

[Documents de treball 8

[La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta
europea de llengües regionals o minoritàries

Santiago Castellà Surribas

Any: 2002

mercator
dret i legislació lingüística

ciemen

DOCUMENTS DE TREBALL

Mercator (www.mercator-central.org) és un programa de recerca i un servei d'informació i documentació en l'àmbit de les llengües minoritzades d'Europa, desenvolupat conjuntament per tres centres que cobreixen aspectes diferents: educació, mitjans de comunicació i drets lingüístics i legislació.

Els *Documents de Treball Mercator-Legislació* pretenen posar a disposició dels usuaris de la xarxa Mercator una sèrie de treballs de recerca en curs i d'articles de petit format dins la temàtica dels drets, legislació i política lingüística, amb un èmfasi especial en l'ús de les llengües minoritzades a les esferes de domini públic.

Edita

CIEMEN (Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions)

Rocafort 242, bis
08029 BARCELONA
(CATALUNYA)

Tel. (+34.93) 444 38 00

Fax (+34.93) 444 38 09

mercator@ciemen.org

www.troc.es/ciemen/mercator

Edició

Equip del Programa Mercator-Legislació:

Aureli Argemí

Virgínia Unamuno

Sergi Vilaró

Nota

La correspondència s'ha d'enviar a l'adreça del CIEMEN. Podeu fer-hi arribar, per correu -postal o electrònic- o fax, tots els documents que, segons el vostre criteri, haurien de formar part d'aquesta publicació.

El CIEMEN no fa necessàriament seves les opinions, els criteris i la terminologia exposats en les diverses col·laboracions.

ISSN 1133-3928

© Santiago Castellà Surribas, 2002

Amb el suport de



[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

[La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Santiago Castellà Surribas
Professor de Dret Internacional Públic
Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries	1
2. La manifestació del consentiment a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries	3
3. El procés de ratificació de l'Estat espanyol	8
4. Les obligacions assumides per l'Estat espanyol	17
5. Conclusions: Les possibilitats d'aplicació de la Carta europea a l'Estat espanyol	23

1. Introducció a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

El 4 d'octubre de 1988 l'Assemblea parlamentària del Consell d'Europa va aprovar el text del projecte de Carta europea de les llengües regionals o minoritàries elaborat per la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa, amb la idea que el text fos elevat al grau d'una Convenció del Consell d'Europa¹. Fins a 22 de juny de 1992, i després de molts tocs d'atenció de la Assemblea², el Comitè de Ministres no va adoptar com a Conveni aquest text, després

¹ En aquest sentit, WOEHLING J.- M.: "Institutions Européennes et droit linguistiques des minorités", en GIORDAN, H. (DIR): *Les minorités en Europe -Droits linguistiques, droits de l'homme*, Ed. Kime, París, 1992, pàg. 517 a 521; i PETSCHEN, S.: "Entre la política y el derecho: la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 66, 1989, pàg. 127 a 144. Sobre el procés d'elaboració de la Carta europea, un membre de l'equip d'experts encarregat de la seva redacció va escriure dos interessants articles, DE PUIG, LLUÍS M: "Informe provisional sobre la preparació d'un projecte de Carta europea de les llengües regionals i minoritàries", *R.L.D.*, Núm. 8, pàg. 79 a 92; i del mateix autor "Debat i elaboració de la Carta europea de les Llengües", *R.L.D.*, Núm. 16, pàg. 153 a 172.

² Per exemple, ASSEMBLEA PARLAMENTÀRIA, Recomanació 1177 (1992) i Directiva 474

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

dels intensos treballs del Comitè ad hoc d'experts sobre les llengües regionals o minoritàries (CALH) al qual es va encarregar la seva elaboració definitiva.

Un cop superades multitud de reticències, i amb l'abstenció de Turquia, Grècia, França, Regne Unit i Xipre, es va poder adoptar la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries³, basada en principis interculturals i plurilingüístics, i inspirada des de concepcions més culturals que polítiques⁴. Va quedar oberta a la signatura el 5 de novembre de 1992, entrant en vigor l'1 de març de 1998 quan es van aconseguir les cinc primeres ratificacions necessàries.

Una de les principals dificultats amb què es va trobar la Carta europea és la diversitat de situacions a regular i l'heterogeneïtat de les mateixes, el que l'ha portat a la laxitud dels seus plantejaments, fins al punt que algun autor ha parlat "d'un sistema a la carta"⁵, donat l'ampli marge d'apreciació que tenen els estats en la seva aplicació⁶. L'aproximació des d'òptiques més culturals que polítiques de la Carta, destinada més a la protecció de les llengües que a la protecció de les minories⁷, fa que no es creïn drets directament per als usuaris de les llengües, sinó obligacions pels estats de legislar i adequar la seva activitat normativa i administrativa als principis fixats per la Carta⁸.

(1992), ambdues de 5 de febrer de 1992; Ops. Cits. En aquests textos es proposava al Comitè de Ministres, entre d'altres coses: "...de concloure dans les meilleurs délais les travaux en cours pour l'élaboration d'une charte des langues régionales et minoritaires, et de faire tout son possible pour une mise en oeuvre de la charte".

³ CARTA EUROPEA DE LES LLENGÜES REGIONALS O MINORITÀRIES, S.T.E., Núm. 148.

⁴ En aquest sentit CHRISTOPOULOS, D.: La question de la protection des minorités dans un ordre public européen: analyse critique des travaux élaborés au sein du Conseil de l'Europe, de la CSCE, et de la CEE, Université R. Schuman, Thèses, Strasbourg, 199, pàg. 100 a 108.

⁵ CHRISTOPOULOS, D.: *La question de la protection...*, Op. Cit., pàg. 101. Veure també l'anàlisi que sobre els diferents graus de compromís que es poden assumir per l'estat en relació a la Carta es fa a, KOVACS, PETER: "La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités ? (Quelques considérations sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires)", *R.G.D.I.P.*, Vol. 97, 1993/2, pàg. 414 i 415.

⁶ HARTING, HANNO: "Les travaux du Conseil de l'Europe dans la domaine des minorités", en GRIGORIOU, PANAIOTIS (ED.): *Questions de minorités en Europe*, Centre Hellénique d'Etudes Européennes, Presses interuniversitaires européennes, Brussel-les, 1994, pàg. 289.

⁷ Com indica VERHOEVEN, "L'objectif est seulement d'inviter les Etats à reconnaître les langues régionales ou minoritaires, en facilitant l'emploi aux fins de les sauvegarder", en VERHOEVEN, JOE: "Les principales étapes de la protection internationale des minorités", *R.T.D.H.*, Núm. 30, 1997, pàg. 200 i 201.

⁸ HARTING, H.: "Les travaux du Conseil ...", Op. Cit., pàg. 289.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

La Carta exclou del seu àmbit tant els dialectes com les llengües dels emigrants, centrant-se en la preservació d'aquelles llengües que, com diu el seu article 1, són "*parlades tradicionalment en el territori d'un estat pels nacionals d'aquest estat que constitueixen un grup numèricament inferior a la resta de la població de l'estat, i diferents de la(es) llengua(ües) oficial(s) d'aquest estat*", distingint les llengües que tenen una base territorial de les no territorials⁹. Presenta, a més, diverses mesures en diferents àmbits en els quals l'ús de la llengua hi té una especial significació pública: educació, administració de justícia, serveis públics, mitjans de comunicació, activitats culturals, vida econòmica i social, etc.¹⁰.

L'estructura de la Carta, s'articula en 23 articles dividits en cinc apartats: la definició del que s'entén per llengües regionals o minoritàries; els objectius i principis que han de perseguir els estats en aquest àmbit; les mesures per afavorir la utilització d'aquestes llengües en el conjunt de la vida pública; un mecanisme de control basat en la creació d'un *Comitè d'experts independents* per analitzar els informes estatals; i les disposicions finals.

Ens interessa destacar especialment l'establiment d'un mecanisme de control consistent en la institució d'un Comitè d'experts independents que analitzarà els informes periòdics dels estats així com les comunicacions i informacions d'associacions i d'organismes relacionats amb les llengües regionals o minoritàries protegides. El resultat de l'activitat d'aquest Comitè serà un informe sobre la situació que ha estat objecte d'estudi i, en el seu cas, la formulació de recomanacions no vinculants, indicant les mesures més adequades per a reorientar situacions contràries als fins de la Carta europea. Però, l'ampli marge de discrecionalitat estatal alhora d'assumir aquestes obligacions fa que part de la doctrina dubti de l'eficàcia d'aquest instrument¹¹.

2. La manifestació del consentiment a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

La manifestació del consentiment d'un estat en obligar-se per la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

⁹ Sobre els conceptes utilitzats a la Carta europea veure, THORNBERRI, PATRICK & MARTÍN ESTEBANEZ, MARÍA AMOR: *The Council of Europe and Minorities*, COEMIN, 1994, pàg. 32 i 33.

¹⁰ Una anàlisi del seu contingut es troba a ALBANESE, FERDINANDO: "*Ethnic and linguistic minorities in Europe*", *I.E.L.*, Vol.11, 1991, pàg. 332 a 336.

¹¹ THORNBERRI, P. & MARTIN, M. A.: *The Council of ...*, Op. Cit., pàg. 35.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

presenta uns trets propis que la diferencien d'altres tractats internacionals. La seva característica principal és la flexibilitat a l'hora d'assumir les obligacions derivades de la Carta. En efecte, d'acord amb l'article 2 de la Carta europea es poden dividir en dos grans grups les obligacions estatals: en primer lloc, les obligacions derivades de la Part II de la Carta –que és l'article 7, on es recullen els objectius i principis perseguits; en segon lloc, les obligacions derivades de la Part III de la Carta –articles 8 a 14– concretades en les qüestions de l'ensenyament (article 8), l'administració de justícia (article 9), les relacions amb les autoritats administratives i els serveis públics (article 10), els mitjans de comunicació (article 11), les activitats i serveis culturals (article 12), la participació en la vida econòmica i social (article 13) i les relacions transfrontereres (article 14).

La gran diferència entre les obligacions assumides per l'estat en virtut de la Part II de la Carta, i les de la Part III de la Carta, és la irrenunciabilitat de les primeres i la opcionalitat o flexibilitat de les segones: però aquesta afirmació ha de ser matisada. En efecte, pel que fa als objectius i principis de la Carta recollits en l'article 7, Part II de la Carta, aquests són en principi irrenunciables per l'estat, i no s'estableix la possibilitat d'escollir entre ells ni de prioritzar-ne uns per sobre dels altres. Ara bé, aquesta obligatorietat irrenunciable, pot ser matisada pel dret de l'estat a fer reserves que excloguin o modifiquin el contingut d'aquestes disposicions, possibilitat avalada genèricament pel Dret internacional general¹², i específicament en la pròpia Carta que en el seu article 21 recull la possibilitat de realitzar esmenes als paràgrafs 2 a 5 de l'article 7, prohibint-se expressament qualsevol reserva sobre d'altres disposicions. Així, l'article 7 pot ser reservat en la seva totalitat per un estat exceptuant el seu paràgraf 1, que és el que estableix els objectius i principis que han de regir l'acció legislativa, administrativa i la pràctica de l'estat en els territoris on es parlen llengües regionals i minoritàries. Aquests objectius i principis són: el reconeixement d'aquestes llengües com a expressió d'enriquiment cultural (article 7.1.a), evitar que les divisions administratives siguin un obstacle per al foment d'aquestes llengües (article 7.1.b), el foment de les

¹² Conveni de Viena sobre Dret dels Tractats de 23 de maig de 1969 (BOE núm. 142, de 13 de juny de 1980, articles 19 a 23.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

mateixes per tal de salvaguardar-les (article 7.1.c), facilitar l'ús de les llengües en la vida pública i privada (article 7.1.d), el manteniment i desenvolupament de relacions entre grups que utilitzen una mateixa llengua i entre diferents grups lingüístics (article 7.1.d), la provisió de mitjans per a l'ensenyament i l'estudi de les llengües regionals o minoritàries (article 7.1.e i h), facilitar el seu aprenentatge voluntari (article 7.1.g), i la promoció dels intercanvis transfronterers (article 7.1.i). Aquests *objectius i principis* són irrenunciables per l'estat que manifesti el seu consentiment en obligar-se per la Carta, i no poden ser objecte de cap reserva, però en tant que *objectius i principis* el que generen són obligacions de comportament i no obligacions concretes de resultat, el que fa molt més difícil el seu control i difumina el caràcter obligatori de les mateixes.

Però el que més sobta d'aquesta Part II de la Carta és la possibilitat estatal de reservar els paràgrafs 2 a 5 de l'article 7 d'aquesta part II. En aquests paràgrafs els *objectius i principis* ja no es limiten als territoris on es parlen les llengües regionals o minoritàries, sinó que el seu àmbit és el conjunt del territori estatal; i es concreten en l'establiment del principi de no discriminació en la utilització de llengües regionals o minoritàries, en la possibilitat d'establir mesures especials d'acció positiva o discriminació inversa (article 7.2), en el foment de la comprensió i la tolerància entre els diferents grups lingüístics (article 7.3), en la participació dels interessats en el disseny de les polítiques lingüístiques (article 7.4), i finalment, en l'aplicació dels principis de l'article 7.1 a les llengües sense base territorial definida (article 7.5) . I dic que sobta perquè tractant-se d'*objectius i principis* la possibilitat de fer-ne reserves és força inusual, de fet el Conveni de Viena de 1969 sobre Dret dels Tractats, en el seu article 19, exclou la possibilitat de reserves que siguin "*incompatibles amb l'objecte i fi del tractat*"¹³. Però el que més sobta és la possibilitat de reservar l'article 7.2 que estableix el principi de no discriminació per raó de llengua¹⁴, en la mesura que no es tracta d'una mera disposició convencional

¹³ Qüestió que va ser confirmada per la Cort Internacional de Justícia en l'Opinió Consultiva de 18 de maig de 1951 sobre la validesa de certes reserves a la Convenció per a la prevenció i sanció del delict de genocidi.

¹⁴ Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, Article 7.2: "*Les parts es comprometen a eliminar, si encara no ho han fet, tota distinció, exclusió, restricció, o preferència injustificades en relació a la utilització d'una llengua regional o minoritària que tingui*

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

sinó que és la traducció d'un principi fonamental del Dret internacional contemporani configurat en una norma de *ius cogens*, essent nul de ple dret tot acord contrari¹⁵.

Pel que fa referència a la Part III de la Carta, articles 8 a 14, la inicial flexibilitat es troba parcialment limitada. És cert que l'article 2 assenyala que els estats escolliran les llengües objecte de protecció i les obligacions contingudes en la Part III de la Carta que assumeixen en relació a cadascuna d'aquestes llengües. Però amb la limitació d'"*aplicar un mínim de trenta-cinc paràgrafs o apartats (...) dels quals, almenys tres, hauran de ser escollits de cadascun dels articles 8 i 12 i un de cada un dels articles 10, 11 y 13*". Aquesta norma limita parcialment la discrecionalitat estatal a l'hora d'escollir les obligacions que assumeix respecte a una llengua; però la limitació fonamental a aquesta discrecionalitat estatal l'hem de cercar en el propi objecte i fi de la disposició, pensada per adaptar les obligacions estatals a les necessitats de cada llengua en concret, i no per permetre als estats escapar-se d'assumir obligacions internacionals en relació a les llengües regionals i minoritàries. Hi ha hagut un intent de definir un estàndard mínim europeu de drets lingüístics, per mitjà d'una sol·licitud feta per la Comissió d'Afers Jurídics i Drets Humans de l'Assemblea parlamentària del Consell d'Europa a la Comissió Europea per la democràcia pel dret, coneguda com a Comissió de Venècia. En el seu dictamen, però, aquesta defuig de pronunciar-se clarament indicant que definir un "*nucli dur*" de drets lingüístics esdevé "*estrany a l'esperit i al sistema de la Carta europea*"¹⁶.

Donada aquesta flexibilitat, cada estat contractant haurà de fer públiques les llengües que seran objecte de protecció i les

per objecte desalentar o posar en perill el manteniment o el desenvolupament de la mateixa. L'adopció de mesures especials a favor de les llengües regionals o minoritàries, destinades a promoure una igualtat entre els que parlen aquestes llengües i la resta de la població i orientades a tenir en compte les seves situacions peculiars, no es consideraran un acte de discriminació amb els que parlen llengües més exteses".

¹⁵ En relació al principi de no discriminació com a norma de dret internacional general, i com a norma de *ius cogens*, veure, THORBERRY; PATRICK: *International Law and the rights of minorities*, Clarendon paperbacks, Oxford, 1992, pàg. 310 a 328; i MCKEAN, W.: *Equality and discrimination under International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1983, pàg. 277 i ss.

¹⁶ Avis de la Commission de Venise sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que devraient être acceptées par tous les Etats contractants, de 2 de març de 1996.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

obligacions de la Part III de la Carta que assumeix en relació a aquestes llengües. Tot plegat determina un model de manifestació del consentiment específic d'aquest instrument. Així, els estats en el moment de manifestar el consentiment hauran d'adjuntar un document on explicitin la seva elecció. La natura jurídica d'aquest document no és clara: podríem dir que estem davant d'un acte de ratificació parcial o d'una esmena que exclou l'aplicació de les obligacions no indicades de forma expressa i per a totes aquelles llengües que no siguin expressament especificades. Però sembla que hi ha un consens generalitzat en parlar de "declaració estatal" encara que pels seus efectes sigui més correcte parlar d'una manifestació del consentiment parcial o sotmesa a condició, o de reserves, tot i que, tal i com especifica l'article 3.3. de la Carta europea, *"Els compromisos previstos en el paràgraf precedent es consideraran part integrant de la ratificació, acceptació o aprovació i tindran els mateixos efectes a partir de la data de la seva notificació"*.

Aquesta declaració pot presentar-se en el moment de la signatura de la Carta, acte jurídic que no implica obligar-se per la mateixa, sinó que en la terminologia pròpia del Dret dels tractats equival a la autenticació, o sigui a manifestar que el text del tractat es dona per autèntic i definitiu¹⁷; i/o en el moment de manifestar el consentiment en obligar-se, ja es faci per mitjà de la ratificació, acceptació o aprovació, termes equivalents d'acord amb l'article 2.1.b) del Conveni de Viena sobre Dret dels Tractats de 1969, que indiquen diferent grau de solemnitat en la manifestació del consentiment estatal. Les declaracions fetes en el moment de la signatura no tenen cap valor jurídic i podran ser confirmades o modificades en el moment de manifestar el consentiment, tot i que ens serveixen per conèixer la posició política inicial de l'estat abans que el seu consentiment sigui definitiu.

Una altra característica important d'aquest model de manifestació del consentiment, és que resta permanentment oberta la possibilitat de fer ampliacions a la declaració inicial ampliant les obligacions assumides per l'estat, o les llengües objecte de protecció, tal i com es

¹⁷ Vid. article 10 del Conveni de Viena sobre Dret dels Tractats de 1969, Op. Cit.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

contempla en l'article 3.2¹⁸. Per contra, no està prevista la possibilitat de modificar restrictivament les obligacions assumides, quedant, al nostre entendre, exclosa la marxa enrera, tot consolidant-se la protecció internacional inicialment assumida. L'única opció estatal per deslliurar-se d'aquestes obligacions internacionals és mitjançant la renúncia a la totalitat del text de la Carta, contemplada i regulada en el seu article 22. Aquesta impossibilitat de reduir la protecció inicialment establerta ens situa en una dinàmica de progressivitat que ha de ser favorablement valorada.

3. El procés de ratificació de l'Estat espanyol

L'Estat espanyol és un dels primers signants de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, en tant que actiu participant en el seu procés de conclusió al si del Consell d'Europa, el mateix dia de la seva proclamació i obertura a la ratificació, el 5 de novembre de 1992. Però no serà fins el 2 de febrer de 2001 que l'instrument de ratificació és signat pel Rei Juan Carlos I amb el refrend del Ministre d'Afers exteriors, Sr. Josep Piqué i Camps, dipositant-se davant del Secretari General del Consell d'Europa el 9 d'abril de 2001, i entrant internacionalment en vigor per Espanya des de l'1 d'agost de 2001. Acte que serà publicat al Boletín Oficial del Estado núm. 222, adquirint així plena eficàcia interna, el 15 de setembre de 2001. Fins arribar a aquest moment s'ha seguit un llarg camí ple d'interrupcions.

La Carta europea, elaborada amb la participació de diversos representants de l'Estat espanyol tant en la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa com en l'Assemblea Parlamentària, ambdues del Consell d'Europa, va ser signada per Espanya en l'acte en què el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va obrir-la a la signatura, el 5 de novembre de 1992, formulant-se en aquell moment una primera declaració sobre les llengües regionals i minoritàries que al si de l'Estat espanyol serien objecte de protecció, i sobre les obligacions que s'assumien de la Part III de la Carta.

¹⁸ Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, Article 3.2 "*Tota Part, en qualsevol moment posterior, podrà notificar al Secretari General que accepta les obligacions que deriven de les disposicions de qualsevol altre paràgraf de la Carta que no haguessin estat especificades en el seu instrument de ratificació, acceptació o aprovació, o que aplicarà el paràgraf 1 del present article a d'altres llengües regionals o minoritàries, o a d'altres llengües oficials menys difoses en el conjunt o en una part del seu territori*".

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

No va ser fins al final de la VI legislatura -en el context polític del primer govern del Partit Popular que no disposa d'una majoria parlamentària suficient i és recolzat per forces nacionalistes principalment catalanes i basques- quan s'inicia el procediment de ratificació, que té com a element central l'autorització de les Corts Generals al govern. Aquest important tràmit parlamentari, concentra una intensa discussió, de la qual en sortirà un text de consens. Però el procés de ratificació quedarà interromput per l'arribada de la fi de la legislatura, i s'haurà de repetir a la VII Legislatura.

Al 1992, en la seva declaració adjunta a la signatura de la Carta, l'Estat espanyol indicava com a llengües regionals o minoritàries als efectes de l'aplicació de les disposicions de la Carta europea *“les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes del País Basc, Catalunya, Illes Balears, Galícia, de la Comunitat Valenciana i de la Comunitat Foral de Navarra. (...) Al mateix temps, Espanya declara, als mateixos efectes, que també s'entenen per llengües regionals o minoritàries les que els Estatuts d'Autonomia d'Aragó, Astúries i Catalunya donen protecció i emparen en els territoris on tradicionalment es parlen (...)”*. Aquestes idees inicials centren el procés de discussió parlamentària.

El govern espanyol va decidir iniciar el procediment de ratificació, per la qual cosa va sol·licitar l'autorització de les Corts Generals que l'article 94.1 de la Constitució exigeix, entre d'altres, pels tractats de caràcter polític i pels tractats que afectin a drets fonamentals¹⁹. L'autorització de les Corts requereix l'aprovació per majoria a ambdues Cambres legislatives. La declaració adjunta a la ratificació que proposa el govern a les Corts és diferent a la que havia presentat Espanya en el moment de la signatura davant la Secretaria General del Consell d'Europa. El primer paràgraf de la iniciativa del govern diu *“Espanya declara que, als efectes previstos en els citats articles (articles 2 paràgraf 2. i 3 paràgraf 1 de*

¹⁹ Constitució Espanyola, Article 94.1 “La prestació del consentiment de l'estat per a obligar-se per mitjà de tractats o convenis requerirà la prèvia autorització de les Corts Generals, en els següents casos: A) Tractats de caràcter polític. B) Tractats o convenis de caràcter militar. C) Tractats o convenis que afecten la integritat territorial de l'estat o els drets i deures fonamentals establerts en el Títol I. D) Tractats o convenis que impliquin obligacions financeres per a la hisenda pública. E) Tractats o convenis que suposin modificació o derogació d'alguna llei o exigeixin mesures legislatives per a la seva execució”.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

la Carta europea), s'entén per llengües regionals o minoritàries, en tant que llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia de les respectives Comunitats Autònomes, l'euskera al País Basc, el català a Catalunya i les Illes Balears, el gallec a Galícia, el valencià a la Comunitat Valenciana i el basc a la Comunitat Foral de Navarra²⁰. La proposta del govern Aznar varia de la declaració de 1992 en què ara s'especifiquen llengües en concret amb criteris escassament científics, al diferenciar-se el català del valencià i l'inexplicable diferenciació entre l'euskera i el basc. A més, en la proposta del govern no hi ha cap menció de les llengües que sense ser declarades oficials gaudeixen de cert grau de protecció en els Estatuts d'Autonomia d'Aragó, Astúries i Catalunya, com són el bable, la fabla aragonesa i l'aranès.

A aquesta iniciativa governamental el grups parlamentaris van respondre amb la presentació de sis esmenes: les dues primeres signades per Manuel Alcaraz Ramos de Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya-Verds integrats en el Grup Mixt, i les altres quatre signades per Josep López de Lerma i López del Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió). La primera esmena de Manuel Alcaraz proposa que per respecte a la unitat de la llengua catalana, la redacció sigui la següent: *"..el català, en qualsevol de les seves varietats lingüístico-geogràfiques, a Catalunya, Illes Balears i Comunitat Valenciana,..."*. I la seva segona esmena va dirigida a afegir *"el bable asturià en l'àmbit territorial del Principat d'Astúries"* en tant que llengua regional o minoritària que encara no té la consideració de llengua oficial²¹.

Per la seva banda, el Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió) en l'esmena núm. 3 proposa una redacció basada en la denominació legal de cada estatut d'autonomia, o sigui, igual que la proposada pel govern espanyol, però indicant que *"s'entenen per llengües regionals o minoritàries, en tant que llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia de les respectives Comunitats Autònomes amb les*

²⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Sección Cortes Generales, VI Legislatura, Serie A, Núm. 383 de 11 d' octubre de 1999. També a BOCG, Congreso de los Diputados, Iniciativa, C-359-1 de 11 d'octubre de 1999.

²¹ BOCG, Congreso de los Diputados, Enmiendas, C-359-2, de 10 de novembre de 1999.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

denominacions legals usades en ells,...”, justificant aquesta proposta en la idea de “no qüestionar el pronunciament de la majoria dels estudis de filologia i les Acadèmies”. En la seva esmena número quatre, CiU proposa afegir com a llengües objecte de protecció les que sense ser oficials són recollides en els Estatuts d'Autonomia de Catalunya, Aragó i Astúries; però en el cas d'Aragó no limitant-se a la parla aragonesa sinó que proposa una redacció en què explícita la protecció per “*el català a les comarques orientals d'Aragó des de la Ribagorça al Matarranya i l'aragonès en les comarques del nord d'Aragó*”. En la seva esmena número 5 i 6, Convergència i Unió proposa les obligacions que han de ser assumides per l'Estat espanyol en relació a la Part III de la Carta per a les llengües oficials als Estatuts d'Autonomia, i per a les protegides però no oficials, respectivament, qüestió de la qual ens n'ocuparem en l'apartat següent.

Constituïda la Ponència de la Comissió d'Afers Exteriors del Congrés de Diputats pels diputats del Grup Popular, Francisco Ricomá de Castellarnau i Pilar Pulgar Fraile, del Grup Socialista, Jordi Marsal i Muntalà, Lluís Maria de Puig i Olivé, del Grup d'Izquierda Unida, José Navas Amores, del Grup Català-CiU, Carme Laura Gil i Miro, del Grup Basc-PNB, Joan González de Txábarri Miranda, pel Grup de Coalición Canaria, Luís Mardones Sevilla, i pel Grup Mixt, en Manuel Alcaraz Ramos, aquesta informa favorablement, donant pas a la discussió del text i de les esmenes al si de la Comissió²².

Reunida la Comissió d'Afers Exteriors el 15 de desembre de 1999, sorgeix el dubte de si davant la imminent dissolució de les Corts i final de la VI Legislatura val la pena entrar a discutir la qüestió de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, donat que en no poder-se realitzar la votació al Senat quedaran sense efecte totes les accions iniciades²³. Davant els dubtes exposats pel diputat del Grup Socialista, Estrella Pedrola i pel del Grup Popular, Robles Fraga, el President de la Comissió,

²² BOCG, Congreso de los Diputados, Informe de la Ponència, G359-3, de 22 de novembre de 1999.

²³ Reglamento del Congreso de los Diputados, Article 207: “Dissolt el Congrés dels Diputats o expirat el seu mandat, quedaran caducats tots el assumptes pendents d'examen i resolució per la Cambra, excepte aquells dels quals constitucionalment hagi de conèixer la seva Diputació Permanent”.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Francisco Javier Rupérez Rubio, insisteix que les Cambres no estan encara dissoltes “*i no tinc per què presumir que s’han de dissoldre o quan s’han de dissoldre (...). De manera que anem a continuar amb la tramitació com es fa normalment*”.

El debat parlamentari va ser llarg i confús, amb moltes esmenes transaccionals presentades *in voce*²⁴. La intervenció de Manuel Alcaraz va estar marcada per la defensa del bable asturià, rebutjant la denominació d’asturià” proposada per CiU, la crítica a l’artificial distinció entre l’euskera al País Basc i el “vascuence” a Navarra, el rebuig per motius de “*racionalitat científica*” a distingir entre català i valencià; i finalment la proposta d’una transaccional, consistent en no anomenar les llengües objecte de protecció, sinó parlar simplement de llengües reconegudes com a oficials en l’Estatut d’Autonomia de les respectives Comunitats Autònomes, redacció que al seu entendre salvaria el problema de les possibles reformes estatutàries on es declarin oficials determinades llengües, com podria passar amb el català a l’Aragó.

Seguidament intervé per defensar les quatre esmenes presentades pel Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió) el Diputat Ignasi Guardans, que fixa la seva posició inicial en la idea que la ratificació de la Carta europea no és un mitjà vàlid per intentar perfeccionar la protecció del català; afirma que seria absurd, ridícul i jurídicament inconsistent intentar millorar la situació de les llengües mitjançant la modificació o esmena d’una declaració de ratificació a un tractat internacional, i afirma que “l’únic que pretenen les nostres esmenes és que la declaració que el Regne d’Espanya va presentar a la Carta europea estigui en perfecta sintonia amb la Constitució i amb els Estatuts d’Autonomia”. Després de refusar entrar en polèmiques lingüístiques (“creiem que aquest és un tema que ha de ser resolt en un fòrum acadèmic i no polític”), acceptà l’esmena transaccional *in voce* presentada per Manuel Alcaraz, de parlar de les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d’Autonomia, sense ni tan sols anomenar quines són aquestes.

²⁴ BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 819, Comisiones, Asuntos Exteriores, Sesión 62, celebrada el 15 de desembre de 1999, pàg. 24385 a 24396.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Defensa l'establiment d'obligacions també per a llengües no oficials però protegides pels Estatuts d'Autonomia de Catalunya, Aragó i Principat d'Astúries, com són respectivament l'aranès, la fabla i el bable asturià.

Defensades totes les esmenes, intervé Serrano Viñue en representació del Partit Aragonès Regionalista, referint-se a l'article 7 de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó que estableix que una llei de llengües organitzarà l'espai lingüístic aragonès, on, assenyala, conviuen quatre varietats lingüístiques: la fabla aragonesa, el castellà, el català xapurriau, i el català parlat en aragonès; finalment aquest diputat presenta una esmena *in voce* proposant que l'esmena 6, presentada per Convergència i Unió, no parli de comarques o territoris quan es refereix a l'Aragó –tasca que ja farà la llei de llengües d'Aragó- i que es faci referència únicament a les llengües no oficials protegides pels Estatuts d'Autonomia.

A continuació pren la paraula el diputat d'Unió Valenciana Chiquillo Barber, que amb un gran desconeixement del text que es vota (creu que s'està parlant d'un text de la Unió Europea), defensa la denominació de valencià per al català parlat a València, per coherència amb la denominació utilitzada a l'article 7 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. I s'oposa a no assenyalar pel seu nom cada llengua protegida: *"Crec que per lògica i per coherència, en el document que ha de presentar l'Estat espanyol davant la Unió Europea(...), hi ha d'aparèixer clarament explicitat el valencià com a llengua pròpia del valencians"*.

Les intervencions del diputat del Grup Socialista Lluís Maria de Puig i Olivé, i el del partit Popular, Martínez Casañ, canvien la dinàmica del debat. De Puig presenta una esmena transaccional a la núm. 6 de QU, on es retira la denominació de les llengües protegides però no oficials. En el mateix sentit Martínez Casañ presenta una esmena *in voce*. L'enrenou és considerable perquè la mateixa qüestió, relativa a denominar o no les llengües protegides per Estatuts d'Autonomia però no oficials, ha estat plantejada de forma similar per tots el que hi han intervingut. Finalment, el representant del Grup Parlamentari Català – CiU, acceptà l'esmena socialista, proposant la votació del següent text: *"també s'entén*

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

per llengües regionals o minoritàries les que els Estatuts d'Autonomia de Catalunya, Aragó i Astúries protegeixen i emparen en els territoris on tradicionalment es parlen, i establir per aquestes la protecció que sigui raonable en aplicació dels principis de la Carta europea. Però en el darrer moment el Grup Popular intenta treure també del text la menció de les tres Comunitats Autònomes i parlar simplement de què *s'entén per llengües regionals o minoritàries aquelles que així reconeixen, protegeixen o emparen els Estatuts d'Autonomia*". Ignasi Guardans s'hi oposa, davant la incredulitat del President de la Comissió: *"Per què no l'accepta? Quina és la diferència? On és la teologia?"*, reben una contundent resposta: *"La teologia està senzillament en què el Grup Popular, amb la idea del cafè per a tothom, pretén fins i tot crear llengües minoritàries a Andalusia, Galícia i Extremadura"*. Intervenció seguida de múltiples propostes per apropar posicions i assolir un consens en aquest tema, després d'un recés i el canvi de l'ordre del dia per tal ajornar aquesta votació.

Pel que fa a les llengües declarades oficials pels Estatuts d'Autonomia, Ignasi Guardans retira l'esmena núm. 3 de CiU, acceptant el consens al voltant de la idea que no es digui la denominació de la llengua, sinó tant sols *"Espanya declara que, (...), s'entén per llengües regionals o minoritàries les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia de les respectives Comunitats Autònomes"*, encara que posteriors intervencions del diputat d'Unió Valenciana, Chiquillo Barber, obren de nou la qüestió.

En el darrer moment s'aconsegueix el consens de tots del grups, quedant finalment redactada la Declaració en el següents termes:

"Espanya declara que, als efectes previstos en el citats articles, s'entén per llengües regionals o minoritàries les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes del País Basc, Catalunya, Illes Balears, Galícia, València i Navarra.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

*Així mateix, Espanya declara, als mateixos efectes, que també s'entenen per llengües regionals o minoritàries les que els Estatuts d'Autonomia protegeixen i emparen en els territoris on tradicionalment es parlen*²⁵

El primer paràgraf es aprovat per unanimitat, i el segon, que es vota per separat a petició del diputat del Partit Aragonès Regionalista, Serrano Vinué, és aprovat per 30 vots a favor i dues abstencions.

Però, efectivament, l'arribada del final de la legislatura i la dissolució de les cambres fa que tota la feina feta s'hagi de repetir, ja que no estava conclosa. A la VII legislatura no es reprèn el tema fins que arriba de nou la iniciativa del govern espanyol al Congrés dels Diputats el 21 de juliol de 2000. En la iniciativa del govern, el text del primer paràgraf és coincident amb el consens arribat a la VI legislatura; però es trenca el consens assolit en el tema de les llengües no oficials, -el segon paràgraf- i no es fa menció de quins estatuts són els que les contempnen²⁶. És principalment per això, que de nou es presenten esmenes: Dues per part de José Antonio Labordeta Subías, diputat de la Xunta Aragonesista al Grup Mixt, una de Francisco Rodríguez Sánchez, diputat del Bloque Nacionalista Galego al Grup Mixt, i dues de presentades per Xavier Trias i Vidal de Llobatera com a representant del Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió)²⁷.

Les esmenes del diputat de la Xunta Aragonesista van encaminades per una banda, a incloure en el primer paràgraf de la declaració, a més de les llengües reconegudes pels Estatuts d'Autonomia, les llengües reconegudes *“en la legislació que les desenvolupa”*, donant així entrada a la Comunitat Autònoma d'Aragó i al Principat d'Astúries; i per altra, a proposar que *“atenent a la situació de cadascuna d'elles, es prestarà*

²⁵ BOCG, Congreso de los Diputados, Dictamen de la Comisión, G359-4, de 29 de desembre de 1999.

²⁶ BOCG, Congreso de los Diputados, Iniciativa, C-43-1, de 21 de juliol de 2000

²⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, Enmiendas, G43-2, de 22 de setembre de 2000.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

especial atenció a aquelles (llengües) que la seva situació sigui més greu, amb l'objectiu prioritari de salvaguardar-les tal com està previst en l'article 7 de la Carta".

L'esmena del Bloque Nacionalista Galego va destinada a què a les llengües oficials en els Estatuts d'Autonomia s'apliqui la totalitat de les disposicions de la Part III de la Carta europea, qüestió aquesta que tractarem en el següent apartat d'aquest treball. Aquesta esmena serà retirada perquè com veurem la Declaració espanyola ja assumeix la totalitat d'obligacions, optant per les alternatives que suposen més protecció a les llengües.

De les esmenes de Convergència i Unió, la primera és purament tècnica, de millora gramatical del text, i proposa suprimir la paraula "*respectives*" quan es parla de les Comunitats Autònomes que reconeixen a llengües com a oficials en els seus Estatuts d'Autonomia. La segona esmena, també de caràcter tècnic proposa afegir l'expressió "*sense declarar-les oficials*" quan es parla d'altres llengües protegides o emparades per Estatuts d'Autonomia.

En el debat al si de la Comissió d'Exteriors, el 19 d'octubre de 2000²⁸, intervé Aymerich Cano pel Grup Mixt que anuncia la retirada de les dues esmenes presentades per la Xunta Aragonesista, a favor d'una transaccional que s'ha pactat amb Convergència i Unió. Grau Buldú pren la paraula en nom de CiU per retirar la primera esmena per tal de respectar el text original de la Constitució, i presenta l'esmena transaccional que s'ha pactat entre els grups esmenants que diu: "*També, Espanya declara als mateixos efectes que també s'entén per llengües regionals o minoritàries les que els Estatuts d'Autonomia d'Aragó, Astúries i Catalunya protegeixen i emparen en els territoris on tradicionalment es parlen*". El representant del Grup Socialista, Lluís Maria de Puig, el del Grup Popular, Camps Ortiz, i la del Grup Basc, Uría Etxebarria, recolzen aquesta proposta d'esmena transaccional, aprovant-se per unanimitat.

²⁸ BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 86, Comisiones, Asuntos Exteriores, celebrada el 19 de octubre de 2000, pàg. 2333 a 2337.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

El 23 de novembre de 2000, el Ple del Congrés dels Diputats ratifica aquesta decisió, i aprova l'autorització al govern per ratificar la Carta europea i la Declaració espanyola, per 262 vots a favor i dues abstencions²⁹. El 20 de desembre de 2000 el Senat aprovarà també l'autorització³⁰. Resta, en definitiva, un text final amb una contradicció profunda: per un costat s'estableix una protecció per la banda alta per les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia citats – País Basc, Catalunya, Illes Balears, Galícia, València i Navarra-: i per l'altra, es limita al grau de protecció que es “*pugui raonablement aplicar*” a aquelles llengües protegides i amparades per alguns Estatuts d'Autonomia –i ara resta obert ja que no se'n cita cap-.

4. Les obligacions assumides per l'Estat espanyol

Ja la inicial declaració espanyola dipositada en el moment de la signatura de la Carta europea apostava per assumir obligacions en el que es va anomenar “per *la banda alta*”, o sigui, en un alt grau de protecció de les llengües regionals i minoritàries. Aquesta qüestió no ha estat objecte d'esmenes ni de discussió durant la tramitació parlamentària. La Declaració espanyola, com hem vist, distingeix clarament entre les llengües reconegudes com a oficials en els Estatuts d'Autonomia i les llengües que sense ser oficials són protegides o emparades pels Estatuts de Catalunya, Aragó i Astúries.

Pel que fa referència a l'ensenyament, regulat en l'article 8 de la Part III de la Carta europea, Espanya s'obliga pels *apartats a (i), b(i), c (i), d(i), e(iii), f(i), g, h, i*; o sigui, en matèria d'educació bressolar(a) s'escull el grau més alt de protecció en optar per “*preveure una educació bressolar garantida en les llengües regionals o minoritàries*” (i), rebutjant, per tant, les alternatives consistents a referir-se simplement a “*una part substancial de l'educació bressolar*” (ii), o deixar-ho al desig d'un nombre suficient de famílies (iii); igualment passa en relació a l'educació primària

²⁹ BOCG, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 43, Pleno, celebrada el 23 de novembre de 2000, pàg. 2109.

³⁰ BOCG, Diario de Sesiones del Senado, Núm. 30, Pleno, celebrada el 20 de desembre de 2000.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

(b), on es rebutgen les alternatives menys exigents com la d'incloure l'ensenyament de les llengües regionals i minoritàries en el pla d'estudis (iii), i s'opta per *“preveure un ensenyament primari garantit en les llengües regionals o minoritàries corresponents”* (i); *mutatis mutandi* amb l'ensenyament secundari (c), amb els ensenyaments tècnics i professionals (d), i amb els cursos d'ensenyament per adults i d'educació permanent (f).

En canvi, quan es refereix a l'ensenyament universitari s'opta per una redacció més ambigua i menys proteccionista que diu *“si, en raó del paper de l'estat respecte als centres d'ensenyament superior, els apartats (i) i (ii) no poguessin aplicar-se, fomentar i/o autoritzar l'establiment d'un ensenyament universitari o altres formes d'ensenyament superior en les llengües regionals o minoritàries, o de mitjans que permetin estudiar aquestes llengües a la universitat o en d'altres centres d'ensenyament superior”*; segurament emparats sota la idea d'autonomia universitària es rebutja l'apartat (f) consistent en preveure l'ensenyament universitari en llengües regionals o minoritàries, donant així una protecció més feble; en aquest apartat, la declaració espanyola es separa clarament de la banda alta d'obligacions.

Els apartats (g), (h) i (i), que no ofereixen alternatives, són acceptats en la seva totalitat, i disposen l'ensenyament de la història i cultures pròpies de les llengües regionals i minoritàries (g), garantir la formació del professorat (h), i crear òrgans de seguiment i control de les obligacions assumides en virtut de tot l'article 8 (i). També l'apartat 2 de l'article 8, que preveu l'autorització, el foment o l'establiment de l'ensenyament de les llengües regionals i minoritàries fora dels territoris on es parlen si el número de parlants ho justifica, és acceptat per Espanya en la seva integritat.

En relació a l'administració de justícia, també l'elecció és clarament per la banda més alta de la protecció prevista per la Carta europea, assumint Espanya les obligacions contemplades en els apartats a (i), a (ii), a (iii), a(iv), b(i), b(ii), b(iii), c (i), c(ii), c(iii), i d, del paràgraf 1, l'apartat a del paràgraf 2, i el paràgraf 3. Així, pel que fa referència als

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

procediments penals s'accepten totes les possibilitats contemplades a la Carta; aquesta les ofereix tant com a obligacions conjuntes o com a obligacions alternatives, enllaçant les quatre obligacions amb les conjuncions "i/o". L'Estat espanyol opta per obligar-se pels quatre apartats que fan referència respectivament al desenvolupament del procediment penal en una llengua regional o minoritària a petició d'una de les parts, a garantir el dret de l'acusat a expressar-se en la seva llengua, rebutjar la desestimació de demandes i proves escrites o orals pel fet d'estar redactades en una llengua regional o minoritària, i redactar a sol·licitud de les parts els documents del procediment en la llengua regional o minoritària; d'ésser necessari recórrer a intèrprets i traduccions per donar compliment a aquestes quatre obligacions, les despeses no seran en cap cas assumides pels interessats.

En relació als procediments civils (b) i en matèria administrativa (c), la declaració espanyola també rebutja l'alternativitat entre les tres obligacions, i opta per acceptar-les en la seva totalitat de forma simultània. Així, les parts poden sol·licitar el desenvolupament del procediment en la llengua regional o minoritària; en les seves compareixences davant el tribunal poden expressar-se en la seva llengua regional o minoritària sense haver d'assumir els possibles costos de traducció i interpretació; i poden presentar la totalitat de documents del procés en la llengua regional o minoritària. Hi trobem dues grans diferències en relació amb l'establert en el procediment penal, per una banda no es fa referència a què els documents del procediment puguin sol·licitar-se en una llengua regional o minoritària, sinó, simplement els documents aportats per les parts i per altra banda, la gratuïtat de la traducció i interpretació en el procediment civil es limita a la compareixença davant el tribunal, si bé l'apartat (d) de l'article 9 de la Carta, també acceptat íntegrament en la declaració espanyola, fa referència a intentar que la utilització de traductors i intèrprets en aquells estadis on no s'ha establert l'obligació de gratuïtat no suposin despeses addicionals per als interessats.

En relació al paràgraf 2, la declaració espanyola opta per l'opció (a), rebutjant l'alternativa de l'opció (b), obligant-se a no

**[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries**

rebutjar, en l'àmbit de l'estat, la validesa dels documents jurídics pel sol fet d'estar redactats en una llengua regional o minoritària. L'opció (b) i (c) fan referència als mateixos supòsits, però en lloc d'estar redactades amb caràcter general, com l'opció (a), es limiten a les relacions entre les parts en el procediment, pel que entenem que l'opció (a) és l'obligació més exigent de les tres possibles.

I finalment, pel que fa a l'administració de justícia, al paràgraf 3, que també és íntegrament assumit per la declaració espanyola, s'estableix l'obligació de fer accessibles, en la llengua regional o minoritària, els principals textos legislatius i els referits als parlants d'aquestes llengües.

En relació a les autoritats administratives i als serveis públics, regulades en l'article 10 de la Carta europea, Espanya assumeix les obligacions contingudes en el paràgraf 1 apartat a(i), b i c, en el paràgraf 2, l'apartat a, b, c, d, e, f i g; en el paràgraf 3, els apartats a i b; en el paràgraf 4, l'apartat a, b i c; i el paràgraf 5. El paràgraf 1 s'inicia amb una redacció molt poc imperativa i que deixa un ampli marge a la discrecionalitat estatal, en afirmar que en les circumscripcions administratives de l'estat on hi resideixi *"un nombre de parlants de llengües regionals o minoritàries que justifiqui les mesures que figuren a continuació, les Parts, en la mesura en que sigui raonablement possible, es comprometen a..."*. Però de les 5 possibilitats exposades, la declaració espanyola opta pel grau més elevat d'exigència en assumir l'obligació de *"vetllar perquè aquestes autoritats administratives facin ús de les llengües regionals i minoritàries"*(i), tot rebutjant alternatives menys imperatives com les referides a què les autoritats utilitzaran la llengua regional o minoritària simplement en els contactes amb el públic que es dirigeixi amb aquestes llengües (ii); al mateix temps que s'obliga a facilitar formularis i textos administratius en llengües regionals o minoritàries o en versió bilingüe (b), i a permetre a les autoritats administratives la redacció de documents en una llengua regional o minoritària (c).

El paràgraf dos s'accepta en la seva totalitat, assumint-se les obligacions contingudes en els seus set apartats, referides

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

respectivament a permetre i/o fomentar la utilització de llengües regionals o minoritàries en l'administració regional o local, la possibilitat que els ciutadans presentin sol·licituds en aquestes llengües, la publicació dels textos oficials de les col·lectivitats regionals i locals en la seva llengua, la utilització per les autoritats regionals i locals de la seva llengua en els debats de les seves Assemblees “sense excloure, no obstant, l'ús de la(es) llengua(gües) oficial(s) de l'estat”, i la possibilitat d'utilitzar els topònims en les llengües regionals o minoritàries de forma conjunta a la seva utilització amb les llengües oficials de l'estat.

Pel que fa al paràgraf 3 d'aquest article 10, referit als serveis públics, la declaració espanyola accepta dues de les tres alternatives, encara que el text les presenta com a mútuament excloents. De fet, entenen que l'opció (a) és més àmplia i subsumeix les opcions (b) i (c), en establir l'obligació de vetllar perquè les llengües regionals i minoritàries s'utilitzin en la prestació dels serveis públics. Per tal de fer possible les obligacions assumides en virtut del paràgraf 1, 2 i 3, el paràgraf 4 proposa tres obligacions que són acceptades per l'Estat espanyol, consistents en assumir les traduccions o interpretacions sol·licitades (a), reclutar personal en número suficient (b), i acceptar en la mesura del possible les sol·licituds de trasllat al territori en què es parla la llengua regional o minoritària dels empleats públics que tenen coneixement de la mateixa (c). Igualment acceptà íntegrament l'article 5 assumint l'obligació de permetre la utilització i adopció del patronímic en llengua regional o minoritària.

En relació al mitjans de comunicació, contemplat a l'article 11 de la Carta europea, la declaració espanyola assumeix l'obligació de garantir la creació de, almenys, una emissora de ràdio i un canal de televisió en llengua regional o minoritària amb missió de servei públic(a(i)), rebutjant les alternatives menys exigents proposades per la Carta europea; fomentar i facilitar la creació de, almenys, una emissora de ràdio i un canal de televisió, sense necessitat que facin una missió de servei públic, en llengües regionals o minoritàries (b(i) i c(i)); fomentar i facilitar la producció i difusió d'obres d'audició i audiovisuals en llengües regionals o minoritàries(d); i fomentar o facilitar la creació o manteniment d'un òrgan de

**[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries**

premsa en llengües regionals o minoritàries (*e(i)*). Pel que fa al finançament dels mitjans de comunicació en llengües regionals o minoritàries es trenca amb la dinàmica d'obligar-se per la banda alta de la Carta i en lloc d'assumir cobrir els costos addicionals que suposa la utilització d'aquestes llengües, la declaració espanyola opta per simplement ampliar les mesures d'assistència financera a les produccions audiovisuals (*f (ii)*); també acceptà recolzar la formació de periodistes que utilitzin les llengües regionals o minoritàries (*g*). Els paràgrafs 2 i 3 d'aquest article 11, acceptats íntegrament per la declaració espanyola, fan referència a la llibertat d'expressió, pluralitat i llibertat de recepció dels mitjans de comunicació en llengües regionals o minoritàries.

Pel que fa a les activitats i serveis culturals, regulats en l'article 12 de la Carta europea, l'Estat espanyol es compromet a la totalitat dels tres paràgrafs que contempnen entre d'altres el foment d'iniciatives culturals, i la seva difusió, en llengües regionals o minoritàries; ajudar a l'accés a la producció cultural en llengües regionals o minoritàries mitjançant la traducció, el doblatge i el subtitulat; promoure i finançar serveis de traducció i d'investigació terminològica; i incloure mesures de difusió i recolzament d'aquestes cultures minoritàries a la resta del territori de l'estat i en la política cultural exterior. Igualment, pel que fa referència a la vida econòmica i social, regulada en l'article 13 de la Carta europea, també s'accepten la totalitat d'obligacions possibles assumint-se el grau més alt de protecció contemplat en el text.

En relació als intercanvis transfronterers, tema on els estats tenen la tendència a mostrar-se més restrictius en tant que consideren que afecta el nucli central de les seves competències sobiranes i la seva integritat territorial, la declaració espanyola acceptà les dues obligacions contemplades en l'article 14, consistents en procurar concloure acords bilaterals i multilaterals amb estats amb territoris on es parla la mateixa llengua que en territoris de l'estat, per tal d'afavorir els contactes entre els ciutadans que utilitzen la mateixa llengua; i afavorir la cooperació entre col·lectivitats subestats de diferents estats amb una llengua comuna.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Res aporta la declaració espanyola annexa a l'instrument de ratificació, pel que fa a les mesures de control del compliment de les obligacions assumides en virtut de la Carta europea, donat que el mecanisme de control establert en la Part IV de la mateixa i consistent en la presentació d'informes periòdics, no és opcional, i fins i tot s'exclou la possibilitat de reservar l'aplicació d'aquest mecanisme de control.

5. Conclusions: Les possibilitats d'aplicació de la Carta europea a l'Estat espanyol

Amb el que hem exposat al llarg d'aquest treball podem concloure que la ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de les llengües minoritàries ha estat feta principalment en la banda alta d'assumpció d'obligacions, amb alguna excepció remarcable en el terreny de l'ensenyament universitari i del finançament de les despeses que la utilització de les llengües regionals o minoritàries ocasiona en els mitjans de comunicació. Però cal recordar que, tal com va posar de manifest la majoria de grups parlamentaris que van intervenir en el debat sobre la ratificació de la Carta europea, aquesta no ha estat mai entesa com un mitjà per ampliar el contingut dels drets lingüístics establert pel bloc de constitucionalitat i les diferents lleis autonòmiques de normalització lingüística. De fet, a d'altres estats europeus el text de la Carta ha estat acollit amb molta més fredor que al nostre, des de l'habitual reticència francesa a tota concepció que pugui alterar la concepció jacobina-centralista de l'estat, fins a la curiosa declaració alemanya que exclou llengües com el saxó, el sòrab o el franc, i es centra exclusivament en varietats lingüístiques extremadament minoritàries³¹. És al nostre estat on les importants implicacions polítiques del debat lingüístic han determinat la inclusió de totes les llengües oficials, protegides i amparades pels Estatuts d'Autonomia assolint en gairebé totes les qüestions el grau més elevat de protecció.

³¹ "Les langues minoritaires au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en République fédérale d'Allemagne sont le danois, le haut sorabe, le bas sorabe, le frison septentrional et le frison saterois, ainsi que la langue rom des Sintis et Roms de nationalité allemande; la langue régionale au sens de la Charte en République fédérale d'Allemagne est le bas allemand. Vid, Liste des déclarations du traité n° 148, en [Http://conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

És cert que no podem esperar una ampliació del contingut dels drets lingüístics per mitjà de la Carta europea, per tres raons principals: el caràcter de dret derivat que en qüestió de protecció de drets té el Dret internacional, que es configura com un dret de mínims orientant a l'establiment d'un estàndard mínim de protecció, que en tant que obligació internacionalment assumida, no es pot veure reduït unilateralment mitjançant modificacions dels ordenaments estatals; en segon lloc, per la laxitud de la seva redacció, ja que les obligacions contingudes en la Carta tenen una redacció que els resta imperativitat i deixa un ampli marge de discrecionalitat estatal; i en tercer lloc, i principalment, perquè el contingut de la Carta europea es veu clarament superat per les legislacions lingüístiques pròpies de què s'ha dotat cada Comunitat Autònoma.

El fet de no haver optat per la banda alta en la qüestió de l'ensenyament universitari, i haver assumit simplement l'obligació de *"fomentar i/o autoritzar"* l'ensenyament universitari en llengües minoritàries o regionals, emparant-se en el paper de l'estat en relació als centres universitaris presidit pel principi d'autonomia universitària, troba la seva explicació, entre d'altres, en la jurisprudència constitucional que va considerar que es vulnerava l'autonomia universitària en les resolucions judicials que establien *"l'ús obligat de la denominació legal i oficial de la llengua i idioma valencià en l'àmbit de la Universitat de València"*³². Tot i que, al nostre entendre, la cooficialitat de les llengües al formar part del bloc de constitucionalitat no queda a la discrecionalitat de cada centre universitari pel principi d'autonomia universitària, i perfectament coherent amb el respecte d'aquest principi hagués estat la ratificació de l'article 8.1.e), i) on l'estat s'obliga a *"preveure un ensenyament universitari i d'altres formes d'ensenyament superior en les llengües regionals o minoritàries"*; s'entén més que, per respecte a l'autonomia universitària, no es ratifiqui l'apartat ii) d'aquest article on l'estat s'obliga a *"preveure l'estudi d'aquestes llengües com a matèries de l'ensenyament universitari i superior"*. Encara que res d'això hagués tingut cap influència, per exemple, en les anul·lacions parcials dels reglaments d'usos lingüístics de la Universitat Pompeu Fabra i de la Universitat Rovira i Virgili, que es fonamentaven en la impossibilitat

³² STC 75/1997, de 21 d'abril.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

d'exclusió de la llengua castellana, en termes similars als emprats pel Tribunal Constitucional en declarar inconstitucional l'article de la Llei de normalització lingüística de l'euskera que es refia de la determinació sociolingüística del municipi³³.

S'ha de valorar positivament l'acceptació de les màximes obligacions possibles en el terreny de la justícia i en especial a la utilització de les llengües regionals i minoritàries en els procediments civils, penals i administratius, que obre la possibilitat a una acció promotora més decidida de les llengües en l'administració de justícia, constitucionalment emparada en la idea que la regulació estatal de l'ús de les llengües en l'administració de justícia es fa *“sense perjudici de què les Comunitats Autònomes puguin regular l'abast inherent al concepte de cooficialitat, tal i com està establert en l'article 3.2 de la Constitució Espanyola i en els articles corresponents dels Estatuts d'Autonomia”*, com assenyala la jurisprudència constitucional³⁴.

Però la qüestió de fons referida al que normalment s'anomena “mèrit preferent”, consistent en la preferència del funcionari coneixedor de les llengües oficials del territori, no queda establert en la Carta europea quan es parla de l'administració de justícia, essent contemplada en l'article 10 referit a totes les autoritats administratives i als serveis públics. Un cop més la laxitud i gran discrecionalitat del text no permet l'exigència del principi de mèrit preferent, encara que s'obre la porta a la seva consideració al establir-se *“l'acceptació, en la mesura del possible, de les sol·licituds d'empleats públics que coneguin la llengua regional o minoritària per a ser destinats al territori on es parla aquesta llengua”*. Podem dir que la Carta europea dóna entrada al principi de mèrit preferent, per la qual cosa aquesta possibilitat no podrà ser rebutjada, però no l'estableix amb un grau d'exigència i imperativitat com per fer-la una opció obligatòria.

³³ STC 82/1986.

³⁴ Vid STC 82/86 i STC 56/90.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Una altra qüestió encara no definitivament resolta en el nostre dret lingüístic és la que fa referència a l'etiquetatge dels productes comercials, qüestió aquesta sobre la qual la Carta europea guarda un escrupolós silenci. Un cop més hem de dir que la Carta, en aquest cas l'article 13 que tracta de la vida econòmica i social, legitima les polítiques de foment i promoció de la llengua en les relacions privades econòmiques i socials, però no se'n desprèn cap imperativitat que permeti millorar l'actual marc lingüístic superant les limitacions actuals, per exemple, a l'etiquetatge en llengües regionals o minoritàries.

Cal dir, però, que amb caràcter general l'obligació d'eliminar tota distinció, exclusió, restricció o preferència injustificada que signifiqui un perill per al manteniment o per al desenvolupament de la llengua, continguda a l'article 7.2, obre possibilitats d'una interpretació més positiva per a les llengües regionals o minoritàries; encara que l'obligada interpretació teològica d'aquestes discriminacions, que han de suposar un perill nefectiu, deixa de nou en mans dels estats un ampli marge de discrecionalitat, que no permet treure, d'entrada, conclusions massa optimistes.

En definitiva, la Carta es configura com una norma de mínims, sense cap capacitat per ampliar el contingut del dret lingüístic vigent al nostre estat. La seva gran aportació es troba precisament en el fet de configurar-se com una norma mínima, donat que ofereix la garantia internacional d'un tracte protector mínim per a les llengües afectades. Podríem dir que exclou la possibilitat de passos enrera en matèria lingüística, tot i que no suposa per si mateixa un avanç en els continguts protectors.

Hi ha però dues matèries en què cal estudiar detingudament les possibilitats que la Carta europea dóna per ampliar el marc normatiu actual, per una banda, en relació a l'article 7.1. b) que obliga a respectar l'àrea lingüística geogràfica tot evitant que les divisions administratives siguin un obstacle al foment de la llengua regional o minoritària, i per l'altra, en relació a l'article 14 (b) que legitima l'existència

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

d'una cooperació lingüística transfronterera a nivell d'autoritats locals i regionals.

En efecte, en base a l'article 7.1.b) podem trobar arguments suficients per avançar cap a la idea d'una autoritat lingüística única per a llengües objecte de regulació en més d'una Comunitat Autònoma, o com a mínim poder parlar de la necessària cooperació interautonòmica en la protecció i promoció d'aquestes llengües. Així, en el cas de la llengua catalana, subjecte a diferents regulacions autonòmiques al si de l'Estat espanyol, en la mesura que aquesta divisió administrativa sigui un obstacle per a la llengua, la carta obligaria a remoure o superar aquest obstacles, sempre atenent al límit constitucional de la prohibició d'acords de federació entre els diferents ens autonòmics.

També pel que respecta als acords entre ens subestats de diferents estats en matèria lingüística, entenem que la Carta fa una important aportació a l'ordenament jurídic espanyol, en excloure aquest acord de cooperació lingüística de la prohibició de celebració d'acords internacionals per Comunitats Autònomes en base a una rigorosa interpretació constitucional de la reserva estatal de les relacions internacionals. L'Estat espanyol, en ratificar la Carta europea, accepta expressament aquesta possibilitat, i des d'ara la interpretació de l'exclusivitat de l'estat central en matèria de relacions internacionals haurà de venir matisada per la possibilitat d'acords internacionals en matèria lingüística entre ens subestats.

De tota manera, l'aportació més important de la Carta europea al marc de regulació jurídica de les llengües a l'Estat espanyol es troba en el mecanisme de control que estableix, mitjançant l'obligació estatal de presentar informes periòdics sobre l'aplicació de la Carta. Aquests informes estatals seran analitzats per un Comitè d'experts, conformat per un membre de cada estat part, nomenat pel Comitè de Ministres d'entre una llista de persones *“de la major integritat i de reconeguda competència en les matèries tractades per la Carta”*. La pràctica ens demostra que aquest model de composició d'un Comitè habitualment

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol
a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

acaba transformant-se d'un comitè d'experts a un comitè de delegats dels governs dels estats, en tant que el Comitè de Ministres, d'inequívoca naturalesa intergovernamental, tendeix a seguir la prioritització i les recomanacions de cada estat membre en el nomenament dels experts.

Però el caràcter gairebé contradictori de l'anàlisi dels informes estatals obre una via d'esperança: així, ens diu l'article 16.1 de la Carta que organismes i associacions legalment establertes en un Estat part podran cridar l'atenció del Comitè d'Experts sobre qüestions relatives al compliment de la Carta. La redacció no és massa clara, però no sembla indicar que siguin els Estats part els qui habilitin algunes associacions o organismes, sinó que qualsevol associació o organisme legalment constituït pot cridar l'atenció del Comitè. Això obre la porta a què els diversos organismes públics – les administracions locals, les autonòmiques, les universitats... – i les associacions cíviqes o centres d'estudi i investigació, puguin instar o cridar l'atenció del Comitè al voltant de les qüestions que generi l'aplicació de la Carta europea, tant contrarestant les informacions estatals, com aportant noves dades. Aquestes informacions, un cop consultades amb l'Estat part, podran ser tingudes en compte pel Comitè d'Experts a l'hora de redactar el seu informe davant del Comitè de Ministres. A més, el Comitè d'Experts podrà fer arribar recomanacions als Estats membres un cop analitzats els seus informes i les informacions rebudes.

Si bé en el mecanisme que acabem de veure, les possibilitats que les opinions no governamentals tinguin incidència no queden garantides, hi ha una altra via que sembla inicialment més efectiva: aquests organismes o associacions podran presentar declaracions referides a la política seguida per un Estat part, de conformitat amb la part II de la Carta; i aquestes declaracions consten íntegrament, sense discutir-se ni contrarestar-se amb l'Estat part, per la qual cosa s'obre una via de denúncia davant l'opinió pública internacional força interessant, que pot tenir ressò tant en el Comitè de Ministres, com cada dos anys en l'informe davant l'Assemblea Parlamentària.

[Mercator-Documents de treball 8: La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries

Cal valorar molt positivament el fet que no es limiti a algunes associacions o organismes el dret de cridar l'atenció del Comitè d'Experts i de presentar declaracions, - com a associacions amb estatut reconegut davant del Consell d'Europa -, perquè encara que hi ha el perill que grups moguts per motivacions polítiques intentin presentar una visió esbiaixada de la realitat sociolingüística d'un territori, en la mesura que des de les institucions universitàries o associacions dedicades a la investigació i a l'estudi amb prestigi suficient es poden presentar informes – podríem dir contrainformes estatals – que donin una visió real de la situació. En aquest sentit seria força convenient que des de sectors universitaris i entitats d'estudi i investigació s'articulés una mena d'observatori no governamental que fes un seguiment científic de l'aplicació de la carta. Cal tenir en compte que la fins ara dispersió d'institucions internacionals davant de les quals plantejar les reivindicacions lingüístiques regionals o minoritàries – per exemple, havien arribat queixes al Comitè per l'eliminació de totes les formes de discriminació racial – queda tancada a Europa per l'existència d'una instància especialitzada i exclusivament dedicada a les llengües.

A l'hora de concloure aquesta nota han presentat informes estatals els Països baixos, Croàcia, Finlàndia, Hongria, Liechtenstein, Noruega, Suècia i Suïssa, i el Comitè d'Experts ha dictat recomanacions pels quatre primers. A més, el Comitè ha anat a Suècia per parlar amb les autoritats de diferents nivells de govern i amb la societat civil sobre qüestions relatives a l'aplicació de la Carta, per tal d'elaborar un informe amb recomanacions. El Comitè d'Experts amb el seu Bureau funcionant i d'acord amb el seu Reglament Interior, sembla haver agafat una dinàmica de treball interessant, que inclou visites *in loco*, que necessitarà del recolzament dels Estats part, però també de la comunitat científica i de la societat civil.

[Col·lecció “Documents de Treball”- *Mercator-Drets i Legislació Lingüístics*

- 1- La promoció de les llengües minoritàries a la Federació Russa i la prevenció de conflictes interètnics: el cas de Calmúquia- *Marc Leprêtre*
- 2- Els principals conceptes en el reconeixement dels drets lingüístics als estats europeus- *Neus Oliveras*
- 3- L'estatus polític de la llengua romaní a Europa- *Peter Bakker & Marcia Rooker*
- 4- La tutela jurídica des lenghis retoromancis cun particulâr riferiment al câs furlan- *William Cisilino* (en friulà)
- 5- Llengües i institucions a la Unió Europea- *Manuel Alcaraz Ramos*
- 6- Les llengües minoritàries de la Federació Russa- *Eduardo Ruiz Vieytez*
- 7- European linguistic diversity- for whom? The cases of Finland and Sweden- *Jarmo Lainio* (en anglès)*
- 8- La ratificació de l'estat espanyol a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries - *Santiago Castellà*

[“Working Papers” Collection- *Mercator-Linguistic Rights and Legislation*

- 1- The promotion of minority languages in the Russian Federation and the prevention of interethnic conflicts: the case of Kalmykia- *Marc Leprêtre*
- 2- The main concepts in the recognition of linguistic rights in European states- *Neus Oliveras*
- 3- The main status of the Romani language in Europe- *Peter Bakker & Marcia Rooker*
- 4- The juridical defence of Rhaeto-Romansh languages, with particular reference to the Friulan case- *William Cisilino*
- 5- Languages and institutions in the European Union- *Manuel Alcaraz Ramos*
- 6- Minority languages of the Russian Federation- *Eduardo Ruiz Vieytez*
- 7- European linguistic diversity- for whom? The cases of Finland and Sweden- *Jarmo Lainio*
- 8- The Ratification of Spain of the European Charter for Regional or Minority Languages - *Santiago Castellà*

Podeu consultar i obtenir la col·lecció a
<http://www.ciemen.org/mercator/index.htm>

You can consult and obtain the collection in
<http://www.ciemen.org/mercator/index-gb.htm>

* Disponible en català, “La diversitat lingüística europea. Per a qui? Els casos de Finlàndia i Suècia”, a *El dret a la diversitat lingüística* (2002), Col·lecció CIEMEN-Drets lingüístics, Ed. Mediterrània, Barcelona