

## 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 redundan 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.

