la discriminación que sufre este grupo, principalmente de origen racial, es sobretodo estigmatizante, lo que conlleva una dificultad en su erradicación.

Lo más criticable es por tanto la ausencia de una política global e integrada que aborde específicamente la discriminación contra los miembros de la minoría romaní, como minoría nacional que es, para hacer frente a los problemas prioritarios que encuentran. Así se daría cumplimiento a lo establecido en los mecanismos de control del respeto de los derechos humanos, como la evaluación de preadhesión efectuada por la Comisión o las sentencias del TEDH, así como a las previsiones contenidas en los estudios realizados desde organizaciones especializadas en el desarrollo cultural e integración: incumbe a la responsabilidad colectiva el dar una respuesta a estos problemas, que constituyen una de las cuestiones más vastas y complejas en materia

de derechos humanos. Es más, debemos subrayar la necesidad de un planteamiento global activo de la no discriminación fundado en los derechos humanos y que refleje la dimensión europea de la discriminación contra la minoría romaní; una estrategia marco (incluso coordinada dentro del espacio de la Unión Europea, más aún ahora con la entrada de los nuevos países miembros, y el peso que esta minoría tiene en ellos) para la inclusión de la población romaní. Esta estrategia debería tratar de abordar los problemas reales, ofreciendo una planificación en la que se establezcan objetivos y prioridades y se faciliten el control y los procesos de evaluación en relación, entre otros, en temas como:

- La denegación frecuente de sus derechos por parte de las autoridades públicas y su infrarrepresentación política;
- El extendido sentimiento antirromaní, las garantías netamente insuficientes contra la discriminación racial a nivel local y los escasos programas adecuados de integración; la discriminación en la atención sanitaria y la enseñanza y la segregación y la falta de información adecuada sobre planificación familiar, junto con el desarrollo de medidas para abordar los elevados niveles de desempleo.
- Discriminaciones por parte de la policía; controles policiales selectivos en función de la raza (con toma de huellas dactilares y otras formas de fichado) y amplios poderes discrecionales de la policía, con controles aleatorios desproporcionados, lo cual pone de relieve la necesidad de programas de formación y concienciación relativos a la no discriminación por la policía, que en la actualidad prácticamente no existen.

- La situación especialmente vulnerable de las mujeres romaníes, víctimas de discriminación múltiple.

Además, se debería perseguir con determinación todo discurso de odio en programas mediáticos racistas y artículos que difundan opiniones intolerantes, en forma de delitos inspirados por el odio a estos grupos minoritarios así como a instar a los partidos y movimientos políticos que ejercen fuerte influencia sobre los medios de comunicación a que difundir estos valores.

### *A. La ausencia de normas para la protección de la minoría gitana puesta de relieve en la jurisprudencia*

Si atendemos a las medidas teniendo en cuenta los compromisos asumidos desde la entrada en vigor del CMPMN podemos llegar a la conclusión de que ha sido ineficaz (como mínimo), en especial si atendemos al primer paso que se ha de dar antes de preocuparnos de su protección que es la de tratar de acabar con la discriminación racial. Como hemos visto, el marco normativo contra la discriminación racial (y protección de minorías) en España se encuentra integrado por una diversidad de normas de muy distinta categoría y caracteres todos con un mismo fin que no siempre es conseguido.<sup>72</sup> Centrándonos en la normativa nacional, los art. 9.2 y 14 CE son claves, así como sus manifestaciones en el orden penal y laboral (que suelen ser el marco en el que sufre más esta minoría).<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> No es preciso insistir nuevamente en la importancia de las declaraciones de derechos humanos (DUDH: art. 2.1; el PIDCP: art. 2.1; o el CEDH: art. 14).

<sup>73</sup> El art. 22.4 CP identifica la motivación racista como circunstancia agravante de cualquier delito y en el capítulo de delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales, se castigan tres tipos de delitos por discrimi-

En este marco, tan sucintamente descrito, hay que añadir que desde 1988 se puso en marcha el denominado Programa de Desarrollo Gitano con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y ciudadanas en cumplimiento de la Proposición de Ley de 5 de octubre de 1985 del Congreso de los Diputados, de llevar a cabo un plan de intervención para el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida del pueblo gitano en España. Consecuencia de esto ha sido la inclusión en todos los Presupuestos Generales del Estado de una partida para dicho Plan con el fin de financiar proyectos de intervención social integral con comunidades gitanas, cuya gestión le corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.<sup>74</sup>

Este engranaje de normativas no tiene, sin embargo, un reflejo específico en las resoluciones jurisdiccionales. Entre las más destacables, citaremos tres: la STS de 12 de enero de 1988, donde se declaraban nulos actos de la Administración local de Madrid por los que se habían segregado del resto urbano a unas cuatrocientas chabolas (en las que vivían más de tres mil personas, la mayoría de etnia gitana). La sentencia concluyó que

se había violado el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución con las diversas actuaciones administrativas, ya que se ha sometido a todos los habi-

---

minación, racial (entre otras), la provocación a la discriminación (art. 510), la discriminación en los servicios públicos (art. 511) y la discriminación profesional o empresarial (art. 512). En sede laboral, el art. 4.2 c) del Estatuto de los Trabajadores (ET) consagra *el derecho de los trabajadores a no ser discriminados para el empleo [...] por razones de [...] raza.*

<sup>74</sup> La colaboración con las Comunidades Autónomas (CCAA) se lleva a cabo a través de la suscripción de convenios marco de colaboración, así como, de acuerdo con las competencias constitucionales en la materia, programas que hayan elaborado para conseguir fines específicos. Eso sí, todos ellos en el marco de la integración más que de la protección puntual de la diversidad cultural.

tantes de la zona de chabolas pertenecientes a la etnia gitana a unas medidas discriminatorias de cerco, control, etc.... so pretexto de prevención de actividades delictivas" [conducta ésta] discriminatoria, basada en prejuicios, que la Constitución condena y prescribe y que se traduce, además, en un desigual trato gravísimo para dicha comunidad, que incide en su menor calidad de vida y escasísima alfabetización y mucho más agravado por la crisis económica que el resto de la población española, [conducta ésta] discriminatoria apoyada en la raza, sin justificación por ello.

Posteriormente, la STS de 29 de agosto de 1998, que confirma una Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia que había condenado a un individuo, como autor de un delito contra el ejercicio de los derechos fundamentales, a la pena de un año de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión de compraventa de vehículos en establecimiento abierto al público. El condenado se había negado a vender un coche a la víctima alegando *–yo no vendo a gitanos ni a moros como tú–*.

Por último, nos referiremos a la STSJ de Madrid de 7 de noviembre de 2002,<sup>75</sup> que resuelve la demanda presentada por vulneración del principio de igualdad y discriminación por razón de raza al no reconocerse efectos civiles al matrimonio por el rito gitano, por lo que una mujer que contrajo matrimonio exclusivamente por este rito no podía lucrar la prestación de viudedad. Y en todas ellas la sentencia fue coincidente: desestimar tal pretensión. Esta sentencia se pronuncia, en primer lugar, ante la posible vulneración del principio de igualdad, contemplada en el artículo 14 de la Constitución,

---

<sup>75</sup> Este caso también se planteó anteriormente en resoluciones de otros TSJs como la STSJ Cataluña, S. 07-10-1999, Sala de lo Social (núm. 6818/199, rec. 7325/1998) o la STSJ Cataluña, S. 12-12-2002, Sala de lo Social, (núm. 7949/2002), con idénticos fallos.

con base en el trato diferente que reciben en el sistema de prestaciones de la Seguridad Social los matrimonios y las uniones de hecho. Se basa en la doctrina del Tribunal Constitucional y del Supremo, según la cual *matrimonio y convivencia extramatrimonial* no son situaciones equivalentes, y la Constitución no recoge el derecho a formar una unión de hecho acreedora del mismo tratamiento en materia de Seguridad Social que el dispensado al matrimonio.<sup>76</sup> En segundo lugar, ante la posible existencia de discriminación por razón de raza, al no reconocerse efectos civiles al matrimonio por el rito gitano, considera que para ser titular del derecho a la pensión de viudedad se requiere que el beneficiario de la misma hubiese contraído matrimonio en cualquiera de las formas admitidas en el artículo 49 del Código Civil (en forma civil ante el Juez, Alcalde o funcionario señalado por este Código o en la forma religiosa legalmente prevista en los Acuerdos de cooperación que el Estado español ha firmado con la Santa Sede,<sup>77</sup> la FEREDE,<sup>78</sup> la FCI<sup>79</sup> y la CIE),<sup>80</sup> no bastando la convivencia *more uxorio*. O lo que es lo mismo, para acceder a la pensión de viudedad, tal y como señala el artículo 174.1 de

---

<sup>76</sup> SSTC 184/1990 de 15 de noviembre (BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 1990), 31/1991, de 14 de febrero (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1991), 77/1991, de 11 de abril (BOE núm. 115, de 19 de abril de 1991), y 40/998, de 17 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998); y SSTS de 29 de junio de 1992 y 10 de noviembre de 1993. Un comentario a esta sentencia puede verse en A. CASTRO ARGÜELLES, "El vínculo conyugal como requisito para acceder a la pensión de viudedad. Ineficacia del matrimonio por el rito gitano", en *Aranzadi Social*, vol. IV, Pamplona, 1999, pp. 2754-2756.

<sup>77</sup> Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, art. VI y D. Transitoria 2a. (BOE 15 de diciembre de 1979).

<sup>78</sup> Ley 24/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

<sup>79</sup> Ley 25/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

<sup>80</sup> Ley 26/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

la Ley General de la Seguridad Social, se requiere la existencia de vínculo matrimonial, como se había pronunciado previamente el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No se asimilan, matrimonio y convivencia de hecho, como habían señalado otras veces el mismo Tribunal Constitucional<sup>81</sup> y el Tribunal Supremo,<sup>82</sup> y tampoco es equiparable el rito gitano a la forma religiosa. Es la forma de contraer y no la raza lo que determina los efectos legales del mismo, no existiendo en definitiva vulneración del principio de discriminación por razón de raza que se denuncia.<sup>83</sup>

Lo relevante de esta sentencia es precisamente el recurso de amparo que fue resuelto mediante STC 69/2007, que desestima la vulneración del art. 14. Pese a que la sentencia reconoce que en su día el legislador pudo desarrollar, en atención a las singularidades propias de la etnia gitana, una legislación que dotara de eficacia civil al matrimonio celebrado según el rito gitano, en el marco de los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional deniega el amparo solicitado por la viuda demandante.

El Tribunal, antes de entrar en el fondo, manifiesta que en la vía judicial previa la recurrente interpuso demanda en solicitud de prestación de viudedad exclusiva-

---

<sup>81</sup> Entre otras, STC 184/1990 de 15 de noviembre y STC 31/1991, de 14 de febrero.

<sup>82</sup> Entre otras, STS de 29 de junio de 1992 y STS de 10 de noviembre de 1993.

<sup>83</sup> Un comentario a la STS 12-12-2002, *vid.* M. L. LABACA ZABALA, "Rito matrimonial gitano: pensión de viudedad y orfandad", en *Noticias Jurídicas. Artículos doctrinales de Derecho Civil*, Madrid, 2003, pp. 54 y ss. Para el comentario a la STSJC 6818/1999, de 7 de octubre, *vid.* M. C. MUSOLES CUBEDO, "El matrimonio contraído según el rito gitano, ¿unión de hecho o forma de celebración con eficacia civil?", en *Derecho de familia y libertad de conciencia en los países de la Unión Europea y el Derecho comparado. Actas del IX Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Bilbao, 2001, pp. 649-662.

mente con fundamento en el art. 174.1 de la LGSS, alegando que se le ha discriminado porque considera que se le debería equiparar su unión al matrimonial para no lesionar el artículo 14 de la CE. Sin embargo, en la demanda de amparo sólo se plantea la validez del matrimonio gitano sin que se argumente nada sobre un eventual reconocimiento del derecho a la percepción de la prestación basado en la imposibilidad legal de haber contraído matrimonio con anterioridad a la fecha del fallecimiento del causante, según la Disposición Adicional 10, regla 2, de la Ley 30/1981, de 7 de julio por la que se modifica el Código Civil. Por ello, y desde el punto de vista procesal, el Tribunal reitera que no puede pronunciarse por algo que no se ha pedido.

Ya en el fondo del asunto, la sentencia reitera en este punto su opinión acerca del contenido del artículo 14 de la Constitución. Así, en primer lugar, recordando la sentencia 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4, manifiesta que la virtualidad del art. 14 CE no se agota en la cláusula general de igualdad, por la que no se debe otorgar tratamiento jurídico diferenciado o desfavorable de unas personas respecto de otras sino que contiene, además, una prohibición explícita de que se dispense un trato discriminatorio con fundamento en los concretos motivos o razones que dicho precepto prevé entre los que se incluye expresamente la discriminación racial o étnica, criterio "sospechoso" respecto del que este Tribunal<sup>84</sup> ha afirmado tajantemente su carácter odioso y de perversión jurídica contrario tanto al art. 14 de la Constitución española como al art. 14 del CEDH. En segundo lugar señala que la prohibición del art. 14 comprende también la discriminación indirecta o encubierta consistente en aquel tratamiento formal o

---

<sup>84</sup> STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 7 (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2001).

aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación al no fundarse en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo o no resultar idónea para el logro de tal objetivo.<sup>85</sup>

Para acceder a la prestación de viudedad, recordando otras resoluciones del mismo Tribunal,<sup>86</sup> la Sala concluye que no hay razones por las que se pueda afirmar que se ha discriminado a la recurrente por razones sociales ya que el legislador sólo otorga tal prestación a los supuestos de matrimonio válido y el gitano no está admitido en la actualidad como tal en nuestro ordenamiento jurídico. Y eso por dos razones: "porque el legislador dispone de un amplio margen de libertad en la configuración del sistema de Seguridad Social y en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a un gran número de necesidades sociales", y porque el derecho a la pensión de viudedad no está estrictamente condicionado en el régimen contributivo a la existencia de una real situación de necesidad o de dependencia económica por parte del cónyuge superviviente, ni a que éste estuviera incapacitado para el trabajo y a cargo del fallecido".

No produce discriminación por motivos de raza y condición social el hecho de que se dé el reconocimiento de efectos civiles al vínculo matrimonial contraído con-

---

<sup>85</sup> STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8 (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2001) y 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 (BOE núm. 18, de 21 de enero de 2005).

<sup>86</sup> STC 184/1990, 29/1991, 30/1991, 31/1991, 35/1991 y 38/1991, de 14 de febrero (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1991) o 77/1991 de 11 de abril, en FJ 3 (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1991).

forme a los ritos de determinadas confesiones religiosas, pero no a los celebrados de acuerdo con los usos y costumbre gitanos, y la negativa del órgano judicial a hacer una aplicación analógica de los mismos, ya que esa forma de celebración matrimonial no cuenta con reconocimiento legal.

Lo relevante de esta sentencia radica sobre todo en el voto particular presentado por uno de los magistrados, discrepante tanto en la argumentación como en la resolución dada por el Tribunal; en él pone de relieve que la doctrina jurisprudencial sólo se ha limitado a afirmar que los individuos pueden serlo también como parte de grupos humanos sin personalidad jurídica pero con personalidad constituida por cualquier otro rango dominante de su estructura y cohesión. Sin embargo la realidad es mucho más compleja y los miembros de estas comunidades han de recibir por parte de los poderes públicos una respuesta más compleja y rica que deriven incluso en políticas de discriminación positiva a favor de la minoría desfavorecida. Ciertamente el voto tiene un gran valor como aportación genuina, como contribución al inicio de un debate hasta ahora por todos ignorado, aunque llegados a este punto creo que debería haber dado una mayor consistencia jurídica a la argumentación y no haberla dejado en una mera declaración de principios, a fin de forjar un sustancioso razonamiento jurídico que permitiese remover las reticencias legislativas y judiciales de aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales, de aplicación en una palabra del CMPMN.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Una posible orientación para la fundamentación jurídica para el tema de minorías nacionales pasa necesariamente, ante la ausencia de legislación nacional, por el derecho comparado. Derecho comparado que conforme costumbre internacional debe ser considerada como fuente de nuestro derecho interno. Pero sin duda, como argumenta

El caso fue presentado ante el TEDH. El 3 de diciembre de 2008, la recurrente consiguió recibir su pensión económica, pero no por la vía del reconocimiento legislativo de la minoría, sino por la reforma que la pensión de viudedad ha sufrido, por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que ha supuesto la modificación de la Ley General de la Seguridad Social. Esta reforma ha supuesto la equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales, concretamente,

---

el voto, la clave gira en torno al CMPMN, eje central del reconocimiento y protección de las minorías que aparece insertado en el ordenamiento jurídico español desde su ratificación. Más aún, en la labor de interpretación de los derechos fundamentales ha de jugar un papel clave en virtud de lo consagrado en el propio art. 10.2 CE que obliga a tener presente textos internacionales, en concreto el CMPMN que hemos venido analizado y en general con todos los Tratados internacionales reguladores de los derechos humanos y las libertades públicas, ratificadas por España.

Respecto a esta cuestión se nos plantea la duda del alcance del propio 10.2 CE: hay autores que sostienen que los límites constitucionales se han de complementar con los textos internacionales a que se refiere este artículo, de tal modo que el respeto a la moral y al orden público (entre otros) que se prevén como restricciones en el CEDH y en el PIDCP, necesariamente han de articularse como límites. Opina por su parte Manuel Jaén Vallejo, disintiendo de esta consideración, que la remisión del artículo 10.2 CE sólo puede estar referida a la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales pero en ningún caso puede significar una alteración de los propios límites que la CE, ni de carácter restrictivo ni que supongan una ampliación, ya que *de lo contrario, el catálogo de derechos fundamentales de nuestra CE se convertiría en letra muerta y habría que estar exclusivamente a lo dispuesto en los textos internacionales*. (M. JAÉN VALLEJO, *Libertad de expresión y delitos contra el honor*, Editorial Colex. Madrid, 1992, p. 26)

Ciertamente, en mi opinión, ambas posiciones son matizables: es necesario elaborar un catálogo claro de las limitaciones que han de estar presentes en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el desarrollo que las normas nacionales hagan de éstos, pero sin despegarse de la redacción de aquellos instrumentos internacionales que forman parte del propio ordenamiento.

Un abanico de restricciones que si bien puede ser distinto al enunciado en la CE al interactuar en el ordenamiento las normas internacionales, no puede realizarse únicamente con base en estas últimas, al margen de la CE, sino que se ha de llegar a una interpretación conforme a tales normas del Derecho Internacional armonizada con los límites de los derechos fundamentales expresamente enumerados en la CE y de los límites que resultan de la interacción de los distintos derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, interpretación ésta que puede tener más trascendencia que la mera enunciación de límites positivados en un texto constitucional.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, ni tan siquiera ese orden constitucional aparece delimitado. En una sociedad pluralista como la nuestra, no sólo se deben respetar las identidades culturales, lingüísticas, religiosas o étnicas de una persona perteneciente a la minoría, sino que además se ha de remover los obstáculos y crear las condiciones necesarias para que se puede preservar y desarrollar esa identidad.

entre otras, en el tratamiento seguido para la viudedad en aquellos casos donde no existiera un vínculo matrimonial entre el superviviente y el fallecido.

La ausencia de una regulación jurídica de carácter general con respecto a las parejas de hecho hace imprescindible delimitar, si bien exclusivamente a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, los perfiles identificativos de dicha situación, intentando con ello una aproximación, en la medida de lo posible, a la institución matrimonial.

Aprovechando este nuevo marco normativo, dándose el reconocimiento a una convivencia con los mismos derechos y obligaciones que el matrimonio civil, con la única diferencia, su formalización por el rito gitano, se ha conseguido que se dictara la resolución de la Seguridad Social donde se concedía a la viuda la prestación de viudedad. Esta concesión fue presentada ante el TEDH para que lo tuviera en cuenta a la hora de decidir sobre la demanda de petición de reconocimiento de su pensión de viudedad y, por ende, el reconocimiento de su matrimonio, independientemente de la pensión ya concedida por la Seguridad Social española.

En sede del TEDH, éste da la razón a la demandante, entendiendo que sí tenía derecho a la pensión de viudedad. Pese a que el Tribunal rechaza que la unión por el rito gitano deba equipararse a las formas de matrimonio que legalmente despliegan efectos civiles, dado que tal reconocimiento es potestad de la soberanía estatal, en este caso se basa en la buena fe de la viuda y en la confianza que le ofrecía tener determinados documentos oficiales como para creer que realmente su matrimonio desplegaba verdaderos efectos jurídicos, como para reconocerle el derecho a la percepción de la pensión de viudedad.

Es interesante sin embargo, las observaciones que la Corte incluye en materia de minorías. Así, llama la atención a la necesidad de que los Estados reconozcan las necesidades de las minorías; obligación —entendemos de carácter positivo— de proteger, tanto su seguridad, como su identidad o modo de vida (§ 60), lo que incide además en la preservación de la diversidad cultural del conjunto de países miembros de la Organización.

En todo caso, en estas tres decisiones, que reaccionen contra discriminaciones directas no plantea mayores dificultades interpretativas. El problema es, más bien, la escasez de sentencias en relación con las conductas sancionables que se comenten habitualmente. Pues es difícil encontrar políticas de *gueto* tan abiertas como la que motivara la primera sentencia, así como racistas tan elocuentes y como el segundo caso. A esto hay que añadir la paradoja de que las decisiones judiciales más importantes (las del TC y del TEDH) son, precisamente (y sirva como muestra la STC 69/2007 comentada) las más opinables.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> De hecho, el *leading-case* de la prohibición constitucional de discriminación racial en la jurisprudencia del TC es la discutible STC 13/2001, de 29 de enero, que resuelve desestimando la discriminación contra una actuación policial de requerimiento de identificación a una mujer tan sólo por ser negra. La doctrina general sobre la prohibición constitucional de discriminación racial que se enuncia en su FJ 7, estimo que es correcta. Así el TC apoyándose en afirmaciones propias de otras sentencias en las que calificaba la discriminación racial como *perversión jurídica* (STC 126/1986, de 22 de octubre), hace una distinción de las discriminaciones *directas* o *patentes* y las *encubiertas*, ambas prohibidas en cualquier caso por la CE. Pero el *locus minoris resistentiae* de la sentencia es, sin duda, a la paliación de la doctrina general acuñan al caso en examen, porque el TC asevera que cuando los controles policiales sirven a la finalidad del requerimiento de identificación determinadas características físicas pueden ser tomadas en consideración por ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que los reúne. Aunque hay que tener en cuenta también el lugar y momento de tal requerimiento. Así el criterio racial se utilizó tan sólo como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española. Más convincente parece el voto particular que ese emite por uno de los magistrados: se viola la prohibición de discriminación racial y la dignidad

Se puede concluir, por tanto, que los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y que, en definitiva, la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana, pese a tanta disposición jurídica en contrario sigue siendo un hecho casi inamovible, lo que obliga a replantearse las estrategias jurídicas contra la discriminación.

### ***B. La minoría gitana y la Administración española.***

Respecto a la actitud que la Administración española presenta ante la minoría romaní, hemos de decir que no se enmarca dentro de una normativa basada en la tutela de sus rasgos identitarios antes descritos, sino en políticas de integración social: son tratados como una minoría, sí, pero a la que hay que integrar socialmente.

Hoy en día, la mayoría de la población gitana es sedentaria, estimándose en 650 000 personas, según datos de la *Fundación Secretariado General Gitano de España*, aproximadamente 1,5% de la población española total. Se distribuye de manera desigual por todo el territorio español, residiendo, particularmente, en las grandes ciu-

---

humana (art. 14 y 10.1 CE respectivamente) cuando se acepta la raza como criterio apropiado para la razonable selección de las personas que pueden ser sometidas a control.

Las últimas sentencias del TEDH sobre expulsiones por razones urbanísticas de los terrenos propios ocupados por caravanas y que mencionamos en las consideraciones generales, también son desalentadoras. Recordemos así que se consideraba que la vida en caravana forma parte integrante de la identidad gitana, ya que se inscribe en su larga tradición de viajeros, incluso aunque se instalen durante largos periodos en un mismo lugar a fin de, por ejemplo, facilitar la educación de los hijos. Se puede concluir, por tanto, que los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y que, en definitiva, la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana, pese a tanta disposición jurídica en contrario sigue siendo un hecho casi inamovible, lo que obliga a replantearse las estrategias jurídicas contra la discriminación.

dades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia, Zaragoza y Murcia; con una mayor concentración en las CCAA de Andalucía, Valencia y Cataluña.<sup>89</sup>

Toda la actividad que la Administración ha desarrollado partió de la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Gitano, en 1988, completándose con la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano,<sup>90</sup> en 2005; estos constituyen los instrumentos financieros de los que dispone la administración técnico uno y de participación el otro, a través de la colaboración del Estado, tanto con las CCAA como con las organizaciones del movimiento asociativo gitano. El objetivo fundamental de ambos es que las políticas de bienestar social impulsen la mejora de la calidad de vida de la población gitana y combatan la discriminación para que la población gitana pueda participar en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.

Toda esta actividad de la Administración se lleva a cabo en colaboración con la Comunidad Autónoma. Dicha colaboración se instrumenta mediante convenios

---

<sup>89</sup> Fuente. Ministerio de Cultura, política social y deporte.

<sup>90</sup> Creado mediante Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (BOE núm. 204, de 26 de agosto de 2005). El Consejo Estatal del Pueblo Gitano es el órgano colegiado interministerial, consultivo y asesor, adscrito al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. A través del Consejo se confiere un carácter institucional a la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano con la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social, las cuales posibilitan la promoción integral de la población gitana. El Consejo tiene, entre otras funciones, las de proponer medidas para la promoción del pueblo gitano, asesorar en materia de planes de desarrollo de la población gitana, emitir los informes oportunos en aquellos temas que les afecten e impulsar estudios sobre proyectos y programas. Se estructura en Pleno, el cual se reúne un mínimo de dos veces al año y en Comisión Permanente que actúa como órgano ejecutivo del Consejo, la cual celebrará al menos, dos reuniones ordinarias al año. La duración del mandato de la representación de las organizaciones del movimiento asociativo gitano es de cuatro años, renovándose por medio de convocatoria pública. *Vid. Anexo* para compararlo con instrumentos análogos en el resto de países europeos.

anuales, publicados en el Boletín Oficial del Estado, suscritos entre el Ministerio de Educación Política Social y Deporte y las CCAA (a excepción del País Vasco, Navarra y Canarias) y la ciudad de Melilla.

Los proyectos son promovidos y gestionados por las comunidades, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local; siendo la selección y la distribución del crédito efectuada, de común acuerdo, por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y las comunidades que asumirán la corresponsabilidad en la financiación, aportando, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.<sup>91</sup>

Como vemos, todo se centra en posibilitar la inclusión social, pero sin hacer especial referencia a sus rasgos identitarios, sobre todo, a lo que el caló se refiere (tomaremos a este rasgo como una clave de comparativa para el resto del trabajo) no es ni tan siquiera tenido en cuenta, en lo que a su uso y protección se refiere.

---

<sup>91</sup> La selección de los proyectos se realiza atendiendo a los siguientes criterios:

- El carácter integral de los proyectos,
- La coordinación entre las propias instituciones y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro, evitando crear redes paralelas de atención y duplicación de recursos.
- La participación efectiva debidamente acreditada.
- La inclusión de los proyectos en planes o programas de bienestar, de desarrollo o de inclusión social de mayor ámbito territorial o europeos.
- La promoción de la convivencia ciudadana y de la interacción social.
- La continuidad de los proyectos subvencionados en años anteriores y el índice estimado de población gitana residente.
- La demanda planteada por las CCAA, ciudad de Melilla y corporaciones locales para la realización de programas destinados al Pueblo Gitano.

Las Administraciones, General del Estado y Autonómica, participan en el seguimiento y evaluación de las actuaciones y los proyectos cofinanciados a través de las Comisiones de Seguimiento establecidas al efecto, formadas por representantes técnicos de la Dirección General de Política Social y de las CCAA y la ciudad de Melilla que participan en los programas, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Como tendremos ocasión de concluir a la vista del análisis que haremos posteriormente con una lengua minoritaria (el catalán), adelantamos que el hecho de que no haya sido reconocida por ningún instrumento perteneciente al bloque de constitucionalidad nos advierte que no ha sido tomada ninguna iniciativa a este respecto; dicho de otro modo, al no haber sido declarada como lengua oficial, o como elemento cultural digno de protección, a través de alguno de los Estatutos de Autonomía, el Estado se ha mostrado inactivo a la hora de establecer derechos de uso y otorgamiento de efectos jurídicos a aquellas actividades desarrolladas en esta lengua.

Más aún, ni siquiera la identificó como lengua minoritaria en la ratificación de la CPLMR. Esto, como ya lo hizo el Comité Asesor en su informe, merece una dura crítica, ya que el hecho de que esta lengua no esté adscrita a una comunidad concreta, y por ende fuera de la regulación de uno de sus instrumentos estatutarios, no puede escapar al propio compromiso, ya mentado de modo implícito en el articulado constitucional como dijimos antes, asumido en la firma de instrumentos internacionales.

No deja de ser paradójico el hecho de que ante Convenios firmados en el mismo seno –el Consejo de Europa– la actitud sea tan dispar: cuando se sienta el Estado a redactar los dos Informes para el Comité Asesor del CPMN, sin identificarlas directamente, se dedica monográficamente a la minoría gitana (lo que nos lleva a pensar que es una de las que quería proteger en el momento de su firma y ratificación pese a la ausencia de definición o identificación); sin embargo, se olvida que esta minoría tiene la lengua como rasgo que la define y no la concibe como un lengua minoritaria digna de protección. Así, como apuntaba Courthiade, lingüista impulsor de la estan-

darización del romanó, sólo nos queda concluir que en España poco se sabe del caló, más aún, ha sido históricamente perseguido, en vez de protegido, y consecuencia de esto es que sin la lengua propia, el gitano pierde su acervo cultural, se condena a la figura de la ayuda social y da fuerza al racismo basado en la negación de la cultura y la identidad.<sup>92</sup>

### *C. La educación y la cultura.*

Con la democracia, como ya hemos visto, llegó en forma de Preámbulo el reconocimiento de *los pueblos de España, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*; y llegó la apertura de la institución escolar a la lengua (como analizaremos más pormenorizadamente en el capítulo siguiente), la historia y la cultura de sus *nacionalidades*, pero ni la escuela (ni la sociedad) ha desarrollado un concepto cultural que reconozca la diversidad.

Ciertamente, dentro de la comunidad gitana encontramos dos realidades antagónicas: aquellos que manifiestan negación al sistema educativo en la medida en que creen que la inmersión en el mismo supone una pérdida de su identidad y por tanto se mantienen al margen (en buena medida porque no existe en el modelo educativo español la previsión de la enseñanza de sus diversidades que sirva como vehículo para la tutela de las mismas, como el CMPMN se refiere) y aquellas asociaciones gitanas que defienden la desmarginalización de los menores gitanos y su inclusión

---

<sup>92</sup> J. OLEAQUE, "La imagen de los gitanos en los medios de comunicación", en *Cuadernos Gitanos*, Madrid, 2007, p. 23.

en las escuelas. Y la realidad se traslada en datos: el absentismo (35%) incluso extremo (en 10% de los casos), analfabetismo en adultos (33%) o la falta de presencia en la escuela privada (ni siquiera hay datos estadísticos de esto) y escasa en la concertada (10%).<sup>93</sup>

España, en el segundo de los informes que presentó al Consejo de Europa en atención al cumplimiento del CPMN, resalta que es una prioridad para el Ministerio de Educación y Ciencia la lucha contra la discriminación por razones étnicas. Tanto es así que la compensación de las desigualdades en la educación se abordó en la Ley de Ordenación General del sistema educativo.<sup>94</sup> Hablando en concreto de la situación de la comunidad gitana en este contexto, el informe, pese al avance, estima que existen diversas necesidades y problemas que dificultan la normalización educativa de estos alumnos.

Entre las medidas mencionadas por el propio informe que habían sido llevadas a cabo, destaca la creación de una Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano, coordinada (y conformada) por el propio Ministerio de Educación. Hoy en día estas previsiones del Programa, que ya comentamos en el epígrafe anterior, no arrojan datos a cerca de medidas concretas en el ámbito de la educación (ya que

---

<sup>93</sup> Datos todos ellos ofrecidos por la Fundación del Secretariado Gitano.

<sup>94</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 octubre, de educación (BOE núm. 238, de 4 octubre 1990) hoy derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de educación (BOE núm. 106, de 4 mayo 2006), que también lo prevé en su art. 1 d) dedicado a principios: la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.

la Política Social en la actualidad forma parte de este mismo Ministerio y las tareas de coordinación son asumidas directamente por esta Dirección).

Lo cierto es que a esta inexistente presencia de gitanos en el sistema educativo le corresponde un cambio de actitudes de la sociedad mayoritaria respecto a la cultura gitana: cambiar estereotipos por una actitud de conocimiento y respeto de esta cultura. No existe una referencia normativa explícita a la educación intercultural en la normativa curricular vigente, lo que lleva, en numerosas ocasiones, a una idea incorrecta de la educación intercultural. La confusión entre educación compensatoria y educación intercultural da la idea de que sirven para los mismos objetivos pero en realidad confunde marginalidad con cultura gitana.

Abordando la cultura en nuestro sistema educativo, y dada la inexistencia de previsión, entiendo es preciso que demos ciertas pautas que pudieran ayudar a su inclusión. De entrada, no es tan necesaria la ubicación de unos contenidos de cultura gitana, de un modo desarrollado y pormenorizado, dentro de todo el sistema educativo (esto es, en cada curso, ciclo, área...) como el desarrollo de una política de educación intercultural. Esto es, no hablamos de cumplir, incluyendo momentos específicos de esta cultura que nos lleve a tildar de folclórico el tema, ni hacer gitanos todos los contenidos escolares. Lo que sí es necesario es potenciar la investigación, la publicación y dotar a todos los centros educativos de materiales de cultura, lengua, historia... de los gitanos y fundamentalmente el desarrollo transversal de la interculturalidad en que lo gitano forme parte igualitaria con el resto de las culturas en España. Aunque nunca en un sistema en que se establezcan escuelas específicas, ya que se produciría una segregación.

La lengua romaní ha de ser considerada como uno más de los idiomas minoritarios europeos de la CPLMR, sin que su aterritorialidad signifique un menoscabo para su protección y desarrollo. Los poderes públicos y las organizaciones romaníes deben poner en marcha programas de formación de profesorado para la enseñanza del *romanó* en las escuelas públicas y que posibilite, además, la posterior introducción de los conceptos referidos a la educación intercultural en los colegios. Se impone la protección de la literatura romaní estableciendo una política de promoción de las creaciones literarias en *romanó*. Es necesario facilitar a los jóvenes *roma* el acceso a la educación no sólo primaria, sino también secundaria y universitaria. Por último, es muy importante la figura del mediador gitano como instrumento válido para lograr la sensibilización de las familias romaníes y de los centros escolares en general.

#### *D. La comunidad gitana en los medios de comunicación*

Muy conectado con el contexto que venimos aludiendo de sociedades democráticas que no se conformen sólo con mostrar respeto por las diferencias étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, sino que deben propiciar las condiciones imprescindibles para permitir que dichas diversidades pueden ser preservadas y desarrolladas desde la propia identidad, se encuentran los medios de comunicación. Estos son una de las herramientas más importantes con las que cuenta el Estado y las sociedades para enfrentarse a este tipo de realidades. Más aún, los medios tienen un papel de responsabilidad importante en la formación de actitudes de cara a la mayoría de la población; además, uno de los elementos básicos, imprescindibles, de las sociedades democráticas, para que puedan ser consideradas así, es la existencia de pluralismo en los medios, garantizando el libre acceso de los diferentes grupos así como contrarrestando la excesiva concentración.

Las Constituciones de los países europeos democráticos suelen garantizar el acceso teórico de toda la sociedad a los medios, y lo mismo ocurre con las leyes específicas sobre comunicación. Si acotamos más aún y nos fijamos en el tema de minorías, suelen existir afirmaciones generalizadas, encaminadas a garantizar la igualdad de acceso a los medios entre todos los ciudadanos, sean mayorías o minorías.

Sin embargo, en España, la presencia de la comunidad gitana en los medios de comunicación es muy pobre: a diferencia de otros países,<sup>95</sup> en España, la ley de comunicación no prevé una presencia mínima obligatoria de estas minorías a fin de que sirva como espacio de difusión y protección de sus rasgos. Sólo a través de iniciativas emanadas de foros sociales y organizaciones (que como hemos visto tienen como prioridad en sus objetivos el erradicar la diferenciación social y promover la integración) se traducen en proyectos tales como la publicación quincenal *Necipens Romaní*, que data de mayo de 1986, o la radio *Veus Gitanes*.<sup>96</sup>

Paradójicamente, en el caso de los gitanos y los medios de comunicación, sus reivindicaciones en el caso de España van más orientadas al cambio en lo que al trato mediático que sufren. Los medios de comunicación ejercen una importante influencia, ya que se trata de un sistema de rápida trasmisión de cultura y modificación de hábitos,

---

<sup>95</sup> Vid. tablas comparativas en *Anexo*.

<sup>96</sup> <http://www.vocesgitanas.net>. Una radio que nació de la colaboración de diferentes entidades y mujeres de la comunidad gitana de la provincia de Barcelona. Entre otras, ALIA, Associació de dones per a la Recerca i l'acció política, el Centro Cultural Gitano La Mina. Coordina, Unió de Gitanos de Gràcia, Lachó Bají Calí, Secretariado General Gitano.

que puede redundar en cambiar sus conductas y por consiguiente la pérdida de sus tradiciones culturales. Por el contrario, bien empleados, frecuencias de radio y publicaciones, por ejemplo, ayudarían a una mayor comprensión de la problemática gitana y a su promoción como pueblo.

Pese a todos intentos de inclusión y defensa que la Administración española ponía de manifiesto en los informes descritos, el Consejo de Europa, en su resolución sobre la aplicación del convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, en la que expresa una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas al Gobierno de España de 2013, fue crítico respecto a la línea planteada, exponiendo como principal asignatura pendiente la discriminación generalizada que esta minoría sufre en el acceso al empleo, la vivienda y el sistema educativo; el desempleo y la crisis económica están afectando de manera "desproporcionada" a este colectivo. Por ello, como principal indicación se sugiere la aprobación de una ley integral contra la discriminación, que podría basarse en un Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y apoyar de manera más decidida la labor del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, proyecto que en el último informe de seguimiento del CMPMN de 2014 no se ha llegado a abordar, sino que se visto suplido por una "Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia", con medidas de carácter abstracto y difuso.

### 3. A modo de conclusión

A través de este análisis llegamos a constatar que tanto el Derecho internacional como el Derecho comparado están teniendo entre sus objetivos el reconocimiento y

la protección de las minorías, desarrollando a través de políticas y medidas concretas algunos derechos de sus componentes. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, los instrumentos empleados son demasiado ambiguos o políticos que dejan un amplio margen a la interpretación, diluyendo la efectividad de los mismos en manos del Estado.

El CMPMN debería ser el instrumento de referencia para reconocimiento del pueblo gitano en España. De ahí que se debiese llevar a cabo una mayor presión al ejecutivo para que hagan efectivas las obligaciones que como Estado parte del mismo se asumieron, aunque, ciertamente se empieza a vislumbrar una mayor predisposición tras la toma de medidas tales como la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, la participación que desde las CCAA se están llevando a cabo a favor de este colectivo o la Proposición de ley que instaba al Gobierno a emprender políticas de carácter eminentemente cultural. Además parece ser un buen momento para asumir estos retos en la medida en que no sólo la sociedad se muestra más sensibilizada sino también porque la propia comunidad gitana, que tradicionalmente se ha mostrado poco reivindicativa respecto del reconocimiento de sus características culturales y étnicas, está tomando mayor conciencia.

Así, el primer paso es el de una promoción del pueblo gitano a través de organismos públicos, ya que de otro modo el impulso sería bastante difícil. Sería preciso que en primer lugar se tuviera un conocimiento de sus peculiaridades sin confundirlas con las que son el resultado de su precaria formación cultural, ya que de otro modo este *fomento* no lograría traspasar el cerco del resto de la sociedad al ser discriminatoria desde su propia base.

Como vemos, la fractura social de etnia, traducida principalmente en la exclusión de la comunidad gitana, pone a prueba las políticas estatales que deben contribuir al objetivo de la cohesión social de etnia y a la integración de esta comunidad. Es por ello que la estrategia política de integración de la minoría gitana ha de proponer unos principios activos de integración de doble dirección, dirigidos en el plano operativo tanto a la minoría gitana como a la mayoría de la sociedad.

Las limitaciones operativas derivan del hecho de que los Gobiernos nacionales y regionales confían casi exclusivamente a la política social y a la política educativa el objetivo de la integración, renunciando a un enfoque sistémico y horizontal donde el conjunto de las políticas contribuya al objetivo de la integración de esta minoría.

No todas las políticas domésticas desplegadas contribuyen de modo efectivo a la construcción del objetivo de la integración de la minoría gitana, como se desprende de diversos informes procedentes de las instituciones comunitarias.<sup>97</sup>

La dimensión de la comunidad gitana constituye una oportunidad objetiva para:

---

<sup>97</sup> La cohesión económica y social ostentan en el acervo original comunitario y en el presupuesto, posiciones privilegiadas. En este sentido, se puede adelantar que una interpretación nada extensiva de los Principios de la CE y del actual Título XVII del Tratado, nos lleva a concluir que todas las políticas sectoriales de la Comunidad y las políticas nacionales desplegadas por los Estados miembros deben contribuir al objetivo de la construcción de la cohesión. Desde la óptica presupuestaria la cohesión es la segunda política de gasto. Sin embargo, estas posiciones privilegiadas no tienen un correlato simétrico en el alcance de la estrategia europea de integración de las minorías. Las políticas comunitarias de la UE y las políticas nacionales de los Estados miembros, están obligadas a contribuir a la construcción de la cohesión, y por tanto, a la superación de la fractura social de etnia y concretamente, a la casi milenaria asignatura pendiente de realizar un integración efectiva de la minoría gitana. Aún se está lejos de concretar ese objetivo.

- Superar las visiones políticas restrictivas que confían el proceso de integración de la minoría gitana exclusivamente, a los planes y programas financiados por el fondo social europeo y por las políticas sociales del Estado.
- Superar las visiones políticas integradoras de carácter social y educativo dominantes, que confunden los conceptos de integración con el de asimilación cultural de la minoría gitana.
- Superar la petrificación del gueto identitario autoexcluido.

La estrategia de integración ha de aspirar a ser sistémica, horizontal, efectiva y tendente a generar una mayor presencia de ellos mismos en su diseño. Así se ha de pretender que la comunidad gitana sea a la vez sujeto y objeto de la intervención destinada a la plena integración.

La cultura gitana compuesta por valores, creencias, costumbres, tradiciones y maneras propias de hacer las cosas no ha sido capaz de adaptarse a las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. La cultura mayoritaria ha presumido de estar protagonizada por sociedades abiertas, sin embargo, el adjetivo de *abiertas* debe ser cuestionado, cuando empíricamente se comprueba que la supuesta apertura tiene una capacidad reducida de aceptar la diferencia cultural, lo que ha llevado a disfrazar de política de integración pluralista a la política de asimilación gitana.

La estrategia por ello ha de pretender transformar y superar las realidades del gueto identitario gitano autoexcluido y del etnocentrismo cultural mayoritario. Un buen ejemplo es la preocupación por la escolarización de los niños gitanos como un elemento clave de la estrategia de integración.

Los problemas inherentes a la integración socioeducativa de los gitanos siguen sin resolverse.<sup>98</sup> La posibilidad de una convivencia recíprocamente enriquecedora de personas de distinto origen, de culturas y lenguas diferentes, se convierte necesariamente en un objetivo primordial: superar el déficit de concretar nuevas formas de integración capaces de enfrentarse al futuro y que garanticen los valores fundamentales de la democracia y los derechos humanos.

Es por ello que la dimensión educativa ha de ser pluralista y apostar por una ciudadanía intercultural, que supere la visión estrictamente técnica de cualificación profesional de los jóvenes para las exigencias del mercado de trabajo. Así, unas prácticas educativas destinadas a:

- a) Fortalecer, implantar y extender los derechos de las minorías.
- b) Despertar la comprensión de la multiplicidad cultural y lingüística y fomentar la tolerancia.
- c) Combatir los prejuicios, eliminar las discriminaciones y desarrollar el respeto a los demás independientemente de cuál sea su procedencia cultural, lingüística, étnica o religiosa.

Y tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

---

<sup>98</sup> En la mayor parte de los países con una larga experiencia en este campo, como Francia, Alemania, Dinamarca, Holanda, etc., la situación de fracciones importantes de la población gitana se caracteriza todavía por una tasa desproporcionadamente alta de fracaso escolar. *Vid. Anexo* para atender a un estudio comparado de los países europeos.

- i) Combatir la exclusión cultural.
- ii) Promover la diversidad cultural y lingüística de los alumnos.
- iii) Mejorar y diversificar la oferta educativa y flexibilizar los sistemas de enseñanza de modo que sean capaces de integrar a todos los alumnos.
- iv) Promover la cooperación entre los centros escolares y su entorno, especialmente las familias, pero también los empresarios, las entidades locales, etc.
- v) Formar y adaptar al profesorado a las nuevas y específicas exigencias de la educación intercultural;
- vi) Frenar el avance del racismo y la xenofobia.

En general, la situación de la comunidad gitana en los ámbitos de la vivienda, la salud, la educación y el empleo es de alarmante desventaja con respecto a las sociedades mayoritarias.<sup>99</sup>

Pese a todo, España es uno de los países que ha generado una tendencia positiva de integración y una dinámica de reducción de los problemas de exclusión social de

---

<sup>99</sup> El Banco Mundial y la Unión Europea han llamado la atención sobre la pobreza severa que han sufrido los gitanos a lo largo de la historia europea y promueven iniciativas para luchar contra esta situación. También, en muchos Estados con presencia importante de gitanos se han implantado interesantes modelos de integración, como es el caso de Hungría. Los principales indicadores describen a los gitanos como una población que presenta escaso poder, baja escolaridad, menor esperanza de vida, altos niveles de desempleo, hábitats degradados y segregados, bajos niveles de ingresos, donde la mujer sigue supeditada al hombre, y que son objeto de actitudes racistas y de la desigualdad de oportunidades. En la última década ha crecido la conciencia de la marginación que sufren los gitanos y desde el Consejo de Europa, desde la propia Comisión Europea, desde el Banco Mundial y el *Open Society Institute* se han lanzado una serie de iniciativas (grupos de trabajo, utilización de los fondos *Phare* para financiar programas e infraestructuras, la *Década Gitana* y el Fondo para la Educación, por citar algunos ejemplos) que tratan de ejercer presión a los gobiernos para que actúen sobre el tema.

la minoría gitana, cifrada en 600 000 o 700 000 personas. En lo que se refiere a la mejora de la integración de los gitanos en España, se puede señalar que nuestro país está bastante avanzado en lo que se refiere a solución de la integración social de los gitanos.<sup>100</sup>

Por último, hacer hincapié en el hecho de que si existiese una categoría jurídica clara contribuiría a una mejor identificación de los derechos que a esta comunidad le asistirían y podrían ejercitar (y exigir) así como las acciones positivas encaminadas al desarrollo de los mismos, implicando un mejor acceso a las garantías y los recursos,<sup>101</sup> situándonos a la altura de legislaciones vecinas que han llevado a cabo estas tareas.

En cuanto a cuál es la fórmula más adecuada para el reconocimiento de esta minoría, a efectos de la eficacia jurídica y los niveles de protección que se pueden alcanzar, así como la viabilidad política que a corto plazo redundaría, en mi opinión sería la ley, ya que es más factible que en este plano normativo se lleven a cabo avances significativos que los que se podrían producir en el plano de las declaraciones formales, por no olvidar que su exigencia en el plano judicial sería más operativo.

Lo que sí es cierto, y a mi juicio importante resaltar, es que el reconocimiento en el plano institucional no sólo ha de enfocarse desde un punto de inclusión social: esto

---

<sup>100</sup> Aunque países como Hungría le lleva ventaja en los aspectos de fomento de su participación política y administrativa. *Vid.* Anexo.

<sup>101</sup> Además, y atendiendo a experiencias en otros países (pensemos por ejemplo en el caso de Suecia), este reconocimiento puede derivar en una mayor integración al serles asegurado el derecho a preservar su identidad, cultura e idioma.

es, no se debe encarar este problema como la toma de medidas en el plano asistencial, en el sentido de tratar a esta minoría como un grupo con dificultades en la integración social sino, por el contrario, desde el reconocimiento y protección de sus derechos culturales. También es cierto, y que "[son] los propios gitanos los que han de tomar la iniciativa y propiciar el reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España, involucrándonos de manera seria, viable y responsable en la búsqueda del modelo que [les] permita una incorporación social activa y participativa".<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> V. SUÁREZ, Secretario del Patronato de la Fundación Secretariado Gitano. Palabras dichas en su toma de posesión.



## V. PROTECCIÓN DE LA LENGUA COMO RASGO IDENTITARIO: EL CASO DEL CATALÁN

### 1. Elementos diferenciales de la identidad nacional

Como toda entidad cuasi estatal, o fragmento de Estado, Cataluña dispone de: población, territorio y competencias reconocidas en el marco de la Constitución (que se manifiesta en las instituciones y el Derecho). El propósito de este apartado no es sino el de analizar los diferentes elementos, subjetivos e institucionales: el conjunto de personas que ostentan la condición política de catalán(a), los símbolos y su carácter nacional, en resumen, elementos diferenciales e identidades nacionales como factores de caracterización, poniéndolo en relación con el ámbito de protección creado por los instrumentos internacionales descritos al comienzo de este trabajo, en especial el CMPMN y la CPLRM.

## 2. La identidad nacional y la lengua

### *A. Identidad nacional*

Entre las principales vicisitudes que se han atravesado desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC),<sup>103</sup> en un ámbito jurídico constitucional, es el de la identidad que comprendería un conjunto de elementos que singularizan a Cataluña como nacionalidad, esto es, como un ente nacional (tal y como lo han adjectivado hasta ahora en la redacción final de 1979, que tomaremos como referencia a falta de un pronunciamiento firme por parte del Tribunal Constitucional respecto del texto de 2006 objeto de estudio).

No vamos a volver a incidir en estas líneas a cerca de la controversia que el significado de nacionalidad plantea en el ámbito jurídico y político.<sup>104</sup> Trayendo a colación lo descrito en el primero de los capítulos, nacionalidad manifiesta la idea de una comunidad que tiene una cierta identidad histórica, lingüística y cultural que manifiesta de una manera consciente y colectiva. Así, llevado al caso de Cataluña, expresa la conciencia nacional de los catalanes de forma diferenciada a la española, con un sentimiento de colectivo que reclama el reconocimiento de sus rasgos identitarios.

En definitiva, la Constitución utiliza un término matizado, no excluyente, de nación y nacionalidad, que tiene un significado material esencial, aunque sin exclusión la

---

<sup>103</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio, Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, (BOE núm. 172, de 20 julio de 2006).

<sup>104</sup> Vid. J. VERNET LLOBET, "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", en M Barceló y J. Vintró (Coord.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Cedecs, 2001, pp. 89-102.

una de la otra. Así, implica un nivel elevado de conciencia de identidad colectiva, pero que en todo caso parecen distinguirse por la estructuración jurídico-política diferente que tienen en cada comunidad nacional. No obstante, dentro de la unidad española es reconocida una diversidad nacional, que se manifiesta estatuariamente en las zonas del territorio que acogen una diversidad cultural.

Y es en este contexto constitucional en el que se sitúa el EAC que establece el carácter nacional de Cataluña dentro de la subordinación del EAC a una Constitución que admite la existencia de distintas comunidades nacionales siempre que no cuestione la nación española como concepto clásico de soberanía e integridad del territorio español.<sup>105</sup>

En el Estado español, el restablecimiento de la democracia comportó un reconocimiento de la pluralidad nacional y regional, y dio una respuesta al principal problema respecto del que había habido una fuerte discusión desde al menos principios del siglo XIX.<sup>106</sup> La Constitución de 1978 va a prever la posible descentralización política y administrativa de todo el territorio español concretado a través del modelo de las autonomías. Y Cataluña se va a constituir como una Comunidad Autónoma por medio de su Estatuto que la definirá como nacionalidad, término sin connotación política ya que de otro modo sería incompatible con el propio art. 2 CE. En resumen, no se enu-

---

<sup>105</sup> Que son los límites explícitos del texto constitucional; hay voces en la doctrina que incluso llegan a apuntar al texto estatutario como instrumento que encare el carácter nacional de comunidades como Cataluña ante la previsible imposibilidad de modificación que presenta la Carta Magna. *Vid.* J. VERNET I LLOBET y J.M. CASTELLÀ, "Comentaris de les propostes polítiques de millora d'autogovern de Catalunya", en *Autonomies*, núm. 20, 2003, pp. 452-457.

<sup>106</sup> J. SOLÉ TURA, "Introducción", en *Las Nacionalidades*, Madrid, CEC, 1986, p. XV.

meraron ni regiones ni nacionalidades que se dejaran a la iniciativa estatutaria (como otras muchas cuestiones).<sup>107</sup>

Con todo, la relación conceptual entre la nacionalidad y el reconocimiento de la personalidad colectiva de los catalanes se hizo en el preámbulo del EAC de 1979<sup>108</sup> cuando se afirmaba que *en el proceso de recuperación de las libertades democráticas, el pueblo de Cataluña recobra sus instituciones*, y más adelante añade que el Estatuto no es sino *la expresión de la identidad colectiva de Cataluña*. Esta idea se vuelve a plasmar en el de 2006, cuando en el preámbulo se dice

el pueblo de Cataluña ha mantenido a lo largo de los siglos una vocación constante de autogobierno, encarnada en instituciones propias como la Generalitat (...) nexa con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos, manifestaciones que demuestran la aspiración colectiva de un reconocimiento nacional, que no se produce explícitamente pero sí de un modo implícito.

Asimismo, la reivindicación de un reconocimiento político y constitucional de la identidad catalana<sup>109</sup> también se ha manifestado en algunas normas a las que nos referiremos en las páginas sucesivas.

---

<sup>107</sup> P. CRUZ VILLALÓN, "La constitución territorial del Estado", en *Autonomías*, núm. 13, Barcelona, 1991.

<sup>108</sup> Ley Orgánica 4/1979, de 18 diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña, (BOE núm. 306, de 22 diciembre 1979).

<sup>109</sup> E. FOSSAS, "L'encaix de Catalunya en el sistema constitucional i autonòmic: el fet diferencial i les seves formes d'articulació política i jurídicas", en *Les noves perspectives de l'autonomia*, Barcelona, IEA, 2001, p. 49.

Lo cierto es que Cataluña presenta elementos esenciales que nos ayudan a forjar una teoría de vinculación a los elementos identitarios de los que venimos hablando: así cuenta con el pueblo de Cataluña, una idea que aparece indirectamente en el preámbulo de la Constitución y de un modo directo en el EAC a lo largo de varios preceptos, entre ellos, el art. 5, que hace referencia a los derechos históricos:<sup>110</sup>

se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.<sup>111</sup>

También el territorio de la Comunidad es otro elemento que la constituyen y definen. Aunque hemos de precisar que éste no es un factor relevante para el derecho de minorías, sí lo es para nuestro estudio, pero sólo en la medida en que sacaremos importantes conclusiones respecto a la diferencia de trato que reciben aquellas minorías asentadas en una entidad conformada como una Comunidad Autónoma y otras que no se encuen-

---

<sup>110</sup> Aunque es cierto que esta referencia no tienen efectos jurídicos, ya que sólo se reduce al haz de derechos de carácter político. En cambio, desde un punto de vista político-ideológico sí que se ha dado cierta relevancia a la denominación de los derechos subjetivos individuales que forman la colectividad catalana.

<sup>111</sup> Téngase en cuenta que la STC 31/2010 de 28 de junio (BOE núm. 172 de 16 de julio de 2010) no lo declara inconstitucional "interpretado en el sentido de que su inciso "en los derechos históricos del pueblo catalán" no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma, y así se dispondrá en el fallo" (FJ 10).

tran adscritas a un territorio concreto.<sup>112</sup> Lo tomamos por tanto como un elemento delimitador del ámbito de especial protección jurídica y que concreta las competencias autonómicas en la relación con el resto de las Comunidades y el Estado.<sup>113</sup>

Además, Cataluña cuenta con una serie de símbolos propios que identifican a sus habitantes y los distinguen de otros pueblos,<sup>114</sup> constituyendo un factor de integración<sup>115</sup> y exaltación de los valores y sentimientos de los pertenecientes a esta comunidad política.<sup>116</sup> A partir del art. 4 CE, ha considerado el TC que tiene la propia Comunidad Autónoma competencia para fijarlos y regularlos de manera exclusiva, demostrando su significado como un aspecto del pluralismo simbólico del Estado, cosa que entronca con el pluralismo nacional y lingüístico (art. 2 y 3 CE).<sup>117</sup> Y se materializa en la bandera, el escudo, el himno y la diada (o día de la Comunidad Autónoma), reconocidos en el art. 8 EAC.

---

<sup>112</sup> El hecho de que la Constitución no haya determinado el mapa autonómico hace imprescindible que los estatutos de autonomía, como normas constitutivas de las distintas comunidades autonómicas, se encarguen de la operación de delimitar el territorio, mandato además constitucional (art. 147.2 b CE). En el caso concreto de Cataluña, comprende la suma de las cuatro demarcaciones provinciales en las que se dividía el Principado durante el s. XIX. (El art. 5 EAC determina que *El territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto*).

<sup>113</sup> SSTC 44/1986, de 15 de abril (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986) y 132/1996, de 22 de julio (BOE núm. 194, de 12 de agosto de 1996).

<sup>114</sup> M. GARCÍA PELAYO, "Ensayo de una teoría de los símbolos políticos", en *Obras completas, Vol. I*. Madrid, CEC, p. 187.

<sup>115</sup> R. SMEND, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1985, p. 97.

<sup>116</sup> J. BREUILLY, *Nationalism and the State*, Manchester, 1993, page. 67. Destaca el poder de los símbolos con la relación de reforzamiento de la identidad colectiva.

<sup>117</sup> Según el Tribunal Constitucional, las CCAA constituyen una expresión de la pluralidad y complejidad del Estado, relacionado todo con el art. 4 y 2 de la CE (STC 119/1992, de 18 de septiembre, BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1992, FJ1).

## *B. La lengua*

Pero si hay un elemento clave identitario en la comunidad catalana que materializa un elemento cultural de diferencia de este conjunto de población, y que además lo identifica como una minoría, es sin duda la lengua. Así nos centraremos en esta parte de la investigación a analizar la postura del legislador, las medidas que se han tomado tanto a nivel nacional como autonómico como reflejo de los instrumentos internacionales a fin de otorgar un marco de protección de esta minoría y los efectos que el mismo ha producido (y qué conclusiones podemos sacar de al ponerlas en relación con otras lenguas minoritarias como podría ser el romanó).

El derecho a la lengua es el derecho a expresarse y comunicarse en la lengua propia, pero no sólo eso, sino que además encierra una connotación de elemento, como hemos señalado anteriormente, de cristalización de una cultura y de unos antecedentes históricos que conforman los rasgos definitorios de un grupo, que en el caso que nos ocupa, se trataría además de una minoría que merece protección a fin de no ser absorbido por la mayoría.

Ciertamente, la existencia de diferentes lenguas en un mismo territorio, ha constituido una de las causas habituales de desigualdades e, incluso, de discriminación entre individuos pertenecientes a diferentes grupos poblacionales o sociales. Tradicionalmente, en los sistemas de nuestro entorno, el problema se ha planteado en términos de protección de minorías<sup>118</sup> en la medida en que la diversidad lingüística

---

<sup>118</sup> Así se encaró ya en el seno de SDN con el fin de evitar conflictos interestatales (instrumentándose por medio de tratados específicos o declaraciones sobre minorías). Vid. "La síntesis de este modelo de protección", en P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 38-52.

se ha presentado ligada a la existencia de un grupo lingüístico diferenciado, radicado en zonas territoriales muy limitadas, que, al menos desde un punto de vista estricto, constituían una minoría, bien por serlo en el propio territorio de radicación del grupo lingüístico, bien por referencia al grupo lingüístico predominante en el conjunto del territorio del Estado en el que queda integrado.<sup>119</sup>

Es un hecho constatado que muchos de los países miembros del Consejo de Europa presentan en su seno realidades plurilingüísticas donde las distintas lenguas no se encuentran normalmente en situación de igualdad sino en relación asimétrica o parcialmente subsidiaria. Sin ir más lejos, la CE puso fin a una época de absoluta hegemonía del castellano y de total menosprecio de las restantes lenguas reconociendo en distintos artículos, como el art 3o., o el art. 148.1.17, la realidad plurilingüística como hecho positivo digno de una especial protección. Con razón se ha señalado la dificultad de un *régimen político democrático si no se acepta y contempla la realidad multilingüe subyacente en toda su profundidad*.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> En el ámbito internacional se habla, en este sentido, de "lenguas regionales o minoritarias", para mostrar las diferentes situaciones que pueden darse, diferenciando aquellas situaciones en que nos encontramos, en sentido estricto, ante una minoría de aquellas otras en que nos encontramos ante una lengua con un limitado ámbito de implantación en el que, sin embargo, la misma es mayoritaria. *Vid.* en este sentido, la Carta Europea de lenguas regionales minoritarias o regionales. J.M. JOSEP, *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, IVAP, Oñate, pp. 190 y ss. Nos podemos encontrar, sin embargo, con situaciones de lenguas regionales que, a su vez, son minoritarias en su propio ámbito de implantación, como, entre nosotros, ocurre en su-puestos como el valenciano o el vasco, que poco a poco, gracias a las previsiones normativas de protección y medidas de aplicación de las mismas, se va recuperando su uso.

<sup>120</sup> A. MILJAN I MASSANA, "La regulación constitucional del multilingüismo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, pp. 129-129.

Como ya explicamos en la parte introductoria referente a la normativa en materia de minorías nacionales, el reconocimiento de derechos lingüísticos por la mayoría de estos instrumentos internacionales se vincula a la protección de las minorías, reconociendo su lengua como un pilar fundamental para la conservación y desarrollo de su identidad.

Y el art. 27 PIDCP se convertía en un artículo clave, ante la inexistencia de un tratado multilateral de alcance universal sobre la protección de las minorías se mantiene como la norma fundamental en la configuración de su estatus jurídico internacional (aunque la vaguedad y formulación negativa que adopta dificulta la identificación de las obligaciones que se imponen a los Estados en terreno idiomático: se evitan las políticas de reconocimiento de un estatus de oficialidad o de otro tipo, no refleja claramente el doble carácter individual y colectivo de estos derechos.

El Comité de Derechos Humanos aclaró varios aspectos en cuanto a su ámbito de aplicación:<sup>121</sup> la existencia de una minoría es considerada una cuestión objetiva o de hecho (no es preciso una declaración estatal expresa) sin que sea un requisito imprescindible que los miembros del grupo minoritario ostenten la nacionalidad el Estado en cuestión. Sin embargo, no se resuelve con ello la cuestión compleja de la definición del concepto de minoría lingüística y su declaración respecto de los conceptos de entrada más previstos de minoría nacional.

---

<sup>121</sup> El primero de ellos en 1994. *Vid.* Comentario General del Comité de Derechos humanos núm. 23 sobre el artículo 27 PIDCP, de 8 de abril de 1994.

En este sentido, es frecuente acudir al modelo europeo regional configurado por el Consejo de Europa. Inicialmente el CEDH regulaba los derechos humanos y libertades fundamentales individuales, pero la mayor de la legitimación ante el TEDH (art. 34 CEDH) y una interpretación abierta del tratado le ha permitido amparar ciertos derechos lingüísticos de las minorías a través de la cláusula de no-discriminación. Asimismo, la jurisprudencia del TEDH se reconoce que la necesidad de los grupos minoritarios de preservar su cultura y su propia identidad, que por una parte requiere un ámbito libre de actuación, exige también que se garantice a aquellos la posibilidad de participar en la vida estatal.<sup>122</sup>

Pero, es el propio CPMN el que reconoce expresamente a los miembros de la misma organización, completando el marco de protección de los derechos de las minorías nacionales, los derechos humanos dotados de un contenido lingüístico implícito.<sup>123</sup> Tanto es así que dedica sendos artículos a la protección de la lengua de las minorías. Se trata de un derecho abstracto y genérico, que se concreta en una serie de derechos lingüísticos, que podríamos considerar como manifestaciones o vías de desarrollo de ese genérico derecho a la lengua y, siendo los más relevantes, a tenor del citado texto:

- El derecho a recibir y comunicar informaciones e ideas en la lengua minoritaria (dentro del marco del derecho a la libertad de expresión: art. 9).

---

<sup>122</sup> *Vid.* C. GILBERT, "Jurisprudence of the European Court and Commission of Human Rights, in 2001 and Minority Groups", Commission of Human Rights, Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub2/2002, WP.2, de 24 de mayo de 2002.

<sup>123</sup> A pesar del carácter jurídicamente vinculante de este instrumento, sus disposiciones adoptan la forma de principios que los Estados se comprometen a respetar, permitiéndoles un amplio margen de decisión en cuanto a la forma y medios de cumplimiento.

- El derecho a ser informado en la lengua propia en los medios de comunicación social (arts. 9.3 y 10.1)
- El derecho a expresarse y ser atendido en la lengua propia ante los poderes públicos (art. 10).
- El derecho a recibir enseñanza en la lengua propia arts. 12 a 14)

Planteada la cuestión en estos términos, es evidente que, al menos en su base, se trata de un problema de respeto y protección de la *minoría*, de un problema en torno al principio de igualdad, en la medida en que cuando menos, resulta indispensable garantizar un trato no discriminatorio a los miembros del grupo lingüístico minoritario, de forma que no resulten marginados por recurrir al uso de una lengua que no es la de la *mayoría*. Lo que también es cierto es que el planteamiento del pluralismo lingüístico no tiene por qué limitarse a una cuestión de garantizar la igualdad, en cuanto proscripción de la discriminación; sin embargo, constituye la base necesaria de cualquier regulación del pluralismo lingüístico en una perspectiva democrática de protección de los derechos fundamentales.

Los convenios internacionales en la materia ponen de manifiesto este planteamiento básico, considerando siempre el problema de la pertenencia a grupos lingüísticos minoritarios en términos de garantía de la igualdad y proscripción de la discriminación. Ciertamente la pertenencia a un grupo lingüístico minoritario constituye uno de los supuestos en los que puede quedar vulnerado el principio de igualdad, por lo que expresamente queda prohibida la discriminación por este motivo, entre otras circunstancias personales o sociales

Es paradigmático, en este sentido el art. 14 de CEDH que establece que "ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión opiniones políticas y otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier situación".

Centrándonos ahora en la normativa interna, en España el art. 14 CE se sitúa en esta misma línea, al proclamar el principio de igualdad como pórtico de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y proscribir la discriminación. Es cierto que, frente a lo que hemos visto en el Convenio Europeo, en la disposición constitucional no se menciona expresamente la lengua como una de las circunstancias en las que la discriminación queda proscrita. Sin embargo se trata de una cláusula en la que expresa referencia a supuestos concretos pero sin carácter limitativo, sino puramente ejemplificativo, configurándose como una cláusula abierta. Así se puso de manifiesto en su inciso final, al incluir la referencia a "cualquier otra condición o circunstancia personal o social" entre las que, sin duda hay que considerar la lengua.<sup>124</sup>

La protección de las minorías lingüísticas en términos de igualdad y de exclusión de la discriminación tenía, sin embargo, importantes límites, en la medida en que, desde el punto de vista jurídico, el principio de igualdad no exige un trato idéntico con indepen-

---

<sup>124</sup> En cualquier caso, como quiera, España ratificó oportunamente el Convenio Europeo y es miembro del Consejo de Europa, en virtud de lo dispuesto en el art. 96.1CE, se impone aquella disposición, así como al interpretación que de la misma se realice, en este caso, por los órganos previstos en el mismo, incluido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2CE es pauta interpretativa en el ordenamiento interno. *Vid.* M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1985, pp., 177 y ss.

dencia del grupo de pertenencia, sino que resulta compatible con regulaciones diferenciadas en atención a la lengua.<sup>125</sup>

Sin duda, en un supuesto de bilingüismo perfecto, en el que la práctica totalidad de los residentes en un territorio determinado dominan las diferentes lenguas radicadas en el mismo territorio, el principio de igualdad y la cláusula antidiscriminatoria, entendida en los términos precisados en la jurisprudencia tanto internacional como interna, es garantía de las situaciones en que pueden encontrarse los integrantes de los diferentes grupos lingüísticos. En otras situaciones, en las que la convivencia de grupos lingüísticos se produce en circunstancias diferentes a las que de un bilingüismo perfecto.

Antes de seguir en el desarrollo de la exposición, es necesario distinguir entre la protección de la lengua, como lengua minoritaria y los derechos de la minoría que habla dicha lengua: una cosa es la lengua en sí y otra quienes la hablan. Es verdad que ambos son conceptos relacionados, porque los derechos lingüísticos se esgrimen cuando la lengua que se habla es minoritaria y por ello tiene dificultades de uso. Pero también cabe, en el otro polo, que se proteja desmedidamente una lengua, con enormes dispendios del Estado o la Comunidad, en desproporción con el número de sus hablantes: aquí se protege más a la lengua, como patrimonio cultural o artístico de un pueblo o colectivo que a las reivindicaciones del reducido número de quienes la hablan.

---

<sup>125</sup> En efecto, la cláusula de igualdad y como ha sido configurada en sede jurisprudencial internacional, ni impone la identidad de trato en los ámbitos en que entran en el juego las circunstancias personales o sociales, excluyendo cualquier diferencia de trato. La cláusula de igualdad sólo resultaría incompatible con aquellas diferencias de trato que carezcan de una justificación objetiva y razonable, que serían, por esa razón, discriminatorios. Construcción jurisprudencial que ha sido asumida en toda su plenitud por el TC en la interpretación del art. 14 CE. *Vid.* F. RUBIO LLORENTE, "El principio de igualdad en la jurisdicción del Tribunal Constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991.

La opinión de la jurisprudencia es más favorable a la consideración de los derechos lingüísticos como una clase relevante de derechos, en atención al lugar de ubicación constitucional y a la atención que les dispensa el constituyente, que subdivide el art. 3o. de la Constitución en tres párrafos separados y en cadena, donde no sólo declara la oficialidad de las lenguas propias de las comunidades,<sup>126</sup> sino que además impone la protección de todas las modalidades lingüísticas.<sup>127</sup> Pero rehúye cualquier alusión a una concepción de los mismos como derechos fundamentales.

El TC prefiere hablar de derechos lingüísticos, en plural, y no del genérico derecho a la lengua. En la legislación también aparecen los derechos lingüísticos como derechos subjetivos relevantes, sin una cualificación especial, en el marco de una función política que desarrolla legislación lingüística, y que es expresamente declarada: la normalización de las lenguas propias de las comunidades, que supone la protección y fomento de los poderes públicos para conseguir su recuperación. Pese a la opinión contraria de la jurisprudencia y la legislación, es interesante el abordar someramente el tema de la naturaleza jurídica del derecho a la lengua y de si puede ser considerado como un derecho fundamental.

Habría que partir de que no es difícil considerar a los derechos lingüísticos como derechos humanos, puesto que derivan de un progresivo enriquecimiento de los dere-

---

<sup>126</sup>Art. 3.2 CE "*Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*".

<sup>127</sup>Art. 3.3 CE "*La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección*".

chos de la primera generación (derechos de libertad). Tomando en consideración la reducida presencia de derechos lingüísticos en los instrumentos internacionales, su protección se ha instrumentado a través de los derechos humanos, deduciendo de los mismos un contenido lingüístico. Esta vinculación entre derechos humanos y el derecho al uso del idioma es hoy pacíficamente aceptada. Sin embargo, la identificación del contenido lingüístico propio de los derechos humanos plantea varias dificultades: en primer lugar, por la ausencia en muchos casos de un acuerdo unánime sobre los contornos de la dimensión lingüística de los derechos humanos.<sup>128</sup> En segundo lugar, surge un problema por la constante imbricación de los aspectos individuales y colectivos de los derechos lingüísticos: esto dificulta la distinción entre aquellos derechos que se predicen de todos los individuos y aquellos específicos de los individuos que pertenecen a una minoría.<sup>129</sup> Por último, hay voces autorizadas que cuestionan la instrumentalización de los derechos humanos para pretender derivar de ellos unas políticas lingüísticas concretas.<sup>130</sup>

Tal vez por ello existe la dificultad de ser catalogados como derechos fundamentales propiamente dichos en nuestro ordenamiento jurídico, a los que se pudiera

---

<sup>128</sup> Cfr. A. MILIÁN I MASSANA, "Els drets lingüístics reconeguts universalment en el dret internacional", en VVAA., *Drets lingüístics a la nova Europa*, Valencia, Mediterrània, p. 167.

<sup>129</sup> Sobre esta distinción, vid. E. RUIZ VIEYTEZ, "Lenguas oficiales y lenguas minoritarias: cuestiones sobre su estatuto jurídico a través del derecho comparado", en *El simpost Internacional Mecator: Europa 2004: un nou marc per a totes les llengües?*, Tarragona, 27-28 febrero de 2004, p. 21.

<sup>130</sup> Vid. W. KYMLICKA y A. PATTEN (ed.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, en el que afirman: existing international norms as clearly inadequate to resolve most of the disputes discussed in this volume. Some commentators have pushed to strengthen these international standards and/or to reinterpret them [...] but it is doubtful that international law will ever be able to do more than special the most minimal of standards (p. 34).

aplicar la protección especial indicada por el constituyente en cuanto al respecto del contenido esencial, las garantías procesales, la reserva legal, la reforma constitucional, etc. El empeño de calificar a los derechos lingüísticos como derechos fundamentales estaría probablemente llamado al fracaso (probablemente a los actuales intérpretes de la Constitución les provocaría cierta sorpresa un recurso de amparo de un particular que alegase la violación de sus derechos lingüísticos por ser estos derechos fundamentales).

En diversos países, la protección de grupos lingüísticos minoritarios ha superado de forma radical el planteamiento puramente antidiscriminatorio que ha imperado en el Derecho internacional, al menos hasta ahora,<sup>131</sup> estableciendo sistemas de protección positiva de los miembros de los grupos lingüísticos minoritarios que llegan, en ocasiones, a la declaración de la lengua regional o minoritaria como lengua oficial en el territorio en el que se asienta, total o parcialmente, el grupo lingüístico.<sup>132</sup> Éste es el supuesto en que, como se sabe nos encontramos en el ordenamiento español, en el que las lenguas propias de las CCAA tienen el carácter de lengua oficial en el territorio de la misma, de acuerdo con lo que disponen sus respectivos Estatutos de autonomía con las consecuencias que eso lleva aparejadas, como veremos a continuación.

Todo esto conduce a que se planteen nuevos retos en la defensa de los derechos de las minorías, derivados de los recientes fenómenos: la mezcla explosiva entre

---

<sup>131</sup> P. BLAIR, "The Protection of Regional or Minority Languages in Europe", *Euroregions*, vol. 5, cahier 1, Institut du Fédéralisme, Fribourg, 1994.

<sup>132</sup> A. LÓPEZ BASAGUREN, "Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría...", *op. cit.*, pp. 134 y ss.

lenguaje, ideología y xenofobia, las afirmaciones de la necesidad de que las sociedades sean étnica o culturalmente homogéneas, el impulso de las políticas de asimilación cuando sean directamente de limpieza étnica y de otros actos de violencia. La protección de los derechos de las minorías se ha convertido en la piedra angular del programa global e integrador de los derechos humanos, la lengua se convierte en eje del debate jurídico político, poniendo en entredicho, de facto, algunos de los modelos bilingües o multilingües compatibles, sin embargo, con una cultura comunicativa y provocando algunos problemas desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

No podemos dejar pasar la oportunidad de dar un repaso somero de cuál ha sido la postura del legislador en España ante la existencia de esta realidad como es la existencia de distintas lenguas dentro de un territorio que, como señalábamos, además conforman uno de los elementos identitarios más relevantes y reclamados de una parte de la población (y que nos puede dar una orientación al posible enfoque de la postura que debería tomar frente a esta realidad que abordamos). Ciertamente, en los debates y foros sobre los derechos lingüísticos se percibe el uso de la lengua por parte del ciudadano como un derecho básicamente individual, caracterizado, en lo esencial, por la necesaria falta de injerencias del poder público, como uno de los clásicos derechos de abstención, donde lo único que se pide a la autoridad es la no intervención.<sup>133</sup>

Sin embargo, se constata que el uso lingüístico se tiene que encuadrar dentro de un territorio concreto, con una población y un poder político determinados (y unas

---

<sup>133</sup> La idea que late bajo esta concepción no es sino el dogma liberal de la intervención mínima del Estado en los quehaceres de los particulares, los cuales se "autorregulan" mejor que con la acción estatal.

lenguas en contacto): esto es, la teoría liberal es válida para explicar relaciones estrictamente privadas, en cambio, es claramente insuficiente para justificar el engranaje de derechos y deberes que se pueden establecer entre el poder y los ciudadanos (e, incluso, en muchas de las relaciones que estos últimos mantienen entre sí).

Así, a diferencia de otras regiones, especialmente centroeuropeas o de la Europa oriental, aquí ha tenido más éxito una concepción integracionista que no una concepción pluralista. Es decir, a diferencia de palabras de otros países que distinguen únicamente o lingüísticamente a sus habitantes, en Cataluña no se distingue a la población tanto por el origen que tiene. Y esta es la idea que se recoge en el preámbulo del EAC, que en la versión catalana hace referencia expresa a los que *viven, residen y trabajan en Cataluña*.<sup>134</sup>

Efectivamente, los derechos y deberes lingüísticos no se sitúan más allá del ámbito social y político en el que se mueve el individuo, sino que se circunscribe en función de ese entorno. Es sabido que el fenómeno lingüístico (contemplado no sólo desde un prisma de mero elemento de comunicación sino también desde una perspectiva cultural) es un hecho colectivo.<sup>135</sup> Como un acto individual de este tipo no se entiende sin una colectividad, y por ende, los derechos lingüísticos de estos no se explican sin un ordenamiento jurídico que regule la lengua o las lenguas presentes en

---

<sup>134</sup> J. VENET LLOBET (Coord.), *Dret lingüístic*, Valls-Cossetània, 2003, p. 376.

<sup>135</sup> Vid. C. JUNVENT, "Aplicaciones de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. Aspectos estatales y regionales: medios, contactos y dinámica sociolingüística", *Las políticas lingüísticas a partir de la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos*, Barcelona, Mediterránea, 1998, pp. 229-240 y J. PRIETO DE PEDRO, "Libertades lingüísticas, doble oficialidad e igualdad en la jurisprudencia", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 14, p. 5.

los distintos ámbitos de una comunidad política: de ahí la importancia de la sensibilización y la postura activa de las autoridades.

Por este motivo, al hablar de derechos lingüísticos, en Europa, en España o en una Comunidad Autónoma, los tenemos que vincular forzosamente a decisiones políticas básicas (normalmente de rango constitucional o estatutario) que configuren el entorno jurídico en que los derechos y deberes se tienen que articular.

Estas decisiones son la fijación de un régimen jurídico de las diferentes lenguas como oficiales, propias, modalidades lingüísticas u otras denominaciones que atribuyan las distintas legislaciones. Tipología a la que habría que añadir el mandato supranacional que textos internacionales como la CPLMR que incluye la categoría de lengua minoritaria o regional.

A partir de la fijación del estatuto de una lengua según estas categorías, podemos perfilar los derechos y deberes concurrentes. Los hablantes de una lengua a la que no se atribuya ninguna de las condiciones jurídico-subjetivas mencionadas gozarán prácticamente sólo de un derecho lingüístico: el de libertad de uso en la esfera privada. Por el contrario, una lengua con un estatuto de oficialidad supone que sus hablantes tendrán reconocidas una serie de derechos en el territorio donde es oficial, derechos que alcanzan desde el derecho de libertad mencionado, pasando por el derecho público subjetivo de exigir al poder público la producción de efectos jurídicos en el uso de esa lengua, hasta el derecho de prestación de enseñanza en lengua oficial. En definitiva, los derechos y deberes lingüísticos constituyen el referente individual de la ordenación

jurídico lingüística de un territorio, se desarrollan en ésta: constituyen la cláusula de cierre del ordenamiento lingüístico.<sup>136</sup>

Y la lengua, como modo de comunicación con evidentes repercusiones jurídicas, cobra interés suficiente como para ser protagonista de preceptos en el nuevo Estatuto en especial en la medida en que ésta sea empleada por los ciudadanos antes los poderes públicos. Desde esta perspectiva, los distintos Estatutos aprobados en Cataluña han velado por garantizar la oficialidad del castellano y el catalán y asegurar el empleo por parte de los ciudadanos de ambos con plena validez y eficacia jurídicas.<sup>137</sup> Si bien es cierto las fórmulas han sido muy variadas (aunque siempre ubicadas en los títulos preliminares o primeros) la del nuevo EAC ha sido la más detallada.

Ahora bien, la lengua, aparte de ser un medio de comunicación, también es un mecanismo de integración social y política, un medio de expresión colectivo que asume una gran importancia a fin de identificar política y socialmente a la comunidad que la habla.<sup>138</sup> La valoración de la lengua como un elemento identitario y su vinculación a las nociones de identidad nacional, justifica que históricamente, los proyectos políticos y jurídicos fueran favorables al reconocimiento de un estatuto de oficialidad

---

<sup>136</sup> Vid. J. VERNET I LLOBET y A. POU I PUJOLRÀS, "Derechos y deberes lingüísticos en las Comunidades Autónomas" en: J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (coord.), *Estudios sobre el Estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, 2007, pp. 97 y ss.

<sup>137</sup> El régimen de doble oficialidad ya aparecía garantizado en el art. 2 del Estatuto republicano de 1932: "el idioma catalán es, como el castellano, lengua oficial en Cataluña". Vid. A.M. PLA BOIX, "L'ordenació de la qüestió lingüística a Catalunya de 1892 a 1936: el procés de reconeixement de l'estatu d'oficialitat del català", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, 2005, pp. 195-211. También en el art. 3 del Estatuto de 1979 y ahora en el 6.2 del nuevo de 2006.

<sup>138</sup> J. VERNET LLOBET, *Dret lingüístic ...*, loc. cit., pp. 79-83.

del catalán y que estos se hayan circunscrito dentro de proyectos más amplios de reivindicación dentro del marco de autonomía de Cataluña.<sup>139</sup> El Estatuto es por tanto una norma que establece las reglas del juego político y las bases del autogobierno de la comunidad que ha tenido presente, dado su contenido identitario,<sup>140</sup> a la lengua.<sup>141</sup>

A lo largo del nuevo texto se hacen múltiples referencias expresas al tema de la lengua:<sup>142</sup> el objetivo de esta nueva propuesta no es otro que el de consolidar el marco jurídico lingüístico existente, elevar al rango estatutario algunas previsiones que hasta ahora sólo estaban protegidas por ley, así como contener una pretensión de regulación de derechos y deberes lingüísticos no garantizados o sólo satisfechos parcialmente.

Igualmente, contempla derechos y deberes que no habían sido previstos por el ordenamiento y que podemos sistematizar en cuatro grupos: el derecho a conocer el catalán, el reconocimiento de oficialidad del aranés en el territorio de la Comunidad (al que le dedicaremos un análisis más detallado en el último de los capítulos de este trabajo), la participación del Estado en la protección y difusión del catalán fuera de

<sup>139</sup> *Ibid.*, A.M. PLA BOIX, "L'ordenació de la qüestió...", *op. cit.*

<sup>140</sup> J. VERNET LLOBET, "Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana" VVAA, *Vint-i-cinc anys d'estatut 1979-2004*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 143-156.

<sup>141</sup> El tratamiento de esta cuestión no ha sido un tema pacífico en la elaboración de ninguno de los Estatutos mencionados, y generalmente, los aspectos más polémicos debatidos en sede autonómica han sido nuevamente puestos de relieve en su tramitación en la Cámara central. Al margen de las discrepancias de temas puntuales, las previsiones lingüísticas del nuevo Estatuto han sido objeto de un amplio consenso en el Parlamento catalán.

<sup>142</sup> Lo encontramos en el Preámbulo, en el Título Preliminar (art. 5, 6, 11, 12, 13), en el Capítulo II del Título I "Principios rectores" (art. 44.2 y 50), en el art. 65 (dentro de "Promulgación y publicación de las leyes") en el Capítulo III del Título III sobre "Competencias de la Generalidad sobre la Administración de Justicia" (art. 101 y 102) y en el Título IV que regula las competencias (art. 143, 146 y 147).

las fronteras administrativas de Cataluña y el reconocimiento de un catálogo de derechos y deberes lingüísticos nuevos que se han de proteger en distintos ámbitos públicos. Lo cierto es que podemos adelantar como reflexión que en el tema idiomático, el EAC se caracteriza por un intento de establecimiento de un modelo de bilingüismo oficial asimétrico a favor del catalán dentro del territorio de la Comunidad Autónoma<sup>143</sup> y por tratar de recoger un amplio catálogo de prerrogativas lingüísticas.

### C. El deber de conocimiento del catalán

El EAC prevé una innovación respecto al derecho a conocer esta lengua minoritaria. Así, su art. 6.2 dispone que:

Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> A. BRANCHADELL y F. REQUEJO, "Las lenguas en el nuevo *Estatut*", La *Vanguardia*, 29 de mayo de 2006, p. 24.

<sup>144</sup> Señalar que la STC 31/2010, de 28 de junio en su FJ 14, indicaba cómo debía interpretarse este precepto para que no fuera contrario a la Constitución. De este modo especificaba: "El art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten "las medidas necesarias para facilitar... el cumplimiento de este deber", es evidente que sólo puede tratarse de un deber "individualizado y exigible" de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, FJ 2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados

Ésta fue una novedad respecto al del 79 en la medida en que no había tal previsión, y fue sin duda una de las cuestiones más debatidas entre los parlamentarios. Diversos sectores en su tramitación defendieron la conveniencia de que se garantizase expresamente a través de esta disposición.<sup>145</sup>

Parece que trata de responder a la voluntad política de garantizar la equiparación de estatus entre el catalán y el castellano y sólo se explica por el hecho de una inspiración en el art. 3.2 CE, que prevé el derecho y el deber de conocer el castellano.<sup>146</sup>

Ciertamente la inclusión de esta obligación tuvo sus críticas tanto en el marco político como en el doctrinal.<sup>147</sup> No se trata de una mera interpretación conceptual pues ha servido para afianzar corrientes jurisprudenciales que tratan de conceder

---

a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución".

<sup>145</sup> En esta línea se incluyeron las propuestas de reforma presentadas por CIU, ERC o PSC-CpC. *Vid* J. VERNET LLOBET y A.M. PLA BOIX, "La llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya", *op. cit.*, pp. 141-144.

<sup>146</sup> Art. 3.1 CE que tiene su origen en una reminiscencia histórica que el constituyente hizo la de Constitución de 1931, en cuyo art. 4 decía: "*El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones...*" Y es una declaración singular esta del deber de conocimiento de una lengua, singular en el derecho constitucional comparado. A. MILIAN MASSANA, "La regulación constitucional del multilingüismo", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, p. 133.

<sup>147</sup> Básicamente las críticas defendían por un lado que la declaración de oficialidad de una lengua conlleva por sí mismo un derecho de uso y una necesidad de conocimiento sin necesidad de incluir una cláusula en eses sentido, por otro lado, el que fuera postulado exclusivamente del castellano, podría poner en una situación de inferioridad a las demás lenguas oficiales. A.M. PLA BOIX, "La llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya", *op. cit.*, pp. 141-144.

una posición jurídica preeminente a la lengua castellana.<sup>148</sup> El TC ha tenido ocasión de interpretar el contenido de este derecho, en relación al expresado en el Texto constitucional, declarando que no se trata de un derecho jurídico en sentido estricto sino de una presunción *iuris tantum* (por todas, STC 74/1987, de 25 de mayo, FJ 3). De este modo, se trataría de un derecho que se proyecta en dos sentidos: que el conocimiento del idioma por parte de los ciudadanos *se puede presumir en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o voluntad* (STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2) y por otra en la obligación ineludible de los poderes públicos de asegurar el aprendizaje de esta lengua para permitir el cumplimiento del derecho.

Así pues, la inclusión del deber de conocimiento del catalán en el EAC deberá interpretarse en la línea de garantizar una mayor paridad entre castellano y catalán y, no de entenderlo como un derecho jurídico en sentido estricto, sino como una presunción. Más aún, cabe preguntarse, a tenor de las consideraciones que han tener los Estados para dar cumplimiento a las exigencias del CPMN, si el requisito de deber de conocimiento es necesario como herramienta de blindaje a la minoría lingüística. Se plantea en este caso la disyuntiva de que el establecimiento en una norma del bloque constitucional, como es el EAC, de una exigencia en esos términos derive

---

<sup>148</sup> En esta línea se sitúa alguna jurisprudencia del TS reticente a la valoración del conocimiento de las lenguas cooficiales en el acceso a la función pública, que se fundamenta, entre otros argumentos, en el derecho de conocer el castellano reconocido en el art. 3.1 CE para fijarlo como base diferenciadora entre el castellano y las demás lenguas oficiales. A.M. PLA BOIX, "El deber de conocimiento del castellano del art. 3.1 de la Constitución", en WAA, *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Universidad del País Vasco, Volumen I, Bilbao, 2005, pp. 114-143.

en una discriminación de los miembros de la mayoría nacional que residan en el territorio de la que es protegida.

Si atendemos a la redacción integral del primero de los capítulos del EAC, vemos cómo es considerado catalán todo aquél que viva o trabaje en el territorio de la comunidad. Por ende, esta exigencia de deber de conocimiento de la lengua también sería extensible y exigible a aquellos que no forman parte del colectivo de la minoría, redundando en una discriminación por razón de lengua pero en sentido inverso a la que todos los textos internacionales desean proteger.

En todo caso, como decimos, fue una de las cuestiones más debatidas. Y sigue siendo, a tenor de lo que la prensa nos informa, uno de los puntos más controvertidos de la deliberación en el seno del Pleno del TC. Parece que la sentencia restringirá el concepto de cooficialidad lingüística previsto en el Estatuto (de asegurar el bilingüismo en Cataluña en la vida institucional y pública catalana): la deliberación está decantada en estos momentos a favor de suprimir el deber de conocer el catalán para los ciudadanos de Cataluña. El argumento es que la Constitución determina que la lengua oficial del Estado es el castellano, no obstante que otras lenguas son cooficiales en las Comunidades donde existen.

### **3. Protección de una lengua minoritaria en España: la regulación del derecho del uso del catalán**

Las lenguas, desde la perspectiva de su vinculación a los territorios y personas, llevan la denominación de reconocidas, oficiales y propias. El reconocimiento de una lengua

es la admisión legal de la misma en ciertos aspectos, como puede ser su estudio, cultivo, su uso por los particulares sin derecho a ser contestados en ella por los poderes públicos. La oficialidad implica algo más: la validez y eficacia en derecho de los actos realizados en ella, tanto dentro de cada uno de los poderes públicos, como en las relaciones entre éstos y las que establecen con los ciudadanos. La caracterización de una lengua como propia consiste en atribuirle además el ser la lengua singularizadora de una sociedad como pueblo, y por tanto la de uso ordinario de los poderes públicos y los ciudadanos, en los medios de comunicación, la enseñanza... además de ser el objeto de una especial protección y promoción.<sup>149</sup>

Llegados a este punto, pasaremos a ocuparnos de los campos en el ámbito público en los que, en concreto, se produce el uso de las lenguas oficiales. La afirmación que se impone a ese respecto es la de que este uso será en todos los ámbitos y actividades de ese carácter. Sin embargo, desde una perspectiva general hay que indicar por notorio que los campos más usuales en los que se ha de contemplar el empleo de la lengua oficial son los de la Administración, la justicia y enseñanza.

---

<sup>149</sup> J. PIETRO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, op. cit., pp. 56-59.

## *A. Uso del catalán ante las administraciones públicas*

### *a) Uso del catalán ante la Administración General del Estado.*

En lo concerniente al ámbito administrativo de carácter general, esto es, la Administración y en el nivel estatal, no podemos sino citar para referirnos a este tema, a la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC),<sup>150</sup> y en concreto sus art. 35 y 36.<sup>151</sup>

El art. 35 inciso d) de la LPAC establece que los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad, lo que se completa con los art. 36.1 y 2, en los que se especifica que la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano, aunque los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella; así, en este caso, el procedimiento se tramita en la lengua elegida por él.

Ahora bien, si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, pese a que los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en

---

<sup>150</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 noviembre 1992).

<sup>151</sup> La nueva ley reguladora del procedimiento administrativo, que entrará en vigor el próximo 1 de octubre de 2016, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge esta regulación en su artículo 15 siguiendo la misma línea establecida por su predecesora.

la lengua elegida por los mismos.<sup>152</sup> Así, en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las CCAA y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente, debiendo siempre la Administración pública instructora traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente (traducción que no será precisa si los efectos han de surtir en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano).

Por otro lado, el mismo art. 35 inciso d) de la LPAC reconoce a la ciudadanía, en sus relaciones con la administración pública, el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley y el resto del ordenamiento jurídico. Esta remisión comprende tanto al EAC (como norma delimitadora de la oficialidad catalana) como la legislación dictada por la Generalidad en virtud de su competencia.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Aunque ya para las fechas de su promulgación, Cataluña contaba con ley de normalización lingüística que declaraba el derecho de los ciudadanos de su territorio a usar cualquiera de las lenguas oficiales en sus relaciones con la administración pública en cualquier nivel (estatal periférico en cada territorio autonómico incluido) y a ser atendidos en la lengua elegida. No podían sin embargo entrar esas leyes en el ámbito del uso del castellano por la administración estatal en sus procedimientos. A tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional resultante del análisis de las leyes de normalización a las que hemos hecho mención, deducimos que no resulta exigencia constitucional la solución de tener que llegar a tramitar el procedimiento administrativo en el idioma castellano, sino que lo exigible es el respeto del principio de igualdad de los interesados en el procedimiento y el de no causar indefensión a cualquiera de ellos, lo cual tiene fácil solución por medio de las correspondientes traducciones.

<sup>153</sup> Art. 143.1 EAC: Corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de lengua propia, que incluye, en todo caso, la determinación del alcance, los usos y los efectos jurídicos de su oficialidad, así como la normalización lingüística del catalán.

En cuanto a la capacitación lingüística del personal al servicio de la Administración estatal situada en Cataluña, y de forma coherente con el sentido territorial del régimen de cooficialidad, el art. 33.4 EAC señala:

Para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración del Estado situada en Cataluña debe acreditar que el personal a su servicio tiene un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, que lo hace apto para ejercer las funciones propias de su puesto de trabajo.

### *b) Ante la Administración catalana*

El art. 6.1 EAC recoge la declaración que ya hacía el de 1979, en el sentido de:

*el catalán es la lengua de uso normal de las Administraciones*

De ello se deriva que todas las administraciones de Cataluña quedan vinculadas, siendo la LPL la que modula las intensidades según si dependen del Estado o no.<sup>154</sup>

En lo referente a las administraciones públicas catalanas, la norma estatutaria en el art. 50.5, se que refiere al catalán como lengua de las actuaciones internas, de las relaciones entre estas instituciones y de las relaciones con la ciudadanía, manteniendo plenamente vigente los preceptos de LPL (art. 2.2 a 9).<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Ley, recordemos, que continúa vigente en la medida en que no ha sido derogado ni es incompatible con los preceptos estatutarios.

<sup>155</sup> Estos artículos se refieren al catalán como la lengua propia de las administraciones catalanas: es decir, es la lengua de uso o la lengua de uso normal y preferente, entendida como habitual, sin perjuicio del derecho de la

Para que los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos lingüísticos y las lenguas oficiales puedan ser utilizadas normalmente en el seno de los poderes públicos, se ha de procurar la capacitación lingüística del personal al servicio de estos poderes, optándose por el modelo de bilingüismo del servicio y de los agentes.

La capacitación lingüística del estatuto personal ha topado con fuertes obstáculos derivados de la actitud recelosa contraria de funcionarios generalmente pertenecientes al cuerpo de Administración del Estado, y sobre todo de la de justicia. Pero también por la posición restrictiva que en materia de conocimientos lingüísticos mantiene el Tribunal Supremo.

En efecto, en el ámbito de las Administraciones Públicas, hasta la STC 82/1986, de 26 de junio,<sup>156</sup> se admite la existencia del conocimiento de las lenguas oficiales en el acceso a determinados puestos y, en general, que el nivel de conocimiento de estas lenguas sea considerado, entre otros, como un mérito. El Tribunal había considerado como algo discriminatorio, y por consiguiente nulas, todas las convocatorias que exigieran el conocimiento de las lenguas oficiales propias de las CCAA como requisito de capacidad, así como las que preveían la valoración a nivel de conocimiento de estas lenguas como simple mérito.

A partir de ésta, el TS modificó su doctrina, y comenzó a aceptar la validez de convocatorias en las que el conocimiento de las lenguas oficiales propias podía recibir

---

ciudadanía a relacionarse en castellano

<sup>156</sup> STC 82/1986, de 26 de junio (BOE núm. 159, de 7 de julio de 1986).

la mera consideración de mérito, pero continuó anulando en las que lo establecieran como requisito de capacidad y como tal eliminatorio.

Habría que esperar a que la STC 46/1991, de 28 de febrero,<sup>157</sup> declarase que

la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas, si bien no debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito «*ad extra*», independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales (FJ 3);

para que el TS aceptase también la validez de la exigencia de los conocimientos lingüísticos como requisito eliminatorios, como única manera de garantizar la efectiva capacidad lingüística del personal.

Sin embargo, mientras el TC (en relación con el catalán en Cataluña) había admitido en la STC 46/1991 la generalización del establecimiento de la exigencia del catalán, siempre que el nivel de conocimiento exigido fuera proporcional a la capacidad lingüística requerida para la función de desempeñar,<sup>158</sup> el Tribunal continúa mante-

<sup>157</sup> STC 46/1991, de 28 de febrero (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1991).

<sup>158</sup> Vid. J. I. ERKOREKA GERVASIO, "Exigencia de preceptividad en los perfiles lingüísticos como requisito de capacidad en el ejercicio de funciones públicas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44 (II), 1996, pp. 101-126. Recordemos que en la STC 46/1991, de 28 de febrero, el Tribunal Constitucional declara conforme a la Constitución, en los términos interpretativos que entiende la Sentencia, el inciso final del artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, que dispone que

niendo la jurisprudencia restrictiva que había formulado en el año 1990, con anterioridad a la STC 46/1991, que consiste en admitir sólo los requerimientos lingüísticos como una condición *sine qua non* en el supuesto de cobertura de plazas que *estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su Comunidad Autónoma*. Es decir, sólo admite los requisitos lingüísticos mencionados para cubrir las plazas cuya tarea consista en la relación directa con los ciudadanos. Y más aún, con la restricción añadida de considerar que, si resulta que en un determinado servicio ya hay algún funcionario que habla la lengua oficial propia de la Comunidad y de esta manera se puede satisfacer el derecho de los ciudadanos a utilizarla, la exigencia del conocimiento del catalán para las otras plazas es discriminatoria.<sup>159</sup>

En Cataluña, la legislación amparada por la STC 46/1991, establece, como *conditio sine qua non*, la necesidad de acreditar un nivel de conocimiento adecuado del catalán para poder acceder a plazas de personal de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de las entidades que integran la Administración local de Cataluña y de la administración y los servicios de las universidades catalanas (art. 11.1 y 3 LPL, art. 42

---

*en el proceso de selección se ha de acreditar el conocimiento de la lengua catalana, tanto en la expresión oral como en la escrita* (art. 34 que ha pasado a ser el artículo 42 del Texto único de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña (TuLFP a partir de ahora).

<sup>159</sup> Esta doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sigue de la mano del criterio sostenido por J. BAÑO LEÓN, "El ejercicio del pluralismo...", *op. cit.*, criterio según el cual el conocimiento de la lengua como requisito excluyente "sólo debería imponerse respecto a aquellas funciones públicas con una incidencia directa en la garantía del derecho a la utilización en las relaciones jurídico-administrativas de la lengua vernácula, es decir, aquellas en las que sea necesario el conocimiento de ambas lenguas (p. 239).

TuLFP; art. 287.2 del Texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña,<sup>160</sup> TrLMRLC a partir de ahora).

### *c) En los ámbitos administrativos particulares*

Una concreción dentro de este esquema general podría encontrarse en el campo militar: el TC admitió que sin perjuicio de reconocer que la Administración militar sea parte de la Administración general y que por ello aparezca sujeta a la cooficialidad de los idiomas, las particularidades de la misma y la competencia exclusiva del Estado sobre la materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4 CE) llevaba consigo que el uso de la lengua a los fines del servicio interno y por los miembros de tales fuerzas, integrados en una relación especial de sujeción, afectaba a la base de su organización y funcionamiento. Por ello se entendía de competencia exclusiva estatal la fijación de condiciones y requisitos para la determinación de la validez de los actos de la Administración militar.<sup>161</sup>

A ese respecto, se ha de citar la Orden de 17 de junio de 1987,<sup>162</sup> que regula el uso de las distintas lenguas propias de las CCAA en las relaciones entre particulares, Corporaciones públicas o Instituciones de autogobierno de aquéllas y la Administración Militar. En concreto, se manda a ésta usar los nombres y apellidos en la lengua de la

---

<sup>160</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, por el que se aprueba el Aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (DO Generalitat de Catalunya núm. 3887, de 20 mayo 2003; rect. DO. Generalitat de Catalunya núm. 4395, de 31 mayo 2005).

<sup>161</sup> STC 123/1988, de 23 de junio (BOE núm. 166, de 12 de julio de 1988).

<sup>162</sup> Orden de 17 de junio de 1987 (BOE núm. 146, de 19 junio 1987).

Comunidad Autónoma respectiva cuando así se use por los interesados y éstos lo solicite. Asimismo, tal lengua se usará en la toponimia cuando el nombre oficial se hubiere establecido en ella.

Los escritos redactados en dicha lengua tendrán plena validez en la Administración militar, y lo mismo los documentos y certificaciones expedidos por las Autoridades y Organismos con sede en la respectiva Comunidad. En caso de tener que surtir efecto fuera de ella será la Administración militar la que traducirá de oficio. En las relaciones verbales, los particulares y Centros o dependencias de la Administración Militar con sede en una Comunidad Autónoma con lengua propia, concretamente, en las dependencias donde se desarrollen actividades de información administrativa y de registro con servicio al público, se emplearán en la atención al ciudadano las lenguas oficiales.<sup>163</sup> serán atendidos en la elegida por los primeros, si bien, los actos y relaciones de servicio en el seno de las Fuerzas Armadas y cualquiera que sea el destinatario, se usará el castellano. Reflejo de esto es que todos los militares tienen el deber de conocer y el derecho a usar el castellano, lengua española oficial del Estado que se empleará en los actos y relaciones de servicio.

En las actuaciones judiciales militares, a los órganos judiciales y fiscal se les impone el uso del castellano, y en cambio a los particulares, sus representantes, testigos y peritos, se les permite usar oralmente y por escrito la lengua de la Comunidad respectiva; y si alguien alega no conocerla, se le habilitaría como intérprete cualquier

---

<sup>163</sup> Disposición adicional cuarta. Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar (BOE núm. 278, de 20 noviembre 2007)

persona que lo conozca; de declaran válidas y eficaces las actuaciones militares judiciales practicadas y documentos presentados en dicha lengua, aunque se impone su traducción de oficio al castellano.<sup>164</sup>

Otro aspecto importante es el relativo a las previsiones que haya en relación con los asientos del registro civil, en la medida en que influyen en el nombre propio de una minoría. La plasmación expresa del contenido lingüístico del derecho al nombre se halla en los instrumentos dedicados a las minorías (el art. 11.1 CMPMN), aunque la relación directa con el libre desarrollo de la personalidad y con el principio de no discriminación por razón de lengua exigiría reconocerlo a todos los individuos. La efectividad del derecho implicaría la posibilidad del uso del nombre en los documentos y otros ámbitos oficiales.

En el caso español, los asientos del registro civil (y dado que la LPL permite en Cataluña –art. 17– la validez de los asientos realizados en cualquiera de las dos lenguas oficiales), se podrán realizar en lengua castellana o catalán (en concreto se refiere la norma a *la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en que radique el Registro Civil*), según la lengua en que esté redactado el documento o en que se realice la manifestación. En el caso de que el documento fuera bilingüe, se realizaría en la lengua indicada por quien lo presente al Registro;<sup>165</sup> serán además distribuidas las hojas de los libros del Registro Civil, los impresos y los sellos en catalán.

---

<sup>164</sup> Art. 71 de la Ley 2/1989, de 13 de abril, de procedimiento militar (BOE núm. 92, de 18 abril 1989).

<sup>165</sup> Artículo 23 de la Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957, con la redacción dada por la Ley 12/2005, de 22 de junio, por la que se modifica el artículo 23 de la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil (BOE núm. 149, de 23

Ciertamente lo que es claro es la característica de plurilingüe que ostenta nuestro Estado. La mayoría de los españoles tiene el castellano como lengua materna o la ha elegido como vehículo preferente de expresión y comunicación, aunque también los hay que han elegido otra lengua, y es la realidad que tanto la Constitución como las leyes de normalización lingüística han tratado de conjugar y acodar en los últimos años. Y en el caso de Cataluña parece claro, a partir del texto del Estatuto, que los ciudadanos tienen derecho de opción lingüística. Todo lo que habría que hacer es garantizar efectivamente ese derecho en todas las comunidades bilingües. Por lo demás, si verdaderamente son los ciudadanos quienes tienen derechos lingüísticos, no es claro por qué esos derechos deberían ser circunscritos al territorio de la comunidad, porque de otra manera se podría derivar en abogar por la derogación del derecho a ser atendido en cualquier lengua oficial por las instituciones compartidas el Estado, la reforma del actual reglamento del Senado, por cuanto reconoce que los ciudadanos podrán referirse al Senado en cualquiera de las lenguas españolas que tengan carácter oficial en su Comunidad Autónoma o los acuerdos entre España y las instituciones de la UE, que permiten a los ciudadanos españoles comunicarse con ellas en cualquier lengua que sea oficial dentro del territorio español.

Lo cierto es que la controversia desatada en España sobre la inmersión lingüística se ve muy diferente en Europa; así, el Consejo de Europa emitió en su segundo informe de supervisión de la aplicación de la Carta en España en el que reprende a España por no proteger y difundir de forma suficiente las diversas lenguas minoritarias.<sup>166</sup>

---

junio 2005).

<sup>166</sup> *Vid.* Aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Segundo ciclo de supervisión (Informe del Comité de Expertos sobre la carta y Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre

El documento, que incluye las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo, formado por los titulares de Asuntos Exteriores de los 47 países, así como un informe de expertos, señala que "la mayoría de la población castellanoparlante es poco consciente de la realidad de España como país multilingüe", y critica a los medios de comunicación porque "apenas prestan atención a esta diversidad".

Aunque el Consejo reconoce al Ejecutivo español su colaboración en la realización del informe y le felicita por el alto grado de protección del que disfrutaban las lenguas minoritarias, critica la brecha que existe entre los compromisos adquiridos por España y el nivel de protección que en la práctica el Estado ofrece a estas lenguas. Así, denuncia que las dificultades que encuentran los ciudadanos para acceder en una lengua cooficial a los procedimientos judiciales y de la Administración estatal. En este sentido, afirma que el personal que trabaja en las CCAA utilizando su propia lengua es "limitado y numéricamente poco importante".

En el caso del catalán, el Consejo reclama que "quede claro" que las autoridades judiciales penales, civiles y administrativas de Cataluña llevarán a cabo los procedimientos en catalán, a petición de una de las partes. Este organismo europeo manifiesta su deseo de que el nuevo Estatuto aumente el uso del catalán en la vida pública, y elogia la creación de las Oficinas de Garantías Lingüísticas, así como las medidas para promocionar esta lengua con incentivos económicos

---

la aplicación de la Carta en España).

[http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SpainECRML2\\_es.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SpainECRML2_es.pdf)

Sin embargo, no es menos cierto que si esto lo ponemos en relación con la previsión existente para otras lenguas minoritarias (veíamos el caso del caló) los derechos lingüísticos de la minoría catalana se ven, en términos generales, respetados y suficientemente desarrollados.

### *B. Uso del catalán ante la Administración de Justicia*

La cuestión lingüística es muy importante en el ámbito de la Justicia, en la medida en que, por ejemplo, la comprensión de la lengua del Tribunal por parte del acusado de un delito constituye una garantía inherente al derecho a un juicio justo. El art. 14.3 PIDCP reconoce expresamente el derecho de la persona durante el proceso a *ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada de la naturaleza y causas de la acusación formal contra ella* (apartado a), así como a *ser asistida gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleada por el tribunal* (apartado f). Ambos derechos son recogidos por el art. 6 CEDH y se reproducen en otros instrumentos sectoriales o relativos a las minorías.<sup>167</sup>

La reforma del Estatuto ha ofrecido la oportunidad de regular en un nivel normativo más alto realidades que se habían ido estableciendo a través de la actividad legislativa y administrativa ordinaria, y la lengua, como venimos diciendo, no es una excepción: le ha sido reservado un extenso tratamiento en su articulado.

---

<sup>167</sup> Así se explicita en el Comentario General del Comité de derechos Humanos núm. 23, sobre el art. 27, de 8 de abril de 1994, parágrafo 5.3

El desequilibrio actual entre el uso del castellano y del catalán permite afirmar que la doble oficialidad en esta rama es más bien teórica; las razones, más que de tipo histórico o generacional, se deben a la propia estructura del poder judicial, el sistema de provisión de plazas o el marco jurídico de la lengua en esta Administración concreta. El *Llibre verd*, elaborado por el departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, señala esta cuestión de un modo algo diáfano:

Los derechos que en este aspecto las leyes vigentes reconocen al ciudadano no encuentran el contexto necesario para poderse hacer razonablemente efectivos, más bien al contrario (...) que se manifiesta en un uso bastante escaso y muy inestable.<sup>168</sup>

Así, el panorama lingüístico que ofrecen juzgados y tribunales viene caracterizado por el dominio absoluto del castellano; los esfuerzos en este proceso habrían de pasar por crear el "contexto necesario". La causa de esta falta de uso del catalán en esta Administración se debe al entramado de competencias de los distintos poderes públicos que existe en torno a ella:<sup>169</sup> en nuestro Estado, a diferencia de otros Estados

---

<sup>168</sup> Vid. "El català a la justícia. Document de treball 14", en *Libre verd de l'Administració de justícia*, Barcelona, 2005, p. 14.

[http://www20.gencat.cat/docs/Adjudicat/Documents/ARXIV/doc\\_13506990\\_1.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Adjudicat/Documents/ARXIV/doc_13506990_1.pdf).

Este déficit del uso de las lenguas propias ya quedaba reflejado en el *Libro blanco de la justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997, pp. 115-116. Traducción de la autora del texto en catalán: "Diguem clarament i de bon principi allò que ja és prou conegut de tothom: la situació de la llengua catalana en l'AJ és molt precària. Els drets que en aquest aspecte les lleis vigents reconeixen al ciutadà no troben el context necessari per a poder-se fer raonablement efectius, ans al contrari. La percepció que en té el ciutadà en general i l'usuari de l'AJ —i especialment el ciutadà de llengua habitual catalana— és corroborada per les dades de que disposem. Tant les informacions quantitatives com les qualitatives confirman aquesta precarietat, que es manifiesta en un ús força escàs i molt inestable".

<sup>169</sup> Sobre este aspecto, hay una prolja bibliografía: E. ÁLVAREZ CONDE, "El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: El estado de la cuestión", en *La división de poderes: el poder judicial*, Barcelona, Institut de

compuestos, el poder judicial está fuertemente centralizado. Al principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE)<sup>170</sup> se le vincula la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) así como la del establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el estatuto de los funcionarios (art. 149.1.18 CE). La competencia del Estado es amplia y el reconocimiento del margen competencial autonómico se ve condicionado por el principio de unidad.<sup>171</sup>

El artículo 18.1 EAC de 1979 recogía una cláusula subrogatoria, que permitía a la Generalidad intervenir en el aparato burocrático judicial, al amparo de la interpretación que el TC hizo de esta materia en la medida en que entendía que la administración de la Administración de justicia no era poder judicial en sentido estricto.<sup>172</sup>

---

Ciències Polítiques i Socials – Universitat de Lleida, 1996, pp. 59-104; M.A. APARCIO PEREX, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia", en *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*. Barcelona Pi i Sunyer, 2001, pp. 67-108; J.M. BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, "Les relacions del poder judicial, l'Administració de justícia i la Generalitat de Catalunya en el marc de la Constitució", en *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*. Barcelona Pi i Sunyer, 2001, pp. 136-183; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*. Madrid, Civitas-Ministerio de Justicia, 1994; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "La posición del Poder Judicial a l'Estat autonomic", en *Autonomia i justícia a Catalunya*, Barcelona, Consell Consultiu, 1998, pp. 87 y ss, entre otros.

<sup>170</sup> F.C. SAINZ DE ROBLES, "La doble oficialitat i l'Administració de Justícia", *Estudis jurídics sobre la LPL*. Barcelona-Madrid, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms, 1999, pp. 237-257.

<sup>171</sup> Digamos que en esta competencia se ha de incardinar la regulación de la lengua. La STC 56/1990, de 29 de marzo (BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1990), en su FJ 40 vino a dar una corrección doctrinal: "tanto en cuanto la Constitución reserva como competencias exclusivas del Estado la administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y la legislación procesal (art. 149.1.6), debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan "regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad, tal y como viene establecido por el art. 3.2 de la Constitución y en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía".

<sup>172</sup> *Id.* SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 105/2000, de 13 de abril; 253/2005, de 11 de octubre; 270/2006 de 13 de septiembre (BOE núm. 243, de 11 de octubre de 2006). Sobre la evolución de competencias en materia la Adminis-

Pero la intervención sobre las cuestiones de jueces y fiscales estaba prácticamente vedada.<sup>173</sup> La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)<sup>174</sup> por la LO 16/1994 y más recientemente por la LO 19/2003 defirió a las CCAA algunas competencias en relación con la gestión de los recursos humanos, aunque aún con muchas reservas.<sup>175</sup>

A partir de la formulación de las competencias en materia lingüística ya comentadas, vemos que se habían concretado jurisprudencial y legislativamente las que ostentaba la Generalidad en el ámbito judicial. La STC 82/1986 establecía el principio general:

En cuanto a la cuestión de la competencia de las Comunidades Autónomas para regular la utilización de las lenguas oficiales en la Administración de Justicia [...] los poderes públicos de las Comunidades Autónomas podrán regular el alcance

---

tración de Justicia, *vid.* R. RIU FORTUNY, "L'exercici de les competències assumides en Administració de Justicia per la Generalitat de Catalunya", en *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*. Barcelona Pi i Sunyer, 2001, pp. 37-66.

<sup>173</sup> La STC 270/2006, de 13 de septiembre, que avala la mayoría de las previsiones del Decreto 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de justicia del País Vasco, declaró inconstitucional y nula por incompetente la disposición que preveía incluir a jueces, secretarios y fiscales dentro de los programas de normalización o formación.

<sup>174</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 julio 1985; rect. BOE núm. 264, de 4 noviembre 1985).

<sup>175</sup> Se limitaba al reconocimiento de los títulos que acrediten el conocimiento del catalán y a la colaboración en actividades de formación. ofreciendo una aportación en la intervención en el diseño de los perfiles lingüísticos al poder incluir determinados requisitos de lengua en la relación de los puestos de trabajo (RPTs) – la redacción de los artículos 521.4.3 y 530 LOPJ nos pueden servir de ejemplo-. aunque siempre teniendo en cuenta que era el Ministerio de Justicia el que debía de aprobar la relación con carácter definitivo, pudiendo no aprobarla por razones de legalidad, Tal y como estableció el Tribunal Constitucional en la Cuestión de 5 de junio 100/2002, en la que estableció que tendrá el Ministerio de Justicia la potestad de no aprobar [la plantilla]. De igual forma podrá actuar en el momento en que se comprometa su provisión, ya que les corresponde aprobar las bases marco de las distintas convocatorias.

inherente al concepto de cooficialidad, [...] sin que pueda en modo alguno extenderse a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus Organismos propios en la Comunidad Autónoma.

En un giro restrictivo, la STC 56/1990, de 29 de marzo, establecía que

tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una competencia concurrente [...]. La regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de cuerpos nacionales por tratarse de un aspecto perteneciente al estatuto de personal.

Es por ello que la Generalidad quedaba limitada a establecer un régimen lingüístico para esta Administración, y parece difícil que se le deje margen para dictar un régimen de usos lingüísticos que fuera más allá en la atribución al ciudadano de un derecho de elección de lengua de comunicación con los órganos judiciales o el establecimiento de un cierto perfil lingüístico de los funcionarios judiciales, teniendo el centro de gravedad radicando en el ciudadano.<sup>176</sup>

Sobre la base de la distribución de competencias señaladas, y como consecuencia de ésta, la regulación de los usos lingüísticos dentro del ámbito judicial ha sido

---

<sup>176</sup> P. ANDRÉS IBAÑEZ, *El poder judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 277-278.

dictada por el Estado la parte más sustancial y determinante,<sup>177</sup> mientras que el papel de la Generalidad sólo se ha visto representado en cuestiones genéricas.<sup>178</sup>

### A) Los derechos lingüísticos de los ciudadanos ante la Administración de Justicia.

Como ya dijimos anteriormente, la declaración de oficialidad de la lengua implica para el ciudadano el derecho de opción lingüística, esto es, el derecho a hacer un uso jurídicamente válido de la lengua oficial escogida ante los poderes públicos y los particulares, que genere plenos efectos jurídicos.<sup>179</sup> En un territorio como Cataluña, que tiene más de un idioma oficial, es necesario un mecanismo que delimite unos mínimos lingüísticos indisponibles que garanticen a los hablantes el empleo de esa lengua ante las distintas instancias públicas.<sup>180</sup> Así, la STC 82/1986 indica que

---

<sup>177</sup> Sobre los usos lingüísticos en el ámbito de justicia en derecho comparado es muy ilustrativa la obra *L'Administración de justicia als estats plurilingües*. Barcelona. Consell General del Poder Judicial-Generalitat de Catalunya, 1997.

<sup>178</sup> Dentro de su competencia en materia lingüística como en aspectos de detalle que se corresponde con sus potestades sobre aspectos meramente ejecutivos de la Administración de Justicia. Más aún, antes de aprobarse el nuevo Estatuto, y sin tenerlo ahora en cuenta, tres son los bloques normativos que rigen la materia:

- El art. 231 LOPJ y el art. 142 LEC, donde encontramos la normativa básica.
- El art. 13.1, 2 y 3 LPL que establece el marco general derivado de la oficialidad del catalán y del castellano y los derechos lingüísticos subyacentes (para el caso catalán)
- La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias (CELRM), que supone una innovación clara al régimen existente.

<sup>179</sup> J. VERNET LLOBET (coord.), *Dret lingüístic, op. cit.*, pp. 149 y ss.

<sup>180</sup> En este sentido, la STS de 25 de septiembre de 2000, relativa al gallego, pero generalizable a este respecto, entendía que hay dos derechos básicos en materia lingüística que derivan de la constitución y del Estatuto: "a) el derecho de uso de las mencionadas lenguas para realizar válidamente y con plena eficacia actuaciones de relevancia jurídica en el ámbito territorial gallego [...] c) el derecho de elección de la lengua oficial, como un derecho que asiste a los ciudadanos derivado directamente del art. 3.2CE". Derechos que se pueden considerar unitariamente en la medida en que uno implica al otro.

en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez en las relaciones que mantenga con cualquier poder público radicado en ese territorio y el derecho de las personas al uso de una lengua oficial es un derecho fundamentado en la Constitución y en el Estatuto respectivo.

La propia LPL ha establecido que las lenguas catalana y castellana "[...] como lenguas oficiales, pueden ser utilizadas indistintamente por los ciudadanos y ciudadanas en todas las actividades públicas y privadas sin discriminación" (art. 3); y el art. 4 establece,

"en el marco de una política activa de la Generalitat para crear las condiciones que permitan llegar a la igualdad plena en cuanto a los derechos y deberes lingüísticos", los derechos de uso siguientes: b) Expresarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales, oralmente y por escrito, en las relaciones y actos públicos y privados. c) Ser atendidas en cualquiera de las dos lenguas oficiales en los términos que la presente Ley establece. d) Utilizar libremente cualquiera de las dos lenguas oficiales en todos los ámbitos".

Por un lado, el derecho de opción lingüística cuenta con dos vertientes: la activa, que es el derecho a usar la lengua de preferencia frente a los poderes públicos y la pasiva que es la del derecho a ser contestado por la Administración de Justicia en la lengua oficial escogida sin poderseles exigir traducción alguna ni retrasos en su recepción con motivo en la lengua elegida (art. 13 LPL).

El art. 231.3 LOPJ prevé, por su parte, que "las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos, podrán utilizar la lengua que sea también

oficial en la Comunidades Autónomas en cuyo territorio tengan lugar las actuaciones judiciales, tanto en manifestaciones orales como escritas" (previsión idéntica contenida también en el art. 142.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil – LEC),<sup>181</sup> aunque la jurisprudencia por su parte ha introducido diversas modulaciones en esta normativa.<sup>182</sup>

Por otro lado, el derecho a ser atendido en la lengua que el ciudadano quiera sólo es satisfecho parcialmente. En la LPL se establece el derecho a ser atendido, con independencia de la lengua en la que el ciudadano o profesional se dirija al órgano judicial. Se ha discutido si este derecho abarca también el de la vertiente pasiva (ser respondido en la lengua deseada) o sólo el activo (el derecho de uso).<sup>183</sup> Tampoco está previsto este derecho en la LOPJ, que sólo dispone el derecho de opción lingüística en sentido activo. En cambio, de un modo más concreto, la LPL y la LPOJ prevén derechos

---

<sup>181</sup> Ley 1/2007, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (BOE núm. 7, de 8 enero 2000; rect. BOE núm. 90, 14 abril 2000).

<sup>182</sup> En efecto, el derecho a emplear la lengua que es deseada se circunscribe a las materias del acto de declaración y no al hecho de que las manifestaciones formuladas sean recogidas en ella. Es el caso de las declaraciones de testimonios hechos en el idioma propio y recogido en el acta en castellano (<biblio>). Además, el derecho de uso sólo puede ser exigido ante los órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma con lengua oficial propia, no ante los órganos centrales (STC 30/1986, de 20 de febrero), incluso se ha llegado a planear el uso de un idioma diferente del castellano ante el TC y fue desestimado el recurso (AATC 935/1987, de 21 de julio o 374/1988, de 6 de junio). Y esto se desprende del propio 231.3 LOPJ que prevé el uso válido de la lengua propia sólo dentro del territorio donde es oficial.

En lo concerniente a la tutela judicial efectiva (Art. 24CE) el TC ha entendido que no ampara el derecho a prestar declaración delante de un órgano judicial de la comunidad autosoma sin intérprete. El importante ATC 166/2005, de 19 de abril, aborda de nuevo la existencia de este derecho a partir de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Vizcaya. Según éste, el régimen establecido en el art. 231 LOPJ no se adecua al previsto en el art. 9 CELRM.

<sup>183</sup> Si atendemos a los debates parlamentarios, se constata que la Proposición de ley sobre la renovación del marco legal de la lengua en Cataluña, que contenía la propuesta inicial de la LPL actual, incluía la expresión "derecho a ser atendido" (en la lengua escogida por el ciudadano).

subjetivos a ser atendidos en la lengua de preferencia en determinados tipos de resolución o en ciertas circunstancias,<sup>184</sup> aunque la LOPJ no se adecúa al espíritu de igualdad entre las lenguas que inspira a la LPL y menos a lo que el nuevo EAC establece.

En resumen, el catalán y el castellano parten de un tratamiento de desigualdad en lo que al ejercicio del uso de la lengua de preferencia se refiere. La LOPJ parte del presupuesto del desconocimiento del catalán como normal, al punto de influir en la lengua de todos los que intervienen en el proceso a fin de homogeneizar el mismo, mientras que para el catalán lo único que se puede deducir es un derecho a traductor o intérprete cuando la persona desconozca el castellano. Un régimen como el de los ciudadanos extranjeros. La asociación de indefensión con el desconocimiento del catalán, por otra parte, es del todo desafortunada, al situar el poder público como garante del derecho lingüístico judicial del castellano parlante ante del posible uso del catalán, cosa que, por otra parte, difícilmente se puede conciliar con lo establecido por la Carta europea.

#### B) La lengua del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Del art. 231 LOPJ se desprenden dos normas de carácter general: que la lengua de uso general del personal que trabaja para la Administración de justicia es el castellano

---

<sup>184</sup> Destacaremos el derecho a recibir en la lengua oficial solicitada los testimonios de las sentencias y autos resolutorios que les afecten, sin retrasos por razón de lengua (art. 13.3 LPL). También se podría deducir un cierto derecho por parte del juzgado a redactar la resolución según la lengua elegida por el ciudadano, aunque la STC 105/2000, de 13 de abril (BOE núm. 119, de 18 de mayo de 2000) entiende que, al menos por parte del juez, no hay obligación legal de conocer el idioma propio de la Comunidad Autónoma.

(art. 231.1 LOPJ) – y así lo han recordado varias resoluciones judiciales<sup>185</sup> y el carácter potestativo de atender en la lengua propia (entendiendo por la misma en este caso el catalán).<sup>186</sup>

Así, se establece un régimen singular en el que no es el derecho del ciudadano el que marca la lengua empleada sino que rige un presupuesto de libertad lingüística que en la práctica favorece más al castellano porque generalmente es el elegido por parte del funcionario. No obstante, no podemos, en base a lo legislado e interpretado por la jurisprudencia, afirmarlo tan rotundamente.<sup>187</sup>

Se advierten en todo caso contradicciones entre la regla del uso general del castellano y la voluntad de tratar de extender y normalizar el uso del catalán. Además no existe demasiada paridad entre los derechos que la LPL reconoce y el desequilibrio previsto en la LOPJ. Así mismo, y como resultado de lo anterior, entre los derechos

---

<sup>185</sup> La STC 56/1990, de 29 de marzo, decía que "el carácter de la lengua oficial del castellano y la obligación de todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlo y a usarlo (art. 3.1 CE) hace que esta sea la lengua generalmente usada en la Administración de justicia" (FJ 41).

<sup>186</sup> Los jueces, magistrados, fiscales, secretarios y los otros funcionarios de juzgados y tribunales pueden usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma (art. 243.2 LOPJ).

<sup>187</sup> En primer lugar, por la posibilidad ya vista de que las partes aleguen desconocimiento de la lengua de la comunidad cuando esto les pueda producir indefensión (Art. 231.2 LOPJ) en cuyo caso, las actuaciones pasan a sustanciarse en castellano. En segundo lugar, de acuerdo con la reforma que se produjo de la LOPJ con la LO 16/1994, de 8 de noviembre (BOE núm. 268, de 9 de noviembre 1994; rect. BOE núm. 285, de 29 de noviembre 1994) se suprimió el inciso que permitía al juzgado o tribunal traducir las actuaciones judiciales o los documentos presentados en la lengua propia de la comunidad; pero pese a que esto implicaba una cierta obligación de conocimiento por parte del juzgado de esta lengua, la STC 105/2000, de 13 de abril niega esta interpretación y ratifica la facultad del juez de ordenar traducir cualquier documento que no entienda y que sea redactado en la lengua oficial propia. En esta materia, también al secretario judicial se le podía atribuir esa necesidad de conocimiento, derivada del art. 13.3 LPL como ya vimos, pero si aplicamos la jurisprudencia mencionada, no existe duda de que no es esa la interpretación más correcta.

que se reconocen a los ciudadanos ante la Administración de Justicia y los derechos exigidos al personal que la componen existen aún diferencias.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa de la LOPJ, lo único que hay es un deber de la Administración de Justicia de entender el catalán y, en cambio, no hay ningún deber de responder en él ni que el funcionario en concreto conozca el idioma, tal y como veremos más adelante. La poca previsión para la lengua propia de la Comunidad contrasta así fuertemente con las garantías que se prevén para el castellano.

C) La obligación de traducir las actuaciones que ha de tener efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Cataluña.

La LOPJ prevé la traducción de oficio cuando las actuaciones judiciales y los documentos presentados han de tener efectos fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales situados en la Comunidad Autónoma. De oficio se procederá a su traducción salvo si se trata de CCAA con lenguas oficiales coincidentes<sup>188</sup> (art. 231.4).<sup>189</sup> Por tanto se entiende que toda documentación en catalán que constituye el expediente judicial ha de ser traducido y la traducción se ha de hacer por la propia Comunidad Autónoma a través de sus servicios de traducción.

<sup>188</sup> Como en el caso de Cataluña y Andorra, Islas Baleares y Valencia.

<sup>189</sup> Es un mandato recordado por sendas resoluciones tanto del Tribunal Supremo (SSTS de 5 de junio de 1992, de 13 de febrero de 1994 o de 9 de febrero de 2004) como del Tribunal Constitucional (AATC 1103/1986, de 17 de diciembre y 935/1987, de 21 de julio o STC 52/1999, de 12 de abril), en el sentido de que todos los documentos que constituyen el proceso han de ser traducidos cuando, generalmente a causa de recurso, han de tener efectos fuera de la Comunidad Autónoma.

Esta exigencia de la LOPJ se traduce en una dificultad para la extensión del uso del catalán y para su desenvolvimiento correcto del régimen jurídico del catalán.

Curiosamente, en este ámbito es en el que por primera vez se planteó un caso de discriminación por razón de lengua ante el TC, aunque es resuelto por éste no como una cuestión lingüística, sino como una vulneración de tutela judicial del art. 24 CE.

Ésta es la STC 182/2008, de 22 de diciembre.<sup>190</sup> Se trata de un caso en el que frente a una reclamación en vía contencioso-administrativa frente a una decisión del Ayuntamiento de Sevilla en materia de urbanismo (derribo de una antena de comunicaciones), el órgano judicial, en primera instancia, consideró no acreditado el poder para pleitos del representante legal de la sociedad reclamante (en la medida en que el poder estaba dado en catalán). Solicitada la subsanación de este defecto mediante la aportación de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos estatutarios para el otorgamiento de poderes de representación así como traducción al castellano (los originales estaban en catalán) del escrito de constitución de la sociedad y de sus estatutos; a la que respondió, dentro de plazo, la sociedad reclamante, se declaró de nuevo la inadmisión del recurso. En apelación se confirmó la decisión de instancia.

El TC, en este caso, resuelve admitiendo que los documentos presentados en el recurso contencioso administrativo eran suficientes para acreditar la representación

---

<sup>190</sup> STC 182/2008, de 22 de diciembre (BOE núm. 21 de 24 de enero de 2009).

legal, en cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley; mientras que la exigencia de traducción completa al castellano del escrito de constitución de la sociedad y de sus estatutos es innecesaria para determinar la admisión o no del recurso, ya que la única finalidad de la presentación de este escrito es demostrar la existencia de tal sociedad. Por tanto, los órganos judiciales de instancia y apelación tomaron sus respectivas decisiones haciendo una interpretación, en exceso, rígida y formalista del precepto mencionado, contraria al principio *pro actione*, vulnerando con ello el derecho a la tutela judicial del reclamante en su vertiente de acceso a la justicia.

No menciona así, en ningún momento, el posible trato discriminatorio en razón de lengua que en este caso parece haber en el trasfondo de la decisión del Juzgado de Primera Instancia de archivar las actuaciones al no haber recibido todos los documentos en castellano. Habría sido ésta una buena oportunidad para haber obtenido una interpretación por parte de este órgano respecto a esta cuestión.

En definitiva, la introducción de un régimen que mejora la situación del catalán, también la jurídica, en la Administración de Justicia es una cuestión que ha sido, con más o menos matices, defendida por la mayoría de las opciones políticas con representación en el Parlamento<sup>191</sup> y avalada por la mayoría de la doctrina.<sup>192</sup> Se ha producido

---

<sup>191</sup> *Vid.* las iniciativas en el Parlamento de Cataluña y en las Cortes Generales en este sentido, la más significativa, la Proposición 125/000001, de 16 de abril de 2004 de modificación de la LOPJ presentada por el Parlamento de Cataluña en la Mesa del Congreso de los Diputados.

<sup>192</sup> *Vid.* todos los informes de expertos presentados en el 2001 a la Comisión de Estudios que ponían el énfasis en los problemas de la normalización en el ámbito judicial. *Estudis sobre l'Autogovern de Catalunya*, Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

un fuerte contraste entre la realidad del catalán en el ámbito, muy precaria, estimulada nada más por los deseos de normalización basados en el fomento, de carácter esencialmente voluntario con una normativa reguladora del Estado, que en su parte más esencial, se ha mantenido igual desde la aprobación de la LOPJ, con unas importantes incorporaciones respecto al perfil lingüístico del personal introducidas por la Ley 16/1994. Estos dos hechos son básicamente la causa por la que el castellano se impone como lengua general para la justicia en comunidades, como la catalana, con lengua en régimen de cooficialidad.

### *C. El uso del catalán y el derecho a la educación*

En tercer lugar es preciso abordar el contenido lingüístico del derecho a la educación. La intensa presencia de la lengua en la escuela y su relevancia para la salvaguarda de las lenguas amenazadas explicarían el interés internacional por los derechos lingüísticos del ámbito educativo. No obstante, es preciso notar que los instrumentos internacionales generales no mencionan la lengua al reconocer el derecho a la educación.

Así el art. 13 PIDCP señala que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen que la educación ha de orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. De este precepto, combinado con la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza de 1960 (CDE), cabe deducir una obligación general del respeto de las diferencias lingüísticas de los alumnos. Dicho principio prohibiría, por ejemplo, dejar de admitir a un alumno en una escuela por el mero hecho de hablar una deter-

minada lengua y podría conllevar la adopción de ciertas medidas positivas por parte de los Estados para evitar la discriminación en el ámbito educativo. Pero un artículo clave en la relación con la educación de los niños pertenecientes a minorías nacionales es el art. 14 CMPMN.<sup>193</sup>

El derecho del niño a aprender su lengua dentro de la red escolar es el primero (o uno de los primeros) derechos lingüísticos que los Estados suelen reconocer a favor de los individuos que pertenecen a una minoría, una vez aceptado el elemental derecho de éstos a expresarse en la vida privada y social en su lengua regional o minoritaria.

En los casos como el español, que la Constitución no reconoce explícitamente el derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua, hay que analizar con cautela su articulado para ver si lo hace implícitamente.

Lo cierto es que tenemos que tener presente que una de las consecuencias jurídicas que derivan de la oficialidad de una lengua es que los particulares no pueden alegar incompreensión por el uso que de ella hagan los poderes públicos, por lo que es razonable afirmar que la oficialidad comporta la obligación de los poderes públicos de facilitar su enseñanza —obligación que debe traducirse en su incorporación en

---

<sup>193</sup> Art. 14 CMPMN: 1. Las Partes se comprometen a reconocer a toda persona perteneciente a una minoría nacional el derecho a aprender su lengua minoritaria. 2. En las zonas geográficas habitadas tradicionalmente o en número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales, si existe una demanda suficiente, las Partes se esforzarán por asegurar, en la medida de lo posible y en el marco de su sistema educativo, que las personas pertenecientes a esas minorías tengan la posibilidad de aprender la lengua minoritaria o de recibir enseñanza en esa lengua. 3. El apartado 3 del presente artículo se aplicará sin perjuicio del aprendizaje de la lengua oficial o de la enseñanza en esa lengua.

los planes de enseñanza como asignaturas obligatorias— ya que de otro modo, no estarían suficientemente garantizados los principios constitucionalmente reconocidos.<sup>194</sup>

El mandato constitucional de respetar y proteger las lenguas de España se apoya, en efecto, de manera explícita, en la consideración de la riqueza de modalidades lingüísticas como un patrimonio común. Por esto, la obligación de asegurar el conocimiento de las lenguas oficiales se impone tanto al Estado como a las Comunidades.<sup>195</sup>

Los términos en los que, al plantear la cuestión, se afirma la existencia del derecho de los padres y eventualmente de los hijos a elegir, en cualquier etapa educativa, en qué lengua, de las oficiales, desean ser enseñados, pone en evidencia que este pretendido derecho existe sólo en aquellas partes del territorio nacional que tienen una lengua propia, además del castellano.

A diferencia de la Constitución de 1931, cuyo art. 50 incorporaba una regulación de las lenguas oficiales en relación con la enseñanza, la Norma fundamental hoy vi-

---

<sup>194</sup> A. MILIAN I MASSANA, "Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1993, pp. 361-362.

<sup>195</sup> "...el Estado en su conjunto, incluidas las Comunidades Autónomas, tienen el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial" (STC 87/1988, FJ 4). Y por eso también, "no cabe contraponer el castellano en cuanto lengua española oficial del Estado y las "demás lenguas españolas" en cuanto cooficiales en las distintas Comunidades Autónomas, individualmente consideradas [...] (el) respeto y protección (de las distintas lenguas) por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas, algunos de cuyos Estatutos [...] les encomiendan por lo demás, expresamente, garantizar el uso de ambas lenguas cooficiales, y adoptar los medios necesarios de ambas lenguas oficiales y adoptar los medios necesarios para asegurar su conocimiento" (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4).

gente no incluye un precepto similar. Ausencia que también encontrábamos, en lo que importa al presente caso, en los arts. 3 y 15 del EAC 1978 e incluso —respecto al empleo de las lenguas propias de las CCAA como lenguas docentes— en las normas estatales que han desarrollado el derecho a la educación reconocido por el art. 27 C.E. Ahora bien, ello no implica en modo alguno que mediante una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios no sea posible deducir las consecuencias constitucionales aplicables a esta materia, partiendo de la doctrina ya sentada por el Tribunal en otros supuestos.<sup>196</sup> Ciertamente el nuevo estatuto parece sensibilizado con esta cuestión y en su art. 6.1 se refiere a ella como *la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza*, pero tendremos que partir de la aún ausencia de desarrollo normativo de la misma, por lo que atenderemos a la existente por el momento.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Vid. SSTC 6/1982, de 22 de febrero (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1982), 87/1983, de 27 de octubre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1983), 137/1986, de 6 de noviembre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1986), 195/1989, de 27 de noviembre (BOE núm. 5, de 5 de enero de 1990) y 19/1990, de 12 de febrero (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1990).

<sup>197</sup> Así, con independencia de la realidad y el peso social de cada lengua (STC 6/1982, de 22 de febrero; BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1982), el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales, para preservar el bilingüismo existente en aquellas CCAA que cuentan con una lengua propia y que constituye, por sí mismo, una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 CE. Situación que necesariamente conlleva, de un lado, el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y asegurar la protección de ambas lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad. De otro, que los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia, el derecho de todos a no ser discriminado por el uso de una de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma. Garantía que se contiene en el art. 2.3 de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña.

Dentro de *las acciones políticas* que el Estatuto habilita a Generalidad se incluyen, las disposiciones de las CCAA encaminadas a promover la normalización lingüística en su territorio (SSTC 69/1988, de 16 de abril y 80/1988, de 28 de abril). Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la

De suerte que si el art. 6 EAC refiere que, como objetivo, "El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español", mal cabe entender que el deber general de conocimiento del castellano pueda llegar a entrañar el derecho a excluir el empleo del catalán como lengua docente. Más concretamente, cabe observar, en segundo término, que el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano —que el Tribunal ha precisado en la STC 82/1986— no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano o en catalán. Pues tal derecho no se deriva del art. 3 C. ni del art. 6 EAC al que se remite el art. 3.2 CE. No cabe olvidar, en efecto, que de la cooficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma se derivan consecuencias en lo que respecta a su enseñanza, como hemos reiterado en anteriores decisiones.<sup>198</sup> Al igual que hemos dicho, en lo que importa al presente caso, que no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano,<sup>199</sup> dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 CE y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía. Doctrina que, aunque

---

Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

Nos encontramos, pues, ante una Ley cuya finalidad es la de corregir y llegar a superar los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma. Ahora bien, aun cuando la normalización lingüística tiene por objeto una de ellas —la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma que es distinta del castellano— ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las CCAA pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía establecen. Por lo que cabe ponderar en esta sede si dichos preceptos legales son o no proporcionados con su finalidad constitucional y si el resultado alcanzado es o no excesivo en atención a esa finalidad.

<sup>198</sup> SSTC 87/1983, de 27 de octubre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1983), 88/1983, de 27 de octubre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1983) y 123/1988, de 23 de junio (BOE núm. 166, de 12 de julio de 1988).

<sup>199</sup> STC 137/1986, de 22 de octubre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1986).

sentada para un modelo de bilingüismo en la enseñanza basado en la elección de la lengua cooficial en la que aquella ha de recibirse, es igualmente aplicable a un modelo basado en la conjunción de ambas lenguas cooficiales, como es el que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña.

Así, desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse a la conclusión de que, ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto, ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7 se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos —esto es, el Estado a través de la legislación básica y las CCAA en el marco de sus competencias en esta materia— determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos —el Estado y la Comunidad Autónoma están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> STC 337/1994, de 23 de noviembre. FJ 9 (BOE núm. 19, de 23 de enero de 1995).

En suma, de lo anterior claramente se desprende que corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, CE sino del art. 6 del EAC. Al determinar la utilización de la lengua propia de la Comunidad como lengua docente, los poderes autonómicos deben ponderar adecuadamente la consecución de aquella finalidad atendiendo tanto al proceso de formación de la personalidad de los estudiantes en los sucesivos niveles del sistema educativo como a la progresividad inherente a la aplicación de dicha medida. Pues en relación con el presente caso cabe observar que aun siendo constitucionalmente legítima la opción del legislador catalán en favor de un modelo de conjunción o integración lingüística, con sus innegables beneficios para la integración social, no es menos cierto, sin embargo, que los objetivos de dicho modelo no pueden ser alcanzados de forma inmediata o aceleradamente.

De otro lado, respecto a quienes ya han cursado estudios en una Comunidad Autónoma, donde sólo el castellano es materia obligatoria, y pasan a integrarse en los Centros educativos de otra Comunidad donde existe un régimen de cooficialidad lingüística, del mencionado principio se deriva una exigencia adicional para los poderes autonómicos: la de establecer medidas de carácter flexible en la ordenación legal de las enseñanzas para atender estas especiales situaciones personales. Pues, de lo

contrario, es claro que podría quedar afectada la continuidad de los estudios en todo el territorio del Estado por razón de la lengua, con evidente vulneración del derecho a la educación garantizado por el art. 27 CE.

Del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómicos, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización. Correspondiendo al Estado "regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio", el castellano, mientras que "la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas".<sup>201</sup>

El TC ya ha declarado, aplicando en el ámbito de la enseñanza la doctrina sentada sobre el art. 139.1 CE<sup>202</sup> que "el establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio nacional, recogido por el art. 139.1 C.E., ya que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones".

---

<sup>201</sup> STC 87/1983, de 27 de octubre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1983).

<sup>202</sup> SSTC 37/198, de 16 de noviembre (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1981), 17/1990, de 7 de febrero (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1990) y 150/1990, de 4 de octubre, (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1990), entre otras.

El 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), ello garantiza el cumplimiento de la previsión del art. 3.1 CE 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>203</sup> Por lo demás, al ser el catalán materia curricular y lengua de comunicación en la enseñanza, se asegura que su cooficialidad se traduzca en una realidad social efectiva; lo que permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o secundaria.<sup>204</sup>

En concreto, para el caso de Cataluña es la Ley de Normalización Lingüística<sup>205</sup> (LNL) la que sienta las bases que han de regir en esta materia; así su art. 14 establece que el catalán es la lengua de enseñanza en todos los niveles educativos, teniendo derecho los niños a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta

---

<sup>203</sup> STC 6/1982, de 22 de febrero (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1982).

<sup>204</sup> STC 337/1994, de 23 de diciembre.

<sup>205</sup> Ley 7/1983, de 18 abril, de normalización lingüística. BOE núm. 112, de 11 mayo de 1983.

el catalán o el castellano, debiéndose ser ambas enseñadas obligatoriamente en todos los niveles de la enseñanza no obligatoria.<sup>206</sup> Garantiza además esta ley que todos los niños, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, deben poder utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final de sus estudios básicos (14.4 LNL), debiendo la Administración debe tomar las medidas convenientes para que los alumnos no sean separados en centros distintos por razones de lengua (art. 14.5). En consecuencia, la ley catalana reconoce a los alumnos el derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual pero no consagra el derecho a la libre elección; consecuentemente, compromete jurídicamente a los poderes públicos (la Administración regional) y los obliga a proveer de medios necesarios que permitan ejercer efectivamente a recibir esta enseñanza.

Lo cierto es que el art. 20, guiado por el espíritu que la ley manifiesta en su preámbulo, determina que los centros de enseñanza deben hacer de la lengua catalana vehículo de expresión normal tanto en las actividades internas, incluyendo las de carácter administrativo, como en las de proyección externa. Y el EAC se hace eco de esto, y el art. 35 establece que "todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto. El catalán debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria".

---

<sup>206</sup> Cabe destacar que en ninguna disposición de dicha ley se excluye el empleo del castellano como lengua docente. Al respecto ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, de 22 de febrero (FJ 10) se dijo que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educadito y, en particular *el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado*. No cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos. (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

En resumen, el tal y como el TC quiso al pronunciarse sobre el sentido del art. 3 CE y la cooficialidad del castellano en CCAA con lengua autóctona, se legitima la opción a favor de un modelo de *inmersión lingüística* en el que mediante un tratamiento privilegiado de la lengua propia en la esfera educativa (discriminación positiva) aspira a igualar el nivel de conocimiento y uso de los dos idiomas oficiales.

En líneas generales, el TC confirma la habilitación de los entes regionales dotados de un sistema de bilingüismo, para determinar el alcance de la cooficialidad en las esferas política y administrativa. Pero en este sentido, certifica igualmente que el objetivo central de la legislación *normalizadora* es en realidad "asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la CA y cooficial en ésta y, a su vez, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano".

#### *D. El catalán y los medios de comunicación*

Es un hecho constatado, en la sociedad de la información en la que vivimos, que los medios de comunicación abren ventanas a amplias capas de la sociedad, pero esta realidad, positiva en sí misma, tiene aspectos negativos: no todos los grupos sociales tienen opción a tener acceso a las mismas; no suelen tener la oportunidad de contar con espacios de emisión o éstos son muy restringidos.

El CMPMN es especialmente sensible ante este hecho y su art. 9 se dedica íntegramente a esta previsión, con dos finalidades claras: promover la tolerancia y permitir el pluralismo cultural. Su punto de vista apunta a la omisión de injerencia en el marco de la libertad de expresión y la garantía a través de un marco jurídico concreto

que asegure la no discriminación en su acceso a estos medios. Esto deriva en un doble compromiso: no obstaculizar la creación de medios y adoptar medidas adecuadas para facilitar ese acceso por parte de las autoridades nacionales.

Si la lengua que se trata de conservar y desarrollar es de uso minoritario en el conjunto de los medios de comunicación (televisión, radio, prensa) el régimen jurídico se convierte en un elemento adicional para determinar el nivel de implantación social.

Así, estaremos en la distribución competencial diseñada por el bloque constitucional. Teniendo presente esa premisa, el EAC cuenta con dos previsiones normativas explícitas sobre la lengua en los medios de comunicación que señala el art. 6.1, y el capítulo IV, relativo a las competencias; en el art. 146.3 dispone que "La Generalitat fomentará el pluralismo lingüístico y cultural de Cataluña en los medios de comunicación social. En segundo plano la regulación que sobre la presencia del catalán en los medios de comunicación y televisión pública y hace la LPL (en sus art. 25 y 26), y en lo que no resulte contradictoria, la LNL.

Y un elemento constante de los principios de actuación de los medios de comunicación con independencia de la naturaleza de la forma de gestión es el deber de respeto del pluralismo lingüístico. En todo caso, la concurrencia competencial establecida sobre estos medios permiten a la Generalidad desarrollar su política en materia de lengua mediante el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria así como la adopción de medidas de gestión para su aplicación (y la jurisprudencia del TC permite justificar la incidencia de la competencia de ésta para normalizar la lengua catalana).

Los criterios fijados por la LPL para otorgar títulos habilitantes a medios de comunicación son:

- El catalán debe ser la lengua normalmente hablada en los medios de radiodifusión y televisión gestionadas por la Generalidad y las corporaciones locales catalanas (aunque en este último caso, el legislador modula el criterio según las características de la audiencia refiriéndose a factores sociolingüísticos).
- Con el fin de promover expresiones culturales catalanas se introducen medidas de impulso dirigidas a los medios de comunicación institucionales (los de titularidad y gestión públicas).

Al analizar por medio de comunicación, respecto a la televisión en los últimos años, en lugar de conseguir una mejora de la situación de partida del catalán en las emisoras de ámbito estatal se ha ido en sentido opuesto:<sup>207</sup> las horas de presencia del catalán en las emisoras de concesión estatal han ido disminuyendo año tras año, hasta eliminarse en algunos casos.

Parece necesario pues, poner en marcha iniciativas y acciones contundentes que potencien la presencia de la lengua catalana en estas cadenas. Sobre todo en

---

<sup>207</sup> Actualmente la presencia del catalán en las emisoras de canales públicos de titularidad estatal (TVE-1 y La 2) está en claro retroceso. En cuanto a las cadenas privadas de concesión estatal (Antena 3, Tele 5, Cuatro, La Sexta), a lo largo de 2004 dejaron de dedicar un espacio de su programación al catalán. Si hasta el 2003 tanto Tele 5 como Antena 3 hacían desconexiones diarias para emitir un pequeño espacio del informativo en catalán, en el 2004 Tele 5 ya no lo incluyó en su programación, y Antena 3 finalizó su emisión en julio de 2004.

cuanto a las cadenas de RTVE, ya que al tratarse de las cadenas públicas del Estado, éstas tendrían que mostrar más claramente la realidad plurilingüística existente.<sup>208</sup>

Cabe destacar la importancia de la televisión local para la extensión del uso social del catalán, dada su proximidad a los ciudadanos.<sup>209</sup> Es por ello que a partir de 2004 se trabajó también para la implantación de la TDT a nivel local, ya que ésta puede aportar mejoras sustanciales, tanto por la calidad de las emisiones como por el uso de la lengua, al dotar de marco legal a las televisiones locales, ya que funcionaban con las autorizaciones de la Generalidad de Cataluña, pero no tenían concesiones.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Durante la temporada del 2004 los canales de ámbito general (públicos y privados, de ámbito estatal y catalán) emitieron en Cataluña un total de 1.176 horas semanales de programación, de las cuales 353,28 horas (un 30,4 %) eran en catalán. Se trata de un porcentaje inferior al de las últimas temporadas. En general, y según se desprende de la tabla siguiente, las cuotas de programación en catalán han bajado durante el 2004 con relación a los años anteriores en todos los canales de ámbito general estatales. Eso significa que, sin contar la programación de las emisoras TV3, K3/33 y 3/24, que pertenecen al organismo del que dependen las emisoras de la Generalidad de Cataluña (la Corporación Catalana de Radio y Televisión, CCRTV), la programación en catalán de la mayor parte de emisoras de ámbito general de gestión privada y las de la televisión pública estatal continúa siendo residual y a la baja. Este hecho resulta especialmente significativo al hablar de la televisión pública española: TVE-1 emite un 1,86 % en catalán del total semanal de programación y La 2, un 8,42 %. Conjuntamente no llegan a uno 10 % del total de las horas semanales emitidas en Cataluña en catalán. El año 2005 este porcentaje es aún inferior, lo cual es un signo alarmante de la falta de presencia de las lenguas minoritarias en las cadenas de televisión públicas estatales.

<sup>209</sup> La presencia del catalán en las televisiones locales se rige por la LPL que establece que será el catalán la lengua normalmente empleada por aquellas gestionadas por la Generalidad y con un contenido mínimo del 50 por ciento de la programación en catalán para las de gestión privada (arts. 25 y 26 LPL).

Para conseguir el cumplimiento de estos artículos a lo largo de 2003 se aprobó el Decreto 15/2003, de 8 de enero, por lo que se regula el régimen jurídico transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres. El Decreto establece que uno de los principios inspiradores de las televisiones locales debe ser la protección de la cultura y de la normalización de la lengua catalana y, en el Valle de Aran, del aranés. También dispone que, como mínimo, debe ser en catalán el 50 por ciento del tiempo de la programación destinado a la emisión de obras de expresión originaria en cualquier lengua oficial de Cataluña. A pesar de que este decreto fue parcialmente anulado por el TSJ de Cataluña, no lo fueron sus artículos 6.f y 7.b que son los que amparan el cumplimiento de lo que se establece en la ley 1/1998.

<sup>210</sup> El Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, mediante el cual se aprueba el "Plan Técnico Nacional de Televisión Digital local" establece que el Estado se dividirá en 266 demarcaciones, de las cuales 24 se corresponden a Cataluña.

En lo concerniente a los medios de radiodifusión, la normativa prevé que el uso del catalán debe ser distribuido en todas las franjas horarias y permite que las emisoras que, en el momento de entrada en vigor de la normativa formaban parte de cadenas de alcance estatal, puedan excluir de la obligación de emitir en catalán hasta un máximo de seis horas consecutivas, que no computan para el establecimiento de la base del cálculo de la cuota.<sup>211</sup>

Desde otra perspectiva, la entrada en vigor de la Ley de comunicación audiovisual en Cataluña de 2005,<sup>212</sup> implicó que el Consejo Audiovisual de Cataluña asumiera nuevas competencias en materia de normalización y fomento de la lengua y la cultura catalanas y del occitano en relación con la posibilidad de establecer adaptaciones

---

Para cada demarcación se dará un canal múltiple, en el cual se podrán establecer cuatro televisiones. El plano técnico establece que de estas cuatro como mínimo una tendrá que ser municipal y que, en todo caso, la Comunidad Autónoma podrá decidir si eso se amplía hasta dos. O sea, que de cada cuatro concesiones dos serán de gestión municipal. Eso quiere decir que dos tendrán el catalán como lengua normalmente utilizada y las otras dos, de concesión privada, estarán obligadas a tener como mínimo el 50% de su programación de producción propia en catalán. Finalmente, cabe destacar que en el mes de octubre de 2004 la Red de Televisiones Locales de Cataluña creó su unidad de dinamización y de asesoramiento lingüístico, que tendrá que velar por la calidad de la lengua utilizada, y que esta unidad está subvencionada por la Generalidad de Cataluña.

<sup>211</sup> Nos referimos al Decreto 263/1990, de 23 de octubre, de regulación del proceso de concesión para la gestión indirecta por parte de las Corporaciones locales del servicio de radiodifusión. Y, en lo que concierne a las privadas, con el Decreto 269/1998, de 21 de octubre, del régimen jurídico de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia para emisoras comerciales. Desde el 1981, la oferta de radios en catalán se ha incrementado de una manera sustancial: de un 12% de catalán en la programación total de emisoras se ha pasado a más de un 50%. Y también ha aumentado el consumo. Las emisoras que dependen de la CCRTV, y por tanto emiten en catalán, son Cataluña Radio, Cataluña Información, Cataluña Música y Cataluña Cultura. En cuanto al número de emisoras municipales, a finales del año 2007 había 236 emisoras municipales. Sin embargo, la Dirección General de Medios Audiovisuales sólo ha recibido declaración sobre el uso de la lengua de 108 emisoras municipales. De éstas, el 75% emiten sólo en lengua catalana y el resto, el 25%, emiten en catalán entre el 51 y el 99% de su programación. Así pues, y de acuerdo con los datos disponibles, el catalán continúa siendo la lengua de uso habitual de las emisoras locales. *Fuente:* Secretaría de Política Lingüística.

<sup>212</sup> Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual en Cataluña (DO. Generalitat de Catalunya núm. 4543, de 3 enero 2006 y BOE núm. 38, de 14 febrero de 2006).

específicas en materia de la lengua y se ha consolidado un régimen de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones en materia de lengua y música cantada en catalán y aranés, convirtiéndose así en el órgano encargado del control del respeto de ese uso del catalán, que cuenta con una Instrucción general sobre la presencia de la lengua y la cultura catalana y del aranés en los medios de comunicación audiovisuales<sup>213</sup> donde se establecen los criterios e instrumentos técnicos para la realización de ese seguimiento.

Redundando en la misma idea y como reflejo de la importancia las autoridades catalanas dan a la difusión del catalán por los medios, mediante la ley 11/2007, de 11 de octubre, se crea la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (LCCMA),<sup>214</sup> establece que una de sus funciones es difundir y promocionar la lengua catalana (art. 2) y que la lengua institucional para prestar el servicio público de comunicación audiovisual es el catalán (art. 22.3).

Lo cierto es que estas previsiones normativas y el hecho de que la televisión catalana haya optado desde el primer momento por una programación generalista han tenido un efecto claro de difusión del catalán, tanto por la influencia de su conocimiento y aprendizaje de la ciudadanía como una mayor presencia en la vida social, dado el carácter de "educador de masas" que los medios de comunicación tienen en la nueva era de la comunicación y la información.

---

<sup>213</sup> DO. Generalitat de Catalunya núm. 5037, de 28 diciembre de 2007.

<sup>214</sup> Que deroga la Ley 10/1983, de 30 de mayo de creación del ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña (DO. Generalitat de Catalunya núm. 4990, de 18 octubre 2007 y BOE núm. 266, de 6 noviembre de 2007).

## VI. UNA MINORÍA LINGÜÍSTICA PROTEGIDA EN EL SENO DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA: LOS ARANESES

### 1. Los araneses: una ambigua población pirenaica

Una de las acepciones que el Diccionario de la Real Academia (DRAE) recoge para la palabra "enclave" es: *territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc.* A la vista de esto, es precisamente la condición de enclave una apropiada descripción del Valle de Arán y sus particularidades, que van a ser objeto de nuestro análisis.

Parte integrante, administrativamente hablando, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Valle de Arán ha sido históricamente una región que ha gozado del reconocimiento de su particularidades: ya en el siglo XIII, con su vinculación a la Corona de Aragón tras la celebración del plebiscito que manifestara la voluntad de sus gentes a formar parte de ésta, Jaime II le concedió el privilegio de la "Querimonia"

(1313) una carta jurídica fundamental que, durante siglos, les permitió decidir sobre los asuntos que les eran propios.

Ya en aquel momento, el Valle estaba dividido en *Terçons*,<sup>215</sup> cada uno de los cuales elegía a sus *conselhers*, que en su conjunto conformaban el *Conselh Generau* (la institución más importante del Gobierno) que incluso logró quedar excluida de los Decretos de Nueva Planta (1717) que suprimía todos los fueros catalanes (y permanece vigente en nuestros días).

Y es por ello que su particularidad cultural y lingüística hizo que el Estatuto Catalán (1979) reconociera su organización administrativa tradicional; ahora es una de las 41 comarcas de la Comunidad Autónoma catalana, pero que goza de un estatus especial respecto de las otras en virtud de las previsiones que el legislador catalán recogió de la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán,<sup>216</sup> entre ellas, la reinstauración del *Conselh Generau d'Aran* con las figuras del *Síndic* y *els Conselhers* y derogada por la ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.<sup>217</sup>

Sin embargo, no sólo las instituciones históricas son el emblema más característico de esta zona, sino también el aranés, una variante de la lengua occitana propia

---

<sup>215</sup> Las circunscripciones o *terçons*, de las que existe documentación desde el reinado de Pedro el Grande (s. XIII) coinciden geográficamente con la situación hidrográfica del Valle: Cap Aran en la parte superior, Mig Aran en la parte media y Baix Aran, en la parte baja del Valle. En 1456 cada *terçons* se subdividió en dos partes apareciendo los *sesterçons*, que existen en la actualidad: Quate Lòcs, Lairisa, Marcatosa, Pujólo, Castiero, Arties-Garós.

<sup>216</sup> Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1990).

<sup>217</sup> Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán (DOGC núm. 5745 de 29 de Octubre de 2010 y BOE núm. 279 de 18 de Noviembre de 2010).

del Valle que se habla en este territorio desde el siglo XI, siendo el único territorio de todo el dominio lingüístico del occitano<sup>218</sup> que tiene un reconocimiento y una protección oficial.

Ciertamente, la conciencia occitana de los araneses es reducida, probablemente por una cuestión de pertenecer a Cataluña y no a Occitania (entre otras cosas porque ésta no tiene identidad política, y de no pertenecer a Cataluña, formaría parte de Francia). Es por ello que los araneses hablan, desde su punto de vista,<sup>219</sup> estrictamente aranés y su cultura es referida básicamente a lo que se produce en el Valle de Arán.<sup>220</sup>

Llegados a este punto del trabajo, nos asalta la duda de por qué a los habitantes de esta comarca no se les ha llegado a considerar minoría atendiendo a los criterios que hemos estado describiendo anteriormente. Es cierto que estamos ante un grupo poblacional con un marcado sentimiento de pertenencia a una comunidad que presenta rasgos que la identifica: desde instituciones propias a un pasado histórico, pasando por una lengua y cultura propia de la que reivindican su protección. Si atendemos a la redacción del EAC, en ningún momento se hace referencia a la protección de sus miembros como tal: exclusivamente se centra en la protección del

---

<sup>218</sup> El Valle de Arán extiende su dominio lingüístico, la lengua occitana, más allá de la frontera política de España con Francia por el sur de este país, pese a que la configuración territorial, donde la implicación orográfica del terreno es latente que funciona como barrera de tipo lingüístico, debe su adscripción administrativa a Cataluña, por las cuestiones históricas que hemos visto anteriormente. El aranés constituye una variante de la lengua occitana y la tradición cultural aranesa es la de la cultura occitana, que se extiende desde el Atlántico al Mediterráneo (de Pau a Marsella); ocupa así mil kilómetros cuadrados, de los que la tercera parte se extienden por Rancia, una pequeña parte por el oeste de Italia y, por descontado, el Valle de Arán.

<sup>219</sup> *Vid.* B. JOAN I MARÍ, *Occitan en Catalonha*, Castellts, Barcelona, 2006, pp. 46 y ss.

<sup>220</sup> Habitada por once mil personas de los que ocho mil lo hablan.

aranés (más como un rasgo cultural circunscrito dentro de la Comunidad Autónoma catalana que como un rasgo identitario de una comunidad). Aunque no sólo eso: como ya tendremos ocasión de comentar en el capítulo siguiente, la protección que dimana del texto estatutario ni tan siquiera va referido de un modo exclusivo al aranés, reconociendo su singularidad, sino a la lengua occitana "*denominada aranés en Arán*" (art. 5.2 EAC).

## 2. El régimen jurídico

Tras el período dictatorial precedente a la transición política se llevó a cabo un importante paso en el reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural del país a través de su inclusión directa en el articulado de la Carta Magna: así, el artículo 3o. de la Constitución, en concreto en el primero de sus puntos, se hace un reconocimiento del español como lengua oficial del Estado y en el segundo a las restantes lenguas españolas (sin llevar a cabo una identificación o relación de las mismas) que serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos. Deja pues la puerta abierta a la futura legislación de cada autonomía.

Centrándonos en el aspecto más representativo de esta minoría: el aranés, el EAC de 1979 estableció que la lengua propia de Cataluña era el catalán (art. 3.1) siendo oficial en este territorio junto al castellano (art. 3.2). El aranés fue también reconocido, pero le fue dispensado un trato diferente: la referencia que a él se hacía era muy limitada: el apartado cuarto de este artículo 3 dispuso que el *habla aranesa será objeto de enseñanza y protección*,<sup>221</sup> abriendo la puerta al legislador autonómico a que tomara

---

<sup>221</sup> Hemos de constatar el mimetismo que este apartado presenta respecto del punto tercero del artículo constitucional en lo concerniente a las expectativas de especial respecto y protección, aunque el art. 3.4 del Estatuto

medidas concretas en estos aspectos pero sin llegar a aludir (como si lo hiciera con el catalán) al carácter oficial del mismo en este territorio, por lo que, por ejemplo, un curso de aranés para adultos o la publicación de algunos artículos en esta lengua se cumplía con el mandato estatutario.

Tras cuatro años de la entrada en vigor del Estatuto catalán se promulgó la LNL que se encargó de desarrollar, de un modo más generoso de cómo lo hiciera el Estatuto, una serie de puntos necesarios para la normalización del aranés,<sup>222</sup> aunque en todo caso sin mención explícita de su oficialidad, que no llegará hasta la ley de Arán de 1990.

Así, esta ley presentó tres avances considerables respecto a la situación existente: otorga al Valle un régimen de autonomía administrativa, reconoce la adscripción del aranés a la lengua occitana y establece la oficialidad del aranés en ese territorio<sup>223</sup> y se reafirma en la Ley de Arán de 2010. El Valle de Arán se convirtió así en el único lugar oficialmente trilingüe de España. La misma ley dispone en su artículo 2 que:

---

preveía también la enseñanza, aunque no garantizaba la cooficialidad del aranés en el Valle de Arán junto al catalán y castellano.

<sup>222</sup> Así, entre 1983 y 1990, el Gobierno Catalán dio una serie de pasos que promovieron el reconocimiento del uso público del aranés en el Valle: publicación de los estándares del deletreo y reconocimiento aranés dentro de la familia de las lenguas occitanas, del uso de los nuevos estándares en la enseñanza del aranés, permitiendo que la gente del Valle de Aran la utilizase en sus comunicaciones con la administración catalana. Sin embargo, no fue hasta 1990, con la adopción de la Ley de Arán, cuando el aranés se convirtió en una lengua oficial en el Valle. La nueva ley también previó el reconocimiento de los enlaces que unían el Valle de Aran con otras partes de la comunidad lingüística occitana, restablecimiento de las instituciones políticas suprimidas en 1834, introduciéndolo en el plan de estudios escolar, en la administración regional y los medios bajo su responsabilidad, así como la promoción y desarrollo de la cultura de aranesa.

<sup>223</sup> Concretamente, su artículo 2.1 dispone que el aranés, modalidad de la lengua occitana y propia de Arán, es oficial en el Valle de Arán. También lo son el catalán y el castellano de acuerdo con el artículo 3 del Estatuto de Autonomía.

1. El aranés, nombre que recibe la lengua occitana en Arán, es la lengua propia de este territorio.

2. Los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas reconocen, amparan y respetan la lengua que singulariza el pueblo aranés y reconocen Arán como una realidad dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística.

(...)

La lengua propia de Arán, como lengua oficial en Cataluña, puede ser utilizada por las personas físicas o jurídicas en actividades públicas y privadas sin que puedan sufrir discriminación alguna por este motivo

Con lo que se garantiza, por ejemplo, el uso del aranés tanto en el sistema educativo como en la actividad de la Administración de la Generalidad de Cataluña y demás organismos dependientes de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV) en el Valle. En su punto tercero se refiere a la necesidad de garantizar el conocimiento y normalización del aranés.

Pero no sólo se llevó a cabo a través de la Ley de Arán un desarrollo de la protección de esta minoría lingüística, sino que supuso el restablecimiento de las principales instituciones históricas<sup>224</sup> como, y así lo expresa el preámbulo de la propia ley, un acto de reparación histórica con el fin de que la gestión de las atribuciones que afectan directamente a los intereses peculiares del territorio se llevasen a cabo de un modo más directo. Este marco legal permitía a las instituciones aranesas asumir competencias delegadas o asignadas por la Administración catalana, debiendo en

---

<sup>224</sup> Consejo General y el Síndico de Arán, desarrollados por los Títulos II y III de la Ley de Arán (arts. 6-19).

todo caso, como poder público, promover condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y los grupos que lo integran sean reales y efectivas.

Posteriormente, la LPL, promulgada a comienzos de 1998, vino a ratificar, en su artículo 7 (de reconocimiento y protección del aranés) el régimen oficial de esta lengua, conteniendo asimismo normas específicas de promoción en la enseñanza, los medios de comunicación, las industrias socioculturales o la actividad socioeconómica.

Sin embargo parece que el articulado del EAC actual ofrece un avance en la configuración del estatus y protección jurídica del aranés. Así, pese a las limitaciones, parece que la voluntad de las instituciones catalanas y aranesas, que encuentran su germen sin duda en la propia conciencia de los araneses por la conservación de instituciones y lengua, es la de propiciar una implantación social cada vez más alta que se traduce en hechos prácticos como su conversión en la primera lengua de las escuelas y la política en este territorio o que su uso ante la propia Administración alcance cotas, cada año, más altas.

Así, el art. 6.5 EAC se encarga de aunar la trayectoria descrita seguida por el legislador y caracteriza de oficial al aranés en todo el territorio catalán, dando una mayor coherencia a la legislación existente y elevando al bloque constitucional las que fueran novedades legislativas en 1990.

Más aún, es curioso matizar como ocho mil personas generan una referencia social que deriva en la declaración de oficialidad, en una Comunidad Autónoma de más de seis millones, en los siguientes términos:

La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística.<sup>225</sup>

Ciertamente, esta nueva redacción de la protección del aranés en el EAC suscita muchas matizaciones: de un lado, al realizarse esta declaración se podría afirmar que se ha superado una estricta interpretación territorial de derecho de uso de una lengua, valorándola por sí misma y no como una mera adscripción a un territorio concreto. Así es la persona la que va a tener un derecho al uso de una lengua más allá del territorio de estricto uso histórico, a diferencia de lo que hemos visto en el caso del régimen de la lengua catalana.

Sin duda, son varias las consecuencias que este reconocimiento de oficialidad así como un desarrollo más explícito trae consigo:

- El occitano se hace oficial en un territorio que tiene otra lengua propia (el catalán) y otras dos lenguas oficiales (el catalán y el castellano) (art. 6.1 y 6.2 EAC).
- Que los preceptos principales de las que eran leyes de desarrollo de la política lingüística elevan su reconocimiento al propio texto del Estatuto de autonomía.
- Una extensión formal de la oficialidad del aranés a toda Cataluña, por tanto esta oficialidad se deberá desarrollar mediante posterior legislación, bien

---

<sup>225</sup> Cabe destacar que se declara oficial la lengua occitana; así el Estatuto no habla de lengua aranesa, de aranés o de lengua hablada por los araneses (como tradicionalmente habían hecho muchos otros textos jurídicos).

actualizando la existente, bien adecuándola cubriendo omisiones presentes, por lo que no tendrá un mismo alcance material que la oficialidad del castellano y el catalán.

Pero no sólo hace un reconocimiento estatutario del aranés, sino de toda la región, a través del art. 11:

1. El pueblo aranés ejerce el autogobierno mediante el presente Estatuto, el Conselh Generau de Aran y las demás instituciones propias.
2. Los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas reconocen a Arán como una realidad occitana dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística, defendida por los araneses a lo largo de los siglos. El presente Estatuto reconoce, ampara y respeta esta singularidad y reconoce Arán como entidad territorial singular dentro de Cataluña, la cual es objeto de una particular protección por medio de un régimen jurídico especial

Volviendo a la redacción del art. 6.5 EAC, y dados los términos que han sido empleados para la regulación del aranés, en principio se podrían exigir los mismos derechos que vimos para el caso del catalán, pero no sólo ante las administraciones o tribunales, en las escuelas o medios de comunicación sitos en el territorio del Valle de Arán, sino en toda Cataluña.

Esto nos lleva a pensar si realmente este reconocimiento de lengua oficial en toda la comunidad es una medida necesaria, si se adecúa a las reivindicaciones y necesidades que esta minoría demanda, o si por el contrario, el articular la protección de los rasgos de una minoría exclusivamente a través de los textos estatutarios en vez de

en una ley que defina las necesidades y compromisos de las autoridades en vez de sólo a merced del legislador autonómico sería más apropiado.

La reflexión no es baladí: si nos fijamos en cómo está redactada la *oficialidad* vemos que no se ha tenido presente el espíritu de protección de las minorías que venimos reivindicando: el propio art. 3 CMPMN establece el derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal, en cuyo caso llevando este precepto al caso que nos ocupa, se entiende que si una minoría quiere que le sean protegidos los rasgos que le son propios éstos serán lo que ella considera que son dignos de protección en la medida en que la define y no los impuestos por las autoridades bien nacionales bien autonómicas como es el caso.

Así, el art. 6.5 EAC a la hora de proteger la lengua aranesa, no se refiere a ella como tal: protege a la lengua occitana, lengua occitana que no es la del Valle de Arán sino la hablada en el sur de los Pirineos (incluidas por tanto zonas de Francia), y los propios araneses, como decíamos al comienzo, hablan, desde su punto de vista, estrictamente aranés y su cultura es referida básicamente a lo que se produce en el Valle de Arán, no en el resto del territorio occitano.

Llegados a este punto, y tomando como premisa el hecho de que a falta de una adecuación de la normativa vigente a la previsión estatutaria y como referencia la restante legislación vigente, cabría plantearse si, en el caso del aranés, España ha cumplido los compromisos adquiridos a través de la ratificación de los instrumentos internacionales que sirven, como hemos explicado anteriormente, como referente

obligado para el legislador estatal a la hora de la toma de iniciativas y medidas que busquen la protección de estas minorías.

Una de ellas es la CELMR; cabe traerla a colación porque a partir de la misma, España, con respecto a la cuestión de identificar las lenguas mencionada en su Parte III en el primer párrafo de la declaración anexa al Instrumento de Ratificación, declaró que:

a los efectos previstos en los citados artículos, se consideran lenguas regionales o minoritarias las lenguas reconocidas como lenguas oficiales en los Estatutos de Autonomía (...).

Así, tras la oficialidad que el EAC 2006 otorga al aranés, le son de aplicación todas las previsiones que hemos comentado para el catalán.<sup>226</sup>

Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre cómo la protección de esta minoría lingüística es previa a la firma de cualquier convenio o instrumento internacional: ya el legislador estatutario de 1979 previó la necesidad de su protección, conservación y mantenimiento, desarrollándolo en políticas posteriores.

---

<sup>226</sup> En todo caso, y a la espera de lo que el TC resuelva al respecto, igualmente, el aranés contaba con protección por este instrumento. En el segundo párrafo del Instrumento de ratificación se señaló que "(...) España declara, a los mismos efectos, que también se entiende por lenguas regionales o minoritarias las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan".

Estas lenguas son, entre otras, aranés. La expresión "a los mismos efectos" parece sugerir a primera vista que los propósitos en cuestión son los mismos que para las previstas directamente en los Estatutos, aunque no sería así a tenor de la interpretación que dio el Comité de Expertos del Consejo de Europa de la aplicación de la carta en España: *de una lectura combinada de los tres primeros párrafos de la declaración (...) se desprende que sólo parecen estar amparadas por las disposiciones contenidas en la Parte II de la Carta* (Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en España, Estrasburgo, 2005, p. 10, ap. 60).

Partiendo de la base de que declaración de oficialidad del aranés es relativamente reciente y no ha tenido aún un desarrollo efectivo en esta materia, atenderemos a las actuaciones que se tomaron con base en la previa regulación: son varias las medidas que desde su inclusión en el estatuto catalán del 79 se han llevado a cabo para su protección y conservación; así, en 1999 se aprobó el texto definitivo de las normas ortográficas del Aranés<sup>227</sup> por las que se regirán los usos oficiales de esta lengua (la enseñanza y la administración). Además se creó en 2003 el Departamento de Lingüística del Consejo General de Arán<sup>228</sup> para paliar carencias morfosintácticas y léxicas, que se encarga de la elaboración de cuadernos orientativos que abordan estas cuestiones.

### *A. Distribución de competencias en materia educativa*

Como hemos dicho, el EAC prevé un desarrollo más prolijo de los derechos lingüísticos del aranés, pero falta su desarrollo normativo; tanto es así que el propio art. 36.3 EAC establece que *deben determinarse por ley los demás derechos y deberes lingüísticos con relación al aranés*, previsión aplicable a este caso de la educación, por lo que nos referiremos a lo que hay hasta el momento.

En lo concerniente a la distribución de competencias, la Ley de Arán de 1990, en su sección sexta, y posteriormente en 2010 en su capítulo VII, le atribuye al Consejo

---

<sup>227</sup> Se aprobó en un pleno del Consejo General de Arán (Conselh Generau d'Aran) el 5 de octubre de 1999 con el título *Normes ortogràfiques der Aranés*, aunque su primer precedente vendría en 1983 con la oficialización de las Normas ortográficas.

<sup>228</sup> Departament de Lingüística deth Conselh Generau d'Aran.

General de Arán un importante protagonismo en materia de política lingüística y educativa: esta ancestral institución se recupera en 1991 para que lleve a cabo una "mini-autonomía" dentro de una autonomía más grande como es la de Cataluña. Así el artículo 21 dice:

1. La Generalidad y el Conselh Generau d'Aran, en el ámbito de sus competencias, deben proteger la lengua propia de Arán en todos los ámbitos y sectores y deben fomentar su uso, difusión y conocimiento.
2. La Generalidad y el Conselh Generau d'Aran, en el ámbito de sus competencias, deben adoptar las medidas necesarias para impulsar la normalización de la lengua propia de Arán. Deben establecerse mecanismos de coordinación y, si procede, de actuación conjunta para que las políticas de normalización lingüística sean más efectivas, de acuerdo con lo establecido por la disposición adicional tercera.

Posteriormente, en 1996, se creó en su seno la Oficina de Fomento y Enseñanza del Aranés,<sup>229</sup> que se ocupa entre otras funciones, de la resolución de consultas lingüísticas, la corrección y traducción de textos y la organización de cursos de aranés, continuando con la tarea de dinamización social del aranés que llevara a cabo el Centro de Normalización Lingüística del Valle de Arán<sup>230</sup> (CNLVA) en el periodo anterior (1986-1996).

---

<sup>229</sup> Oficina de Foment e Ensehament der Aranés.

<sup>230</sup> Centre de Nomalisacion Lingüística dera Val d'Aran.

El aranés es enseñado en todos los niveles de la enseñanza obligatoria y también se utiliza como lengua vehicular y de aprendizaje.<sup>231</sup>

### *B. El aranés en los medios de comunicación.*

En los medios de comunicación, el aranés tiene un espacio exigido y reconocido. En la radio, *Catalunya Informació* (que emite en todo el territorio catalán) ofrece en desconexión para el Valle de Arán un espacio diario titulado *Meddia Aranés*. Además existe, de cobertura local, la radio *Ona Aranesa*, de música e información en aranés, castellano y catalán. Además la cadena autonómica catalana de televisión *TV3* introduce una desconexión para este territorio llamado *Telenoticies Comarques*, de emisión semanal.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Ya en 1983 se comenzaron con los cursos de reciclaje por profesores, y en 1998 se inició la escolarización en aranés de los niveles iniciales (la guardería) de la capital, Viella. Actualmente el aranés es la lengua de base del aprendizaje de los escolares entre los 3 y 7 años, fase en la que también los introducen en el castellano y el catalán. Lo cierto es que es la lengua que pierde espacio, en relación al catalán y el castellano, a medida que se adelanta en ciclos y edad de los alumnos: entre los 8 y 11 años (ciclo medio y superior de primaria) las clases se imparten en las tres lenguas oficiales, siendo la primera lengua extranjera introducida el francés (por razones geográficas) y la segunda el inglés. En la Enseñanza Secundaria (ESO, de 12 a 16 años) se imparten dos horas semanales de lengua aranesa como materia, y el resto de las asignaturas se enseñan en castellano o en catalán. En Bachillerato (17-18 años) el aranés ya no es lengua obligatoria, desapareciendo prácticamente de los itinerarios al no existir examen de la misma en las pruebas de acceso a la universidad. No existe posibilidad de formación universitaria en el Valle, por lo que los estudiantes se han de dirigir a los centros de Lérida o Barcelona. Lo cierto es que en la Universidad de Lérida se imparten diversas materias en la lengua occitana.

El Decreto 161/2002, de 11 de junio, determina el nivel de conocimiento del catalán y del aranés exigible para cada tipo de plaza de acuerdo con los grupos de titulación previstos a la legislación sobre función pública y a la normativa laboral aplicable, y sistematiza su acreditación.

<sup>232</sup> La Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, la Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público de la Corporación Catalana de Radio i Televisió y la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, disponen que el catalán es la lengua normalmente utilizada en los medios de comunicación propios de la Generalidad o de las corporaciones locales de Cataluña, aunque el art. 26.6 de la primera indica explí-

En medios de comunicación escrita, el aranés tiene una escasa presencia, aunque se publican en diarios leridanos, artículos de opinión en aranés.<sup>233</sup>

### *C. El uso ante la Administración*

El art. 36.1 y 2 EAC determina que:

en Arán todas las personas tienen el derecho a conocer y utilizar el aranés y a ser atendidas oralmente y por escrito en aranés en sus relaciones con las Administraciones públicas y con las entidades públicas y privadas que dependen de las mismas. Los ciudadanos de Arán tienen el derecho a utilizar el aranés en sus relaciones con la Generalitat.

Regulación ésta acorde con lo previsto para una lengua oficial, aunque debería ser también extensible el derecho del uso a las administraciones periféricas, a tenor de lo que hemos mencionado en el capítulo anterior.

Obliga pues el Estatuto que todas las Administraciones y las Entidades que estén allí sitas han de poder atender a cualquier persona en aranés, por lo que deberán

---

citamente que *las emisoras a qué hace referencia este artículo que emiten o distribuyen para el Valle de Arán deben garantizar una presencia significativa del aranés en su programación.*

<sup>233</sup> Medidas en este sector, dada la dificultad que existe para el desarrollo de la prensa escrita en aranés, fueron por ejemplo la aprobación de la Resolución CLT/1484/2004, de 19 de mayo, por la cual se convoca el concurso público para la concesión de subvenciones a la prensa escrita en catalán o en aranés correspondiente al año 2004, que constó de tres líneas de ayuda: edición y comercialización, proyectos y actividades. La línea más importante ha sido la de ayudas automáticas a la edición y comercialización de publicaciones periódicas en catalán o en aranés. Por este concepto se han otorgado ayudas a 273 publicaciones por un importe de 3.053.205,03 euros, lo que representa un 2,2% más que en el año 2003 (Fuente: *Informe de Secretaria de Política Lingüística —Generalidad de Cataluña— en materia lingüística de 2006*).

proveerse de personal capaz de cumplir con ese derecho de los administrados. Y para evitar confusiones, deja claro que los araneses, en las relaciones con la Generalidad, pueden hacer uso del aranés. Deja por tanto para un desarrollo legislativo posterior que ocurrirá con los demás casos.

Destacaremos, entre las medidas llevadas a cabo por la Generalidad de Cataluña en aplicación del artículo 7.2 de la CELRM, la creación de las Oficinas de Garantías Lingüísticas (OGL), el 9 de febrero de 2005, con el objetivo principal de atender a las personas que quieren formular consultas, quejas o denuncias en torno al derecho de vivir en catalán, y en aranés en el Valle de Arán.

En cuanto al art. 10.2 incisos e) y f), de la CELRM, el RD 2586/1986, por el que se aprobó el Reglamento de Organización de las Entidades Locales<sup>234</sup> previó el uso del castellano y de la lengua de la Comunidad Autónoma. En términos de igualdad del Parlamento de Cataluña, se puede usar libremente el catalán, el castellano y el aranés. El Reglamento del Parlamento no lo prevé expresamente, pero en todo caso es preciso señalar que sus sesiones se desarrollan, en la práctica, íntegramente en catalán. Respecto al apartado 10.2. g) de la CELRM, relativo a la toponimia, hay que destacar que desde el año 1983, fecha de la primera LNL catalana, se estableció que la forma oficial de la toponimia es la catalana, excepto en el Valle de Aran que lo es la forma occitana-aranesa.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (BOE núm. 305, de 22 diciembre 1986; rect. BOE núm. 12, de 14 enero 1987).

<sup>235</sup> Este principio se mantiene con la actual regulación legal que se contiene en el art. 18 de la Ley 1/1998, de 7 de enero de política lingüística, y se desarrolla en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba

En cuanto a la Administración local, el año 2003 se aprobó el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril. Se trata de una refundición de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que incorpora las previsiones de la Ley 1/1998, de política lingüística, antes mencionadas. De esta manera, la ley catalana de régimen local ya incorpora en su articulado la obligación de las corporaciones locales de exigir en el proceso de selección de su personal la acreditación del conocimiento del catalán y, en los entes locales del Valle de Aran, también del aranés, tanto en la expresión oral como en la escrita, en el grado adecuado a las funciones propias de las plazas de que se trate (artículo 287.2).

En todo caso, como hemos dicho, con la entrada en vigor del nuevo estatuto y la declaración de oficialidad del aranés, estas medidas dejan de ser meros pactos y forman parte del bloque estatutario, aplicándose el mismo régimen, en la medida de lengua oficial, que explicamos para el catalán en el capítulo anterior: deberemos estar a la expectativa de su posterior desarrollo (y sobre todo de la decisión final del Tribunal Constitucional).

---

el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que entre otras cosas modifica la regulación de los cambios de denominación de los municipios. El nuevo sistema prevé la denegación de cambios que incluyan incorrecciones lingüísticas debidamente certificadas por autoridades académicas en toponimia catalana.

Sin embargo, se producen interferencias del Estado en esta competencia exclusiva catalana en lo que concierne a la fijación de los topónimos en la forma oficial catalana. (Ley estatal 7/1985 y su Real Decreto 1690/1986; el Real Decreto 1428/2003, entre otras). También es habitual la utilización de formas castellanas no oficiales de topónimos por parte de la Administración de Hacienda.

### 3. Recapitulación

A la vista de todo lo expuesto hasta el momento respecto al tratamiento que el legislador ha hecho de la presencia de esta minoría lingüística nos podríamos atrever a dar un paso más allá al cuestionarnos si realmente no podría llevarse a cabo una interpretación de la protección ofrecida a la luz del CMPMN. Si hacemos una visión comparativa respecto a cómo otros Estados parte de este Convenio han afrontado situaciones análogas<sup>236</sup> y si nos atenemos a los criterios que han servido de base en la parte introductoria de este trabajo, nos lleva a concluir que las autoridades nacionales deberían llevar a cabo una posición más activa ante esta situación, ya que parece que en este caso lo han dejado a merced del legislador autonómico que si ha planteado una gran preocupación por su reconocimiento. Con la nueva previsión estatutaria, como hemos dicho, el aranés se convierte en oficial, las previsiones citadas adquieren un mayor blindaje, y más aún, lo expuesto para el catalán será de aplicación por el carácter oficial, por lo que el desarrollo de su uso será paulatinamente más extenso.

Como ya dejábamos apuntado al referirnos a la controversia entre la regulación del aranés y la redacción que finalmente tiene en el texto estatutario como lengua occitana, se nos pone de manifiesto la necesidad de que la regulación de las minorías

---

<sup>236</sup> Pensemos por ejemplo en nuestra vecina Italia donde en la región de Trentino-Alto Adige podemos encontrar una situación análoga a la del Valle: a través de un Decreto presidencial (el nº 970, de 30 de agosto de 1972) la lengua alemana, en la región de Bolzano está en pie de igualdad con la italiana; y está pertinentemente regulado, a través de sendos decretos, su uso ante las Autoridades, en especial en lo concerniente a su derecho a utilizar la lengua ladina en las relaciones con la Administración Pública y los órganos judiciales, debiendo utilizar a su vez ésta ante los ciudadanos la lengua utilizada por el solicitante.

nacionales, al menos en lo referente a un marco genérico de regulación, se llevase a cabo a través de una regulación genérica —semejante a la existente en otros países— con independencia de que su desarrollo o un plus de protección y reconocimiento viniera también dado por las autoridades autonómicas en las que esas minorías se asientan.



## VII. CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos abordado la protección de las personas que comparten rasgos identitarios de naturaleza nacional, establecida sobre el territorio de los Estados europeos desde hace mucho tiempo. Estas comunidades se denominan en el Derecho internacional *minorías nacionales*.

Y se vislumbra un cambio en la valoración de los Estados nacionales como elementos culturalmente homogeneizadores: se muestra un afán por la adscripción a la diversidad y el reconocimiento de identidades nacionales; una conciencia cultural y social que, al ser llevada a los planos legislativo y judicial, permitiría el afianzamiento de relaciones pacíficas en procesos de recuperación de identidades.

El derecho de minorías trata de cumplir un papel de protección y promoción de estas minorías nacionales. Esta rama del derecho forma parte del sector del Derecho internacional, denominado Derecho internacional de derechos humanos.

La regulación en esta materia ha experimentado un auge a finales del siglo XX. Mucho se ha avanzado desde los tímidos reconocimientos que las primeras declaraciones de protección de los derechos humanos hicieron hasta la creación de una pluralidad de mecanismos de control internacional, en particular en el seno del Consejo de Europa. De entre ellos destacan los textos, y los correspondientes mecanismos de aplicación, del CPMN y la CELRM.

Del análisis comparado de la normativa internacional e interna, aplicada a los romanés, catalanes y araneses, podemos compilar una serie de conclusiones.

1. A pesar de la existencia de los mecanismos internacionales, el papel principal en la protección y promoción de las minorías nacionales lo han de desarrollar los Estados. Es alentador en este sentido que, también en el plano interno, se perciba una mayor sensibilización. En España se observa una falta de previsión clara sobre estas realidades, ya que la protección aparece diluida en un conjunto de normas que no identifican ni conforman un derecho de minorías como tal, aunque tengan un afán semejante de protección (esto es, alcanzar los mismos objetivos de salvaguarda que los textos internacionales).

2. Al igual que en otros Estados, este reconocimiento se produce a diversos niveles: en primer lugar, por un reconocimiento jurídico a nivel nacional. En muchos Estados del entorno europeo es la propia Constitución la que lleva a cabo un reconocimiento de su realidad pluriétnica, plurilingüística e incluso plurinacional, abriéndose la materia de los derechos a la confluencia de los instrumentos internacionales con la propia legislación nacional de relación entre minorías y mayorías.

En el caso de España, la Constitución de 1978 introduce tímidamente tal mención a través del Preámbulo cuando promueve la protección de "los pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones". Sin embargo, el que este reconocimiento esté presente precisamente en el Preámbulo hace más difícil garantizar su efectiva ejecución.

Junto a esto, es significativa la mención que el artículo 2 hace a las nacionalidades, cuando reconoce y garantiza la autonomía de las mismas, aunque lo cierto es que no lleva a cabo una referencia directa de los rasgos o cualidades que las definan. No atribuye a esa denominación efecto jurídico alguno y mucho menos un estatus jurídico especial diferenciado dentro de la organización territorial del Estado, ni tampoco señala ningún criterio que las distinga del otro concepto aludido: las *regiones*.

El segundo nivel de reconocimiento es el llevado a cabo por las formas autonómicas de gobierno. En los últimos años, los Estatutos de Autonomía se han vislumbrado como una herramienta muy práctica para encontrar soluciones pacíficas a los conflictos entre mayorías y minorías.

Ciertamente la complejidad derivada de las normas que definen el orden constitucional es una nota característica de nuestro ordenamiento en la que el Tribunal Constitucional le corresponde la difícil tarea de definir y deslindar las ambigüedades, imprecisiones y antinomias con las que cuenta el sistema de distribución de competencias.

3. Sin embargo, el presente trabajo ha demostrado que existe en España una pluralidad de realidades que se inscriben en el contexto de las necesidades de pro-

tección de las minorías nacionales y que precisamente por la disparidad normativa y la falta de una previsión directa, reclama un cambio en la postura o el enfoque adoptado por parte de las autoridades hacia las mismas.

4. Puede observarse que en España existen situaciones en que ciertas minorías —como los romaníes— que no gozan siquiera de una acción mínima encaminada a la protección efectiva de sus rasgos identitarios, y que otras —por ejemplo, los catalanes— cuyas características culturales están amplia y profusamente reguladas y protegidas por el ordenamiento jurídico (sobre todo por el autonómico).

5. Si atendemos a las medidas que desde la entrada en vigor del CMPMN se han adoptado, llegamos a la conclusión de que éstas han sido ineficaces, precisamente por la ausencia de normas tendentes a este fin. Se constata que los esfuerzos dispersos y descoordinados en los distintos niveles de actuación y competencia hasta ahora no han logrado aportar mejoras estructurales y duraderas de la situación de esta minoría. Este fracaso ya es reconocido públicamente a través de los informes remitidos al Comité Asesor del CMPMN.

Precisamente, la ausencia de pronunciamientos judiciales constituye un indicio del vacío legal en la materia. Tal ausencia no es señal de que no se produzcan violaciones a sus derechos. El hecho de que no haya una regulación identificando el objeto de protección y las consecuencias de su ataque redundará en que sea más difícil la determinación de esas conductas y su corrección.

Es cierto que la intención de las autoridades parece ser su reconocimiento: la asunción de este derecho de minorías es consecuencia de que tiene presente que en

el territorio existen conflictos que hay que atajar en torno a esta materia. De un modo al menos indirecto asume que existen realidades sociales que demandan una declaración y protección de sus componentes nacionales. Sin embargo, la pasividad que muestra ante su concreta identificación lleva a pensar que efectivamente aún no estaba preparado para la construcción de un régimen legal a nivel nacional y autonómico que sirviese de referencia a la hora de arbitrar las medidas demandadas.

6. A la vista de esto, debemos considerar que la comunidad romaní sigue teniendo necesidad de una protección especial, ya que desde su llegada a la Península (idea que se puede extrapolar al resto de la Unión) se ha convertido en una de las minorías nacionales más importantes. Hay que subrayar que históricamente esta comunidad se ha visto marginada y se le ha impedido desarrollarse en determinados ámbitos clave en razón de estigmas, problemas de discriminación y de exclusión.

Lo más criticable es la ausencia de una política global e integrada que aborde específicamente la discriminación contra los miembros de la minoría romaní para hacer frente a los problemas prioritarios que encuentran, tal y como los establece cierto número de mecanismos de control del respeto de los derechos humanos.

Es más, debemos subrayar la necesidad de un planteamiento global activo de la no discriminación fundado en los derechos humanos y que refleje la dimensión europea de la discriminación contra la minoría romaní. Una estrategia (incluso coordinada dentro del espacio de la Unión Europea, más aún ahora con la entrada de los nuevos países miembros, y el peso que esta minoría tiene en ellos) para la inclusión de la población romaní que tenga como objeto el abordar los problemas reales. Se

ofrecería con ello una planificación en la que se establezcan objetivos y prioridades, facilitándose el control y los procesos de evaluación en relación, entre otros, con temas como la denegación frecuente de sus derechos por parte de las autoridades públicas y su falta de representación política o la necesidad de la aplicación y la ejecución de disposiciones legislativas contra la discriminación y de desarrollo de medidas para abordar el desarrollo y la protección cultural.

7. Los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana obliga a revisar el planteamiento jurídico de la lucha contra la discriminación. Esto se pudo observar muy claramente a través del caso ampliamente comentado en el trabajo: la STC 69/2007.

En este asunto, el rasgo identitario a proteger era el rito del matrimonio gitano, que no está reconocido por el ordenamiento español, al igual que la lengua, pese a que el propio artículo 3 de la CE cita "la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección".

8. Por la tradición española, la cuestión de las minorías nacionales se podría plantear en torno a los derechos lingüísticos. En sentido estricto, deberían ser consideradas como una minoría nacional, y ese ha sido el tratamiento dado por otros ordenamientos jurídicos europeos, bien por serlo referido al conjunto del territorio del Estado en el que queda integrado, bien por una previsión por el legislador regional o autonómico que también ampara los derechos lingüísticos de la mayoría sita en la demarcación territorial de radicación de este grupo lingüístico.

9. En relación con los otros dos casos estudiados: la minoría catalana y aranesa, la lengua se vislumbra como el elemento identitario que ha sido objeto de unos importantes esfuerzos de tutela por parte del legislador (particularmente el autonómico) que en términos generales satisface las exigencias internacionales.

Así, en la presente cuestión, donde los problemas se plantean sobre todo en torno a la regulación del bilingüismo, la confrontación alcanza su apogeo cuando el grupo lingüístico minoritario exige a los poderes públicos una actuación activa ante el problema de la discriminación por lengua y que se acentúa cuando son mayoría en entidad territorial en que se ubican, pudiendo derivar en una colisión directa con la comunidad lingüística mayoritaria en el resto del Estado.

10. En el Derecho comparado, la resolución del conflicto ha culminado en la declaración de la lengua minoritaria como lengua oficial, total o parcialmente, del grupo lingüístico, medida ésta adoptada por nuestro ordenamiento. Pero no se queda exclusivamente en la declaración de oficialidad de un rasgo identitario, sino que va más allá: identifica a sus minorías y construye un entramado legislativo aplicable a éstas pese a las diferencias que cada una manifieste, respetando su diversidad y enfocándola para que su desarrollo redunde en una tutela adecuada.

11. En el caso español, el artículo 3 CE es la piedra angular del régimen lingüístico general al instaurar un régimen de cooficialidad entre el castellano y las respectivas lenguas a las que los Estatutos de Autonomía otorguen oficialidad, es decir, plenos efectos jurídicos para todos los actos realizados en ella, y en el caso de coexistencia con la lengua mayoritaria otorga el derecho de elección. Así lo ha subrayado el máximo

intérprete del bloque de constitucionalidad: "independientemente de su realidad y peso social (...) es reconocida por los poderes públicos como medio de comunicación en y entre ellos y en su relación con los demás sujetos" (*cf.* SSTC 82, 83, 84/1986, de 26 de junio).

12. En lo concerniente a la cooficialidad nunca hay que olvidar la realidad social a la que obedece: la vigencia social que cada una de las lenguas propias de cada Comunidad Autónoma tiene es la base del reconocimiento de las mismas. Aunque esto no debe redundar en una mera limitación territorial: hemos observado en nuestro trabajo que la legitimación de la elección de medidas dirigidas a la protección de estas minorías, con independencia del modelo por el que el Estatuto de Autonomía haya optado, es la vigencia social de la misma ya que es ésta, y no otra, la base para la concreción del contenido material de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad presente en la actuación de los poderes públicos.

13. En todo caso, tal y como advertíamos en el análisis de la protección del catalán, y más concretamente de la cláusula introducida en la que se exigía el deber de conocimiento, se pone de manifiesto cuál es el mejor método de protección de las lenguas minoritarias. No es el espíritu de la normativa para la protección de las minorías la constitución de un blindaje excesivo que derive en transformar a la mayoría en una minoría desprovista de protección. En todo caso, siempre deberán interpretarse estas medidas en la línea de garantizar una mayor paridad entre lengua mayoritaria (castellano) y minoritaria (catalán).

14. Dicho de otra manera, y como considerábamos en el cuerpo del trabajo, cabe preguntarse, a tenor de las medidas que deben tomar los Estados para dar cumplimiento a las exigencias del CMPMN, si el requisito de deber de conocimiento es necesario como herramienta de protección a la minoría lingüística. Se plantea en este caso la disyuntiva de que el establecimiento por parte de una norma del bloque constitucional, como es el EAC, de una exigencia en esos términos derive en una discriminación de los miembros de la mayoría nacional que residan en el territorio de la que es protegida como minoría lingüística: una discriminación por razón de lengua pero en sentido inverso a la que todos los textos internacionales desean proteger.

La misma reflexión trae aparejada la protección que se otorga al aranés: un afán por un mayor blindaje de estas minorías puede derivar precisamente en el desbordamiento de las pretensiones de las mismas, es decir, que se lleven a cabo medidas que se alejan de su realidad cultural.

15. En el caso del aranés es igualmente el legislador autonómico el que se ha encargado del reconocimiento, protección y desarrollo de los rasgos identitarios de esa región. No sólo se ha preocupado, a través de una ley específica (la Ley de Arán) de recuperar instituciones y distribuciones históricas, que en laza con la protección de la conciencia nacional de este grupo, sino que pone especial acento en el aranés. Lengua que abordó en un principio como un patrimonio cultural a proteger, y que pasó a considerar lengua oficial, en un intento desproporcionado de tutela.

16. Estos datos nos ponen de manifiesto, ante la disparidad de graduación en el nivel de protección de las minorías con un sentimiento nacional constituido por rasgos

que manifiestan unas raíces históricas comunes, la necesidad de una legislación básica o central sobre minorías nacionales. Tal vez, esa ausencia de normativa común se debe a que aún se tiene una plena consciencia de la existencia de individuos que forman parte de grupos poblacionales diferenciados.

Como decimos, desde el Estado se da un importante paso en el momento en que decide participar en aquellos instrumentos internacionales que se fijan como objetivo el reconocer la vulneración de los derechos de estos colectivos, sin embargo esto no es suficiente. El adquirir compromisos a nivel internacional como los que nos ocupa deben tener su traducción en una posición más activa en esta materia, en particular en el seno de los mecanismos de aplicación.

17. La razón de esta divergencia en la acción de los poderes públicos está en que no se había construido una política consensuada y clara en relación a esta materia. Si tomamos como ejemplo la política desarrollada en torno a la protección de la minoría lingüística constatamos este hecho: sólo se tienen en cuenta aquellos rasgos que son identificados por las Comunidades Autónomas con una regulación muchas veces incompleta por razones de oportunidad política, que no responden realmente ante a las reivindicaciones de quienes desean que les sean protegidos sus derechos (veámos el caso de la nueva regulación del aranés).

18. Por ello, la principal conclusión que se puede extraer tras este trabajo y el análisis de la protección de las minorías nacionales que han sido objeto de análisis, es la necesidad de construcción de una normativa estatal encargada de su identificación

y previsión, que sea acorde y trasponga adecuadamente las obligaciones a las que España incurrió con cierta precipitación al firmar tanto el CMPMN como la CELMR.

19. Esta premisa afianza la idea de una homogeneización previa de criterios. No hablamos de que necesariamente esta normativa general de protección de minorías nacionales tenga que quedar en manos exclusivas del poder central, ya que es cierto que para aquellas minorías ubicadas en un territorio determinado, una delegación de las competencias (tanto a nivel autonómico como local) derivaría en políticas más cercanas y eficientes para las mismas. Y tampoco parece menos cierto que la total asunción de previsiones deriva en que efectivamente aquellos grupos que no dispongan de un reconocimiento estatutario no verán satisfechas sus reivindicaciones.

20. Todo ello nos lleva a afirmar, además, que existe una discordancia de la voluntad manifestada por las autoridades a este respecto, si atendemos a la postura manifestada en los distintos instrumentos internacionales destinados a la protección de las minorías (el CMPMN y la CEPLRM). No parece lógico que cuando tratamos con lenguas minoritarias, se lleve a cabo una relación de las mismas, en la declaración de la ratificación de la Carta, claramente coincidente con aquellas que tiene una mención en los Estatutos de Autonomía, mientras que, a la hora de tener que hacer una identificación de las minorías nacionales de acuerdo con el CMPMN, se fije de un modo indirecto (pues no hay una declaración oficial a este respecto) de una sola realidad, cuando esta minoría también dispone de una lengua como rasgo identitario digno de protección. Así, pensar que sólo aquellas minorías que tengan un reflejo estatutario dispondrán de políticas que atiendan a sus demandas de protección a este respecto.

21. Por otro lado, no sólo podemos identificar a minorías nacionales con minorías lingüísticas, ya que éstas no sólo presentan este rasgo definitorio, sino que también cuentan con identidades nacionales comunes que las convierte en perfecto objeto de protección del derecho de minorías nacionales.

Incluso, de un modo más claro, comprobábamos que existen grupos poblacionales presentes también en otros países europeos (que sí han dedicado esfuerzos de carácter legislativo para resolver la cuestión, e incorporar y aplicar los instrumentos internacionales sobre esta materia), como es el de la comunidad romaní o gitana, que también presentan como rasgo el hablar una lengua minoritaria pero que en ningún caso son tenidos en cuenta en el plano nacional como tal minoría. Al fin y al cabo constituyen un grupo étnico formado por más de medio millón de personas asentadas en nuestro territorio desde hace más de medio millar de años, que cuentan con una identidad cultural olvidada por el ordenamiento a la hora de tomar medidas para la protección de sus ritos, cultura o lengua. Y esa normalización no significaría sino el mantenimiento de su identidad diferenciada a través del reconocimiento.

22. Urge por tanto, los diferentes niveles de la administración local, regional y nacional de los Estados miembros, coordinen sus medidas para combatir el ataque contra estos grupos minoritarios particularmente vulnerables.

Las modalidades de protección no sólo han de centrarse en otorgar derechos sociales para mejorar su calidad de vida, sino también hacer un reconocimiento a través de instrumentos normativos de sus rasgos culturales: religión, lengua, historia; así, no sólo se ha de velar por la lucha contra el analfabetismo, sino permitirles

también el estudio de sus raíces y su lengua, así como reconocer sus instituciones o ritos propios, tales como el matrimonio.

23. Es por ello que la primera tarea es la de que el desarrollo se haga de acuerdo con la decisión libre acerca de la situación de las personas que componen esa minoría, asegurando la libertad de acceso a la misma. No podemos dejar desprovistos de protección elementos culturales de las minorías que no se encuentren reconocidos en legislaciones autonómicas sólo por el hecho de no ubicarse específicamente en un lugar.

24. En todo caso conviene volver a insistir en que una efectiva protección de las minorías españolas ha de pasar por la constitución de un marco normativo básico encargado de identificar sus rasgos y por ende las necesidades que éstas demandan.

Un bloque normativo incardinado en el derecho de minorías que abordase tres aspectos clave: la identificación de las realidades a proteger, la concreción de los rasgos identitarios más vulnerables y, por tanto, especialmente protagonistas de la función de tutela y la descripción de las grandes líneas de su puesta en práctica (esto es, el prever sistemas de delegación de competencias a fin de que los resultados de las medidas llevadas a cabo fueran más eficaces).

Con ello se conseguiría una armonización y una seguridad jurídica que permitirán desarrollar políticas concretas enfocadas a las auténticas necesidades de estos colectivos, otorgando una mayor continuidad de las mismas que daría como resultado una efectiva puesta en práctica de los compromisos asumidos por los convenios internacionales.



## BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "L'acreditació del coneixement del català en la funció pública de les administracions catalanes", *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Marcial Pons, Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 1999, pp. 215-236.

ALBANESE, Ferdinando, "Ethnic and Linguistic Minorities in Europe", *Yearbook of European Law*, vol. 11, núm. 1, 1991, pp. 313-338.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: El estado de la cuestión", en Antonio MONREAL (ed.), *La división de poderes: el poder judicial*, ICPS, Barcelona, 1996, pp. 59-103.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y MOVILA ÁLVAREZ, Claudio, *El poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1986.

APARICIO PEREZ, Miguel A., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia", *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*, Barcelona Pi i Sunyer, 2001.

ARP, Björn, "El balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité Consultivo del Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales de 1995", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI-2004, núm. 1, pp. 525-530.

\_\_\_\_\_. "La protección de las minorías naciones en España vista desde el Consejo de Europa: la opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las minorías nacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI-2004, núm. 2, pp. 1023-1028.

\_\_\_\_\_. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel, "Les relacions del poder judicial, l'Administració de justícia i la Generalitat de Catalunya en el marc de la Constitució", *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*, Barcelona Pi i Sunyer, 2001.

BANTING Keith G. y KYMLICKA Will, *Derechos de las minorías y Estado de Bienestar*, UNAM, México, 2007.

BLAIR, Philip, "The Protection of Regional or Minority Languages in Europe", *Euroregions*, vol. 5, núm 1, Institut du Fédéralisme, Friburgo, 1994, pp. 3-58.

- BREUILLY, John, *Nationalism and the State*, University Press, Manchester, 1993.
- CAPELLADES, Joaquim, "Cens lingüístic de l'aranès". 2001. Primers resultats. Juliol 2003. Copia inédita distribuïda en junio de 2003 per el Instituto de Estadística de Catalunya (Indescat).
- CAPORTORTI, Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. E/CN.4.Sub.2/384/Rev. 1, Publicaciones de las Naciones Unidas, Ginebra, 1979.
- CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, "El vínculo conyugal como requisito para acceder a la pensión de viudedad. Ineficacia del matrimonio por el 'rito gitano'", *Aranzadi Social*, vol. IV, Pamplona, 1999.
- CLÉBERT, Jean Paul, *Les Tziganes*, Arthaud, París, 1961.
- CLOTET i MIRÓ, María Angels, "La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 2, 1994, pp. 529-562.
- COROMINAS, M., *Lengua y comunicación radiofónica*, II Congreso de la Radio en Catalunya, 2003.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La Constitución territorial del Estado", *Autonomies*, núm. 13, 1991, pp. 61-70.
- DEOP, MADINABEITIA, Xabier, "Los derechos lingüísticos en el derecho internacional", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 33, 2000, pp. 23-45.

DESCHÊNES, Jules, "Propuesta relativa a una definición del término 'minoría'", E/CN.4Sub.2/1985/31.

EIDE, Asbjorn, Informe del Relator Especial a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

ERKOREKA GERVASIO, Josu Iñaki, "Exigencia de perceptividad en los perfiles lingüísticos como requisito de capacidad en el ejercicio de funciones públicas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44-II, 1996, pp. 237-284.

FOSSAS, Enric, "L'encaix de Catalunya en el sistema constitucional i autonòmic: el fet diferencial i les seves formes d'articulació política i jurídicas", *Les noves perspectives de l'autonomia*, IEA, Barcelona, 2001.

GARCÍA PELAYO, Manuel, "Ensayo de una teoría de los símbolos políticos", *Obras completas*, tomo II, CEC, Madrid.

GARGALLO GIL, José Enrique "Unha encrucillada pirenaica: a variedade occitana do Val de Arán" en FERNÁNDEZ REI, F./SANTAMARINA, A. *Estudios de Sociolingüística Románica. Linguas e variedades minorizadas*, Universidade de Santiago de Compostela, 1999, pp. 319-340.

GILBERT, Geoff, "Jurisprudence of the European Court and Commission of Human Rights, in 2001 and Minority Groups", Commission of Human Rights, Sub-

Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub2/2002, WP.2, de 24 de mayo de 2002.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "¿Qué es el nacionalismo?", en Aan María GARCÍA ROVIRA (ed.), *España ¿Nación de Naciones?*, Marcial Pons. Historia Estudios. Madrid 2002.

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, "Mecanismos convencionales de protección del derecho de minorías nacionales en el Consejo de Europa: su aplicación al caso de España", en Ricardo MÉNDEZ-SILVA (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, tomo II, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, pp. 153-180.

JUNYENT, Carme, "Aplicaciones de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. Aspectos estatales y regionales: medio, contactos y dinámica sociolingüística", en: *Las políticas lingüísticas a partir de la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos*, Editorial Mediterrània, Barcelona, 1998.

KYMLICKA, Will y PATTEN, Allan (ed.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.

LABACA ZABALA, María Lourdes, "Rito matrimonial gitano: Pensión de viudedad y orfandad", en *Noticias Jurídicas. Artículos doctrinales de Derecho Civil*, Madrid, 2005.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, Justicia y Estado autonómico. *Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas-Ministerio de Justicia, Madrid, 1994.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, "El pluralisme lingüístic dins l'estat autònic", *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 9, julio de 1998, pp. 47-83.

\_\_\_\_\_, "Los derechos lingüísticos entre mayoría y minoría (algunas observaciones acerca de la proyección de la cooficialidad lingüística sobre el poder judicial)" en: J. CORCUERA ATIENZA (dir.) *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998, pp. 137-180.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "La posición del Poder Judicial a l'Estat autòmic", *Autonomia i justícia a Catalunya*, Consell Consultiu, Barcelona, 1998.

MILIAN I MASSANA, Antoni, "La convivencia lingüística en Cataluña: reflexiones en torno de la regulación del catalán y del castellano en las Administraciones Públicas catalanas, a partir de la Ley del Parlamento del Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (II), 2004, pp. 151-184.

\_\_\_\_\_. "La regulación constitucional del multilingüismo", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 10, año 4, 1984, pp. 123-156.

\_\_\_\_\_, "Els drets lingüístics reconeguts universalment en el dret interanacional", en CIEMEN, *Drets lingüístics a la nova Europa*, Barcelona, Mediterrànea, 1996.

MORÁN MARTÍN, Remedios, "Los grupos gitanos en la historia de España", en PÉREZ-PRENDES, José Manuel (dir.), *La violencia y los enfrentamientos de las culturas*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 223-274.

MUSOLES CUBEDO, María Cruz "El matrimonio contraído según el rito gitano, ¿unión de hecho o forma de celebración con eficacia civil?", en *Derecho de familia y libertad de conciencia en los países de la Unión Europea y el Derecho comparado*. Actas del IX Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, San Sebastián, 2001, pp. 649-662.

NINYOLES, Rafael L., "España como país plurilingüe: líneas de futuro", Albert BASTARDAS y E. BOIX (dir.), *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Ediciones Octaedro, Barcelona, 1994.

PIZZORUSSO, Alessandro, "Art. 6º en: *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Artt. 1-12*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli-Foro italiano, Bolonia-Roma, 1975, pp. 269-321.

PLA BOIX, Ana María, "La valoració del coneixement de la llengua autonòmica cooficial en la provisió de places judicials: estat de la qüestió. Comentari a la STC 253/2003, de 10 de octubre", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 2006, pp. 123-150.

\_\_\_\_\_. "El deber de conocimiento del castellano del art. 3.1 de la Constitución", en *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Universidad del País Vasco, volumen I, Bilbao, 2005, pp. 397-407.

\_\_\_\_\_. "L'ordenació de la qüestió lingüística a Catalunya de 1892 a 1936: el procés de reconeixement de l'estatu d'oficialitat del català", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43, 2005, pp. 179-211.

PRIETO DE PEDRO, Jesús, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991.

\_\_\_\_\_. "Libertades lingüísticas, doble oficialidad e igualdad en la jurisprudencia", *Revista de Llengua i Dret*, núm. 14, julio de 1990, pp. 5-16.

REY MARTÍNEZ, Fernando, "La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España. El caso de la minoría gitana", en PÉREZ ROYO (eds.), *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2, 2006, pp. 4843-4875.

RIGAUX, François, "Mission impossible: la définition de la minorité", *Revue Trimestrielle des Droit de L'Homme*, 1997, pp. 155-175.

RIU FORTUNY, Ramón, "El ejercicio de las competencias asumidas en administración de Justicia por la Generalitat de Catalunya", *Informe Pi i Sunyer sobre la justícia en Catalunya*, VVAA, 1998, pp. 63-82.

RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. Fernanda, *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "El principio de igualdad en la jurisdicción del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo Javier, *Minorías, inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

SANMARTI ROSET, José María, *Las Políticas Lingüísticas y las Lenguas Minoritarias en el Proceso de Construcción de Europa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996.

SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos, "La doble oficialitat i l'Administració de Justícia", *Estudis jurídics sobre la LPL*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona-Madrid, 1999, pp. 237-257.

SÁNCHEZ, Ma Helena, *Los gitanos españoles. El periodo borbónico*, Castellote, Madrid, 1977.

SCHLESINGER, Philip, "Wishful Thinking: Cultural Politics, Media and Collective Identities in Europe", *Journal of Communication*, vol. 43, núm. 2, 2001, pp. 6-17.

SMEND, Rudolf, *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1985.

SOLÉ TURA, Jordy, "Introducción", *Las Nacionalidades*, CEC, Madrid, 1986.

SOLOZÁBAL ECHAVERRÍA, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1987.

THORNBERRY, Patrick, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

VERNET I LLOBET Jaime y CASTELLÀ. Joseph M., "Comentaris de les propostes polítiques de millora d'autogovern de Catalunya", *Autonomies*, núm. 29, 2003, pp. 441-465.

\_\_\_\_\_ y POU I PUJOLRÀS, Agustí, "Derechos y deberes lingüísticos en las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre el Estatuto jurídico de las lenguas en España*, J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (coord.), Atelier, 2007, pp. 147-174.

\_\_\_\_\_, "Los principios de mérito y capacidad en la provisión de plazas de magistrados, jueces, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística", *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 3, 1999, pp. 273-325.

\_\_\_\_\_ (coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls, 2003.

\_\_\_\_\_, "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", en M BARCELÓ y J. VINTRÓ (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 137-171.

VILLA, F. Xavier y FARRÀS, J. *El coneixement del català. 1996. Mapa Sociolingüístic de Catalunya*. Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 1996.

XIOL RÍOS, Juan Antonio, "Evolución de los aspectos relaciones con la Administración de justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004.



## Tablas comparativas de la legislación de países del entorno europeo en materia de minorías nacionales.

| ALEMANIA   |  |
|--|--|
| <p><b>Definición y reconocimiento de las minorías.</b></p> | <p>La Constitución alemana reconoce todos los derechos fundamentales y libertades públicas en ella recogidos a todos los grupos sociales, sin limitación o restricción.<sup>237</sup></p> <p>Junto a ella, cabría resaltar la Ley Federal (1997) que ratifica el CMPMN y Ley Federal (1999) que ratifica la CELRM.<sup>238</sup> La primera reconoce a los Roma/Sinti<sup>239</sup> entre las minorías nacionales en Alemania (junto a la minoría danesa, el grupo étnico frisio de Alemania, y el pueblo sorbio<sup>240</sup> y la segunda reconoce el Romanés como lengua minoritaria "no territorial".</p> <p>Aparte de estas leyes no hay legislación Federal específica con relación a derechos de las minorías (con excepción de la minoría danesa cuyos derechos están formalmente reconocidos desde 1955).</p> |

<sup>237</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949 (Artículo 1.2 El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo).

<sup>238</sup> De rango de ley federal derivado de la concepción dualista tradicional seguido por el sistema alemán de inserción de normas internacionales.

<sup>239</sup> Denominación de los gitanos alemanes.

<sup>240</sup> Instrumento de Ratificación del CMPMN (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995. Declaración de Alemania. Los grupos antedichos son distinguidos de inmigrantes y de "alemanes con un fondo inmigrante" (polacos). Mientras que las minorías indígenas citadas consisten en las poblaciones muy pequeñas (por ejemplo, la enumeración de *Sorbs* en la mayoría 60 000; *Sinti* y *Roma* aproximadamente. 70 000; Minoría danesa 8-50 000),

| <b>DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS</b> |  |
|--|--|
| <b>Derechos lingüísticos</b>                                 | <p>Con la ratificación de la CELRM en 1999, Alemania reconoció el estatus de lengua minoritaria al romanés, aunque no hay leyes federales que concreten los derechos lingüísticos. Junto a ella también se reconocieron el danés, el frisio septentrional y el frisio hablado en el Saterland, y el alto y bajo sorbio.</p> <p>La regulación del uso de la lengua se considera competencia de los Estados. Varía mucho entre Estados. Dos Estados reconocen el derecho a tratar con autoridades públicas en romanés, aunque no se ha utilizado porque los roma-alemanes son bilingües.</p> |
| <b>Derecho de educación</b>                                  | <p>La legislación en materia de cultura, lengua y educación es competencia de los Estados federados. En 2002, 5 de los 16 Estados habían aprobado provisiones legislativas sobre minorías en sus Constituciones; 6 Estados han aprobado algún tipo de provisión sobre los Roma y la educación, la mayoría sobre la inclusión de contenidos sobre la cultura de los Roma Sinti en la escuela, aunque sólo en Hamburgo hay un proyecto piloto de enseñanza en romanés en colegios públicos (con materiales bilingües, etc.)<sup>241</sup></p>  |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>                   | <p>Hay un programa de Radio Berlín Multikulti, que emite 30 minutos a la semana en romanés, aunque no hay programación televisiva en romanés.</p>  |
| <b>Derechos de participación</b>                             | <p>Únicamente el estado de Schleswig-Holstein reconoce derechos especiales de participación para los Daneses y Frisios, en su Constitución, pero no para los Roma/Sinti.</p> <p>Hay organizaciones Roma/Sinti en todos los Estados de la Federación que algunas veces trabajan en convenio con las administraciones para la realización de acciones con respecto a la educación, empleo, e integración de los Roma/Sinti. Por otro lado, es habitual delegar en ONGs para llevar a cabo iniciativas políticas.</p>   |
| <b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b>   | <p>Existe el Consejo Central de los Sinti y Roman con competencias consultivas en iniciativas legislativas y políticas que se financia a través del Ministerio de Asuntos Culturales.</p>  |

inmigrantes y "alemanes con un fondo inmigrante" constituye a proporción considerable de la población que vive en Alemania. En 2005, 7.32 millones de extranjeros tenían su residencia principal en Alemania (8.9% de la población), además de 8.01 millones de alemanes con un fondo inmigrante (9.7%), juntos haciendo 15.33 millones fuera de una población total de 82.46 millones (18.6%).

<sup>241</sup> Fuente: *Fundación Secretariado Gitano*

| BULGARIA <sup>242</sup>                               |  |
|---|--|
| <b>Definición y reconocimiento de las minorías.</b>   | Ni en la Constitución ni en la legislación búlgaras aparece mencionado el término "minoría nacional", una definición de término análogo ni un listado donde se enumeren a las minorías, aunque el texto constitucional, <sup>243</sup> en su art. 36.2 habla de " <i>ciudadanos cuya lengua materna no es el búlgaro</i> " (art.36.2) y se reconoce en el mismo el " <i>el derecho de cualquiera a desarrollar su propia cultura de acuerdo a su pertenencia étnica</i> " (art. 54)  |
| DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS |  |
| <b>Derechos lingüísticos</b>                          | El uso ante las autoridades públicas de las lenguas minoritarias es muy limitado.  |
| <b>Derecho de educación</b>                           | <p>La propia Constitución en sus arts.3 y aunque el art. 36 de la misma, desarrolla este aspecto diciendo:</p> <p><i>El estudio y el uso de la lengua búlgara es un derecho y una obligación de cada ciudadano búlgaro. los ciudadanos que lengua materna no es búlgara tendrán la derecho de estudiar y de utilizar su propia lengua junto al estudio obligatorio de la lengua búlgara. Las situaciones en las cuales solamente la lengua oficial ha de ser utilizada, serán establecidas por la ley.</i></p> <p>En la legislación de desarrollo<sup>244</sup> se contempla la posibilidad de que si hay 11 estudiantes que lo solicitan, la lengua minoritaria puede ser una asignatura cuatro veces a la semana y los libros de texto los ha de pagar el presupuesto municipal (en el caso de los romaníes, en la actualidad, no ha puesto en práctica por falta de profesores, materiales...). Asimismo, existe un título universitario oficial en Lenguas Minoritarias.</p> |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>            | No hay marco positivo. Simplemente no hay restricciones ni para que los medios públicos puedan emitir en lenguas minoritarias (lo hacen en Turco), ni para que haya medios privados de las minorías, pero no reciben apoyo. Hay un canal local de TV Roma, emisiones radiofónicas y dos periódicos Roma bilingües (no diarios).  |

<sup>242</sup> Bulgaria tiene una población de 7 973.673 habitantes, de los cuales 6 660.682 son búlgaros (83,9%), 757 781 turcos (8,4%), 365 797 gitanos (4,7%) y los restantes 189 413 (2%) son armenios, rusos, griegos, etc.(Fuente: Instituto Nacional de Estadística. República de Bulgaria. 2007).

<sup>243</sup> Constitutional Court Judgment No.7/2006 , SG 12/6 Feb 2007.

<sup>244</sup> Ley de Educación Pública.

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Derechos de participación</b></p>                           | <p>La Constitución (art. 11.4) y la Ley de Partidos prohíben la formación de partidos políticos con base étnica: <i>No habrá partidos políticos en líneas étnicas, raciales o religiosas, ni partidos que busquen el asimiento violento de la energía del Estado.</i></p> <p>En la práctica hay partidos que se presentan como representantes de varias etnias y, así, hay algunos con base en Roma que han obtenido representación a nivel local.</p> <p>Un programa gubernamental creó la figura del experto Roma que ha sido empleado en varias agencias públicas (aprox. 40).</p>  |
| <p><b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b></p> | <p>Consejo Nacional sobre temas Étnicos y Demográficos (Decreto Gobierno 1997) formado por 11 Viceministros, 4 agencias estatales y 32 ONG (21 Roma).</p> <p>Tiene estatus consultivo para la cooperación entre órganos gubernamentales y no gubernamentales en materia de políticas relativas a temas étnicos, demográficos y migraciones. Se encarga también del seguimiento y cumplimiento de las obligaciones internacionales en el campo de la protección de minorías.</p> <p>Desde 1999 existen los Consejos Roma de Distrito (consultivos de los Gobernadores de Distrito).</p> <p>Hay un Programa Marco para la Integración de los Roma en la sociedad búlgara (1999).</p> |

HUNGRÍA<sup>245</sup>**Definición y reconocimiento de las minorías.**

Los derechos de estos grupos están constitucionalmente previstos en el art. 68 de su Carta Magna:<sup>246</sup>

*1. Las minorías nacionales y étnicas que viven en la República Húngara son partícipes del poder popular: son componentes del Estado.*

*2. La República Húngara ofrecerá protección a las minorías nacionales y étnicas. Garantizará su participación colectiva en la vida pública, la protección de su propia cultura, el uso de su lengua materna, la educación en su lengua y el derecho a utilizar los nombres en su lengua.*

*3. Las leyes de la República Hungría garantizarán la representación de las minorías nacionales y étnicas que viven en territorio del país.*

*4. Las minorías nacionales y étnicas podrán crear corporaciones autónomas locales y de ámbito nacional.*

*5. Para la aprobación de la ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas será necesario el voto de dos tercios de los Diputados Parlamentarios presentes.*

*Aunque es la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas la que se encarga de su definición que considerará una minoría nacional y étnica, reconocida como factor constituyente del Estado, a todo grupo étnico, establecido en el territorio de la República de Hungría, desde hace al menos un siglo, que esté en minoría numérica respecto a la población del Estado, cuyos integrantes sean ciudadanos húngaros, que se diferencien de las demás partes de la población por su idioma, cultura y tradiciones propias, a la vez que den testimonio de una conciencia de cohesión que apunte a la conservación de todo lo dicho, a la expresión y protección de los intereses de sus comunidades establecidas a lo largo de la historia.<sup>247</sup>*

Hungría reconoce en la ley mencionada hasta trece minorías nacionales y étnicas distintas, de las que la más importante es la de los romaníes, junto con alemanes, armenios, búlgaros, croatas, eslovacos, eslovenos, griegos, polacos, rumanos, rutenos, serbios, ucranianos.

<sup>245</sup> Firmó el CMPMN el 1 de febrero de 1995, ratificándolo el 25 de septiembre de 1995 y entrando en vigor el 1 de febrero de 1998.

<sup>246</sup> Ley número XX. Año 1949. (Texto refundido resultante de las modificaciones introducidas en el texto en vigor el día 31 de diciembre de 1987, por las Leyes I. del año 1989, VIII. de 1989, XXXI. de 1989, XVI. de 1990, XXIX. de 1990, XL. de 1990, XLIV. de 1990, LIV. de 1990, LXIII. de 1990, CVII. de 1993, LXI. de 1994, LXXIII. de 1993 y la LXXIV. del a o 1994. Las disposiciones impresas en *letra cursiva* entraron en vigor el día 5 de diciembre de 1994).

<sup>247</sup> Ley LXXVII del año 1993 acerca de los derechos de las minorías nacionales y étnicas, Capítulo I, 1.§ inciso (2).

| <b>DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS</b> |  |
|--|--|
| <b>Derechos lingüísticos</b>                                 | <p>Art. 51.1 Ley sobre los derechos de las minorías étnicas y nacionales: "<i>Cualquiera puede utilizar su lengua materna cuando y como estime oportuno</i>". Su uso está garantizado en los procedimientos administrativos, civiles y criminales.<sup>248</sup></p> <p>Hungría ha excluido el Romanés y el Beash<sup>249</sup> del ámbito de protección de la CELMR porque "<i>es difícil definir las áreas en las que estas dos lenguas son utilizadas</i>".</p> <p>El gobierno apoya financieramente un Centro Nacional de Información y Cultura Romani<sup>250</sup> y una red de Centros Comunitarios Roma.<sup>251</sup></p> |
| <b>Derecho de educación</b>                                  | <p>Se establece el deber de los poderes públicos de formar profesores para educar en lenguas minoritarias o bilingües a minorías, así como el derecho de las minorías de establecer y mantener colegios de minorías y otras instituciones educativas (art. 43-48 Ley sobre los derechos de las minorías étnicas y nacionales).</p> <p>Existen algunos centros educativos Roma financiados con fondos internacionales y parte del Estado, aunque no es muy común la impartición de clases de romaní en los centros de enseñanza públicos.</p>   |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>                   | <p>Ley sobre medios de comunicación<sup>252</sup> obliga a los medios públicos a reservar un espacio a la semana a los representantes de las minorías. (Hay un programa a la semana para los Roma). La misma Ley autoriza a los autogobiernos de las minorías a delegar un representante para los patronatos de los órganos que supervisan las retransmisiones de los medios húngaros.</p> <p>La comunidad romaní cuenta con varios periódicos (LungoDrom, Nuestro Mundo, Amaro Drom., Kethano Drom),<sup>253</sup> una agencia de prensa y una emisora de radio (Radio©).</p>   |

<sup>248</sup> Ley N° IV de 1957 de Procedimiento Administrativo, Código Civil N° IV de 1959 y Ley N° I de 1973 de Procedimiento Penal, aunque son disposiciones muy poco utilizadas por la comunidad romaní.

<sup>249</sup> Arcaico dialecto del romaní.

<sup>250</sup> Una herramienta concreta fue la creación del proyecto Romaweb ([www.romacentrum.hu](http://www.romacentrum.hu)) con el cual se asegura que los ciudadanos reciban, de forma continua, información siempre actualizada y que haya un flujo de información, ininterrumpido y mutuo, entre los autogobiernos de la minoría gitana, las organizaciones gitanas, las entidades gubernamentales y las organizaciones sociales.

<sup>251</sup> Financiados a través de los Fondos *Phare* (El programa *Phare* de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PECO) es el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los PECO candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Se trata de ajustar a sus prioridades y necesidades y, si bien, en un principio, el programa *Phare* estaba reservado a los PECO, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales).

<sup>252</sup> De 2002, que recoge finalmente las exigencias derivadas del acervo comunitario. Sin embargo el informe de la Comisión recaló que Hungría aún debe adaptar sus disposiciones nacionales en materia de política lingüística [Informe de seguimiento de la Comisión COM(2003) 675 final - SEC(2003) 1205 (no publicado en el Diario Oficial)].

<sup>253</sup> Que reciben financiación presupuestaria garantizada por la Fundación Pública por las Minorías Nacionales y Étnicas de Hungría.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Derechos de participación</b></p>                           | <p>Se materializan a través de los llamados: Autogobiernos de minorías,<sup>254</sup> elegidos por sufragio entre las minorías a nivel local. Los delegados locales eligen un Parlamento nacional (50 miembros).</p> <p>Los autogobiernos tienen derecho a: solicitar información y elevar iniciativas a cualquier autoridad administrativa con relación a cuestiones de minorías; a establecer y mantener instituciones en áreas de educación, medios de comunicación y preservación de tradiciones. Se requiere su consentimiento para adopción de decretos que afecten a las minorías y el uso de lenguas minoritarias. A nivel nacional pueden establecer instituciones culturales, expresar opiniones de leyes y decretos que afecten a las minorías y participar en la supervisión de la educación de minorías.</p> <p>Respecto a la comunidad romaní, cuentan con más de 10 partidos políticos, pero de escasa influencia.</p>   |
| <p><b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b></p> | <p>Comisionado Parlamentario para los Derechos de las Minorías Étnicas y Nacionales: se prevé en el art. 32/B de la Constitución (seguimiento de la implementación de los derechos de las minorías, principalmente recibe quejas, funciona como <i>Ombudsman</i>).<sup>255</sup></p> <p>En concreto, para la protección de la comunidad roma, hemos de señalar: Comité Inter-ministerial para asuntos Roma (1999) formado por el Ministro de Justicia, el Director de la Oficina para las Minorías, Secretarías de Estado relevantes y el Presidente del Auto-gobierno Nacional Roma.</p> <p>En el gobierno existía además una Oficina para las Minorías Étnicas y Nacionales (1990) con mandato de "asistencia al desarrollo de las políticas gubernamentales para las minorías". Concretamente, para la comunidad romaní, se nombró al Secretario de Estado Político para Asuntos Gitanos (antes dependía del Primer Ministro, ahora del Ministerio de Asuntos Sociales) y Dirección Gral. de Integración Gitana.</p> |

<sup>254</sup> Previstos en la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas.

<sup>255</sup> Sus funciones aparecen mencionadas en el apartado segundo del mencionado art. 32/B de la Constitución, consistentes principalmente en dos: "investigar o mandar a investigar las irregularidades que lleguen a su conocimiento en relación con los derechos de las minorías nacionales y étnicas y, para la subsanación de éstas, iniciar la toma de medidas generales o individuales. 3. La intervención del Comisionado Parlamentario, en los casos contemplados en la ley, podrá producirse por iniciativa de cualquier persona". Esta figura se desarrolló mediante la Ley LIX del año 1993 dispone acerca de la institución del alto comisionado de la Asamblea Nacional.

| POLONIA <sup>256</sup>                                |   |
|---|---|
| <b>Definición y reconocimiento de las minorías.</b>   | <p>En el art. 35.1 de la Constitución de 1997<sup>257</sup> se indica que <i>"garantiza a los ciudadanos polacos pertenecientes a minorías nacionales y étnicas la libertad de mantener y desarrollar su propia lengua, costumbres, tradiciones y cultura"</i>; además, el apartado segundo del mismo artículo les reconoce el derecho de <i>"establecer instituciones culturales y educativas (...) así como a participar en la resolución de cuestiones conectadas con su identidad cultural"</i>.</p> <p>Sin embargo, las minorías no están ni identificadas en una relación oficial, ni tampoco definidas, ya que declaró que entiende la noción de minoría nacional como aquella que habita en el territorio de Polonia y tiene ciudadanía polaca.<sup>258</sup></p> |
| DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS |   |
| <b>Derechos lingüísticos</b>                          | La comunicación con las autoridades debe ser en polaco, pese a que la propia constitución polaca, en su art. 27 recoge que <i>"el polaco será la lengua oficial en la república de Polonia. Esta disposición no infringirá sobre los derechos de las minorías nacionales derivados de los acuerdos internacionales ratificado"</i> .  |
| <b>Derecho de educación</b>                           | Permite el establecimiento de clases y colegios de lenguas minoritarias.  |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>            | Ley de Retransmisiones <sup>259</sup> requiere de los medios públicos que tomen en consideración las necesidades de las minorías nacionales y los grupos étnicos.   |

<sup>256</sup> En la actualidad Polonia se declara como un país étnicamente casi homogéneo. Sin embargo en el pasado su diversidad étnica fue considerable - dentro de sus fronteras vivían personas de diferente nacionalidad y religión. En el año 1931, en tiempos de la multiétnica "Segunda República", se estima que los polacos constituían 64% de la población, los ucranianos 16%, los judíos 10%, los bielorrusos 6%, los alemanes 2%, los lituanos y los rusos 1%. En el periodo de entreguerras las minorías étnicas suponían un 35% de la población. Se estima que en la actualidad esta cifra puede llegar a un 2-3%. Las minorías más numerosas están constituidas por: alemanes (unos 450 000), ucranianos (unos 350 000), bielorrusos (unos 300 000), lituanos (30 mil), eslovacos (25 mil), y judíos (15 mil). En Polonia viven también pequeños grupos de gitanos (romaníes), griegos, macedonios, rusos y tártaros. (Fuente: Embajada de Polonia en España: <http://www.madrid.polemb.net/>).

<sup>257</sup> Aprobada el 2 de abril de 1997, entró en vigor el 17 de octubre.

<sup>258</sup> Así aparece en documento de ratificación del CMPMN.

<sup>259</sup> Ley sobre la radiodifusión y la televisión del año 1993, estableció, entre otras medidas la creación de una nueva institución –el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (KRRIT)– que tenía como fin mantener el orden de las emisiones.

|  |   |
|--|---|
| <b>Derechos de participación</b>                           | En virtud de la Ley Electoral polaca, <sup>260</sup> la barrera electoral del 5% no se aplica a partidos que representen a grupos minoritarios.   |
| <b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b> | <p>El Comité Parlamentario para las Minorías Étnicas y Nacionales discute proyectos de ley acerca de las minorías nacionales, lleva a cabo inspecciones y propone soluciones.</p> <p>Grupo de Trabajo Interministerial de Minorías creado en 1997 y que tiene función consultiva.</p> <p>La Oficina del Gobierno para la Cultura de las Minorías Nacionales creada por decreto del gobierno y cuya función es apoyar las organizaciones de minorías para la preservación de su cultura.</p> |

<sup>260</sup> Ley electoral de 28 de junio de 1991. En el sistema adoptado en 1991, el país fue dividido en 37 distritos de 7 a 17 escaños en cada uno, determinados de acuerdo a la población. Para registrar sus listas en un distrito, un partido tenía que recoger por lo menos 5 000 firmas de los votantes residentes en ese distrito. Los escaños en los distritos eran distribuidos a los partidos a través del método *Hare-Niemeyer*, sin umbral. Del total de 469 escaños, 69 fueron otorgados (a través del método modificado de *Sainte Lague*) en una base a lo largo del país a cada uno de los partidos, los cuales: a) tenían una lista nacional registrada (para la cual, un partido tenía que registrar sus listas en por lo menos cinco distritos al recoger 5 000 firmas de votantes en cada uno), y b) pasar el umbral del 5% a nivel nacional y/o conseguir que sus candidatos fueran electos en por lo menos cinco distritos. Estos umbrales eran perdonados en lo que concernía a las minorías étnicas.

| REPÚBLICA CHECA <sup>261</sup>                        |  |
|---|--|
| <b>Definición y reconocimiento de las minorías.</b>   | <p>En el caso de la República Checa es la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de 1991 (que forma parte del Orden Constitucional por Ley de 1993) la garantiza una serie de derechos a las minorías, sin decir cuáles ni cómo se van a hacer efectivos. También recoge una prohibición de ejercicio de "<i>cualquier presión dirigida a la supresión de una identidad nacional</i>".</p> <p>Es la Ley de Minorías Étnicas y Nacionales (2001) es la que desarrolla este apartado de la Carta dando una definición de minorías:</p> <p>grupo de ciudadanos (...) que residen en el territorio de la actual República Checa y que se diferencian de otros ciudadanos usualmente por un origen étnico, lengua, cultura y tradiciones, conforman una minoría sustancial de la población y, al mismo tiempo, manifiestan su deseo de ser considerados una minoría nacional con objeto de preservar y desarrollar su propia diversidad, lengua y cultura, y con objeto de declarar los intereses del grupo y reconociendo 12 minorías (incluyendo los romaníes).</p> |
| DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS |  |
| <b>Derechos lingüísticos</b>                          | <p>Se prevén medias concretas como la de poner señales bilingües cuando hay un 10% de población de la minoría y al menos un 40% lo demanda.</p> <p>Tienen derecho de utilizar su lengua ante los tribunales (recogido en Códigos Civil y Penal), aunque en el caso del romanés, hay carencia de intérpretes que permitan a la población ejercerlo.</p>   |
| <b>Derecho de educación</b>                           | <p>La Ley de Minorías permite el establecimiento de clases y colegios de lenguas minoritarias para primaria y secundaria.</p> <p>En el caso de la Comunidad Romaní, hay un par de ejemplos privados, apoyados por el gobierno; además se cuenta con un programa curricular ofrecido por el Ministerio de Educación, opcional para los centros educativos de historia y cultura romaní.</p>   |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>            | <p>La Ley de Radio y Ley de Televisión (1991) obliga a los medios públicos a promover la identidad nacional checa y la de las minorías.</p> <p>En el caso de la comunidad romaní, existen cuatro revistas (no diarias) que cuentan con subvención gubernamental, así como algún programa de radio y emisiones esporádicas en la televisión pública de programas en romanés.</p>  |

<sup>261</sup> Firmó el CMPMN el 28 de abril de 1995, ratificándolo el 18 de diciembre de 1997 y entrando en vigor el 1 de abril de 1998.

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Derechos de participación</b></p>                           | <p>La Ley de Minorías (art. 15) permite el establecimiento de órganos locales de minorías que superen 10% de la población.</p> <p>En la práctica casi no hay lugares donde los Roma (autodeclarados) alcancen ese nivel, aunque hay Consejeros Roma en muchos municipios.</p>  |
| <p><b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b></p> | <p>Existe un Consejo de Minorías Nacionales como órgano consultivo.</p> <p>En lo concerniente a la comunidad romaní existe una comisión Interministerial para Asuntos Roma creado por Decreto de Gobierno en 1997, con el mandato de preparar opciones políticas para la consideración del Gobierno, así como revisar las políticas que afectan a los roma. Formado por 12 romaníes y 12 vice-Ministros (uno por cada Ministerio) y encabezado por el Comisario de Derechos Humanos.</p> <p>Asimismo, existe un programa gubernamental: <i>Concepto de Política Gubernamental hacia los miembros de la Comunidad Roma para apoyar su integración en la Sociedad</i> (2000, de renovación anual).</p> |

| RUMANIA   |   |
|---|---|
| <b>Definición y reconocimiento de las minorías.</b>   | La Constitución <sup>262</sup> garantiza el derecho a la identidad de los individuos pertenecientes a las minorías nacionales <sup>263</sup> aunque no hay definición legal de "minoría nacional".  |
| DESARROLLO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS MINORÍAS |   |
| <b>Derechos lingüísticos</b>                          | Ley de Administración Pública permite el uso de lenguas minoritarias en comunicaciones oficiales en distritos donde el 20% de la población pertenezca a la minoría en cuestión. <sup>264</sup>  |
| <b>Derecho de educación</b>                           | Ley de Educación <sup>265</sup> permite el establecimiento de clases de lenguas minoritarias en primaria y secundaria.<br><br>Hay más de 200 profesores de Romanés y más de 10,000 niños que reciben clase de Romanés en la escuela.<br><br>Las minorías pueden crear universidades privadas. Hay universidad húngara pero no Roma. |
| <b>Acceso a los medios de comunicación</b>            | No hay provisiones legales a este respecto.<br><br>Hay revistas que publican las ONG Roma pero pocas con apoyo gubernamental.<br><br>Hay un programa en la televisión pública dedicado a cuestiones de minorías.  |

<sup>262</sup> Fue adoptada en el seno de la Asamblea Constituyente de 21 de noviembre de 1991 y publicada en el Diario Oficial de Rumanía, Part I, No. 233 de 21 Noviembre 1991.

<sup>263</sup> Art. 4.2. Rumania es la patria común e indivisible de todos sus ciudadanos, sin ninguna discriminación en la cuenta de la raza, de la nacionalidad, del origen étnico, de la lengua, de la religión, del sexo, de la opinión, de la adherencia política, de la característica o del origen social; Art. 6 (1) El estado reconoce y garantiza los derechos de las personas que pertenecen a las minorías nacionales, la preservación, desarrollo y expresión de su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa. (2) las medidas de la protección tomadas por el Estado rumano para la preservación, el desarrollo y la expresión de la identidad de las personas que pertenecen a las minorías nacionales se conformarán con los principios de la igualdad y de no discriminación respecto a los otros ciudadanos rumanos.

<sup>264</sup> Ley núm.188/1999 de 8 de diciembre de 1999, de regulación de los funcionarios civiles, versión definitiva publicada en el Diario Oficial de Rumanía núm 293 el 28 de junio de 2000. Art. 99. (1) *En las unidades administrativas locales donde están las personas que pertenecen a una minoría sobre el 20% algunos de los funcionarios en las posiciones que implican el contacto directo con los ciudadanos deben saber la lengua de esa minoría.*

<sup>265</sup> Ley de Organización Educativa, número 84, que se encuentra vigente desde 1995.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Derechos de participación</b></p>                           | <p>De acuerdo con la Constitución y la Ley Electoral<sup>266</sup> las minorías nacionales tienen derecho, al menos, a un escaño garantizado en el Parlamento (también los Roma a través del Partido Roma; este partido tiene alrededor de 200 concejales en ayuntamientos).<sup>267</sup></p> <p>Existe una Estrategia del Gobierno para la mejora de la situación de los Roma que cubre un amplio rango de medidas tanto en el plano social como cultural. Ha impulsado la existencia de asesores/expertos Roma en los ministerios y en los condados.</p> |
| <p><b>Órganos implicados en la protección de las minorías</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión Parlamentaria para las Minorías Nacionales (formada por un diputado de cada minoría).</li> <li>• Comité de Seguimiento de la Estrategia está formado por representantes ministeriales y representantes Roma.</li> </ul> <p>Además, el gobierno cuenta con una Secretaría de Estado para las Minorías y una Agencia Nacional Roma.</p>  |

<sup>266</sup> Ley No 68/1992, de 5 de agosto de 1992, de la elección de la Cámara de Diputados y el Senado. Art. 4, 25 y 68.

<sup>267</sup> La Constitución de Rumania y la ley electoral concede, a las organizaciones legalmente constituidas de los ciudadanos que pertenezcan a una minoría nacional, en caso de que estos no puedan obtener en la elección al menos un diputado o el mandato de un senador, el derecho al mandato de un diputado, si han obtenido en todo el país un número de los votos iguales en a menos 5% del medio de votos. Art. 62 de la Constitución: "Las organizaciones de los ciudadanos que pertenecen a las minorías nacionales, que no pueden obtener el número de los votos para su representación en el Parlamento, tienen el derecho a un escaño cada uno, bajo términos de la ley electoral. Los ciudadanos de una minoría nacional serán representados por una organización solamente".



Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2016 en los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V., calle Norte 178 núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 Lt BT de 8, 10, 11 y 14 puntos y Gothic720 BT de 12 y 18 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel couché mate dos caras de 100 grs.

