

LENGUAS Y CONSTITUCIÓN. UNA VISIÓN DEL DERECHO LINGÜÍSTICO COMPARADO EN EUROPA (1)

Eduardo J. Ruiz Vieytez

SUMARIO: I. Introducción. II. Lengua, política y derecho. 1. La lengua como elemento del Estado. 2. La lengua como objeto del Derecho: el Derecho lingüístico. III. Las lenguas europeas en el derecho constitucional comparado. 1. La regulación jurídico-constitucional de las lenguas en Europa. 2. La categorización de las lenguas en el Derecho Constitucional comparado. 3. Las lenguas europeas y la oficialidad. 4. Modelos lingüísticos europeos. IV. Cuestiones sobre la oficialidad como categoría jurídica. 1. La declaración de oficialidad. 2. El contenido de la oficialidad. 3. Oficialidad y derechos lingüísticos. 4. Oficialidad, lenguas minoritarias y minorías lingüísticas. V. Conclusiones.

I. Introducción

La gestión de la diversidad lingüística constituye un reto político de creciente importancia y complejidad en las sociedades europeas actuales. Este artículo pretende ofrecer un marco de reflexión sobre la gestión jurídica de la realidad lingüística europea a través del método comparado. Son numerosas las cuestiones que aún hoy están presas de una profunda indefinición en el orden jurídico y político del hecho lingüístico. Así, la dicotomía entre lenguas minoritarias y lenguas oficiales se torna tanto más difusa cuanto más se cuestiona el modo de acceso a la oficialidad, el contenido de ésta o las relaciones entre la misma y los derechos lingüísticos de las personas. Todo ello no hace sino subrayar la complejidad de encontrar categorías comúnmente eficaces dentro del que llamamos Derecho lingüístico.

En particular, estudiaremos la forma de afrontar el hecho lingüístico que tienen las diferentes constituciones europeas, con especial interés sobre el estatuto de oficialidad. La realidad demuestra la complejidad de

(1) Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el II simposio internacional Mercator, *Europa 2004: ¿Un nuevo marco para todas las lenguas?*, celebrado en la Universidad de Tarragona, 27-28 de febrero de 2004, bajo la organización del Centro CIEMEN y Mercator legislación.

establecer categorías y modelos de gestión lingüística que puedan resultar homologables de unos Estados a otros. No todos los textos constitucionales europeos incorporan la regulación del hecho lingüístico, ni todas las disposiciones básicas en la materia se incluyen en las normas constitucionales. En añadidura, modelos de gestión de la diversidad lingüística aparentemente similares se muestran diferentes en la práctica, bien por la adaptación de los mismos a las diversas realidades sociolingüísticas o institucionales, bien por la diferente significación de los propios conceptos jurídicos que se utilizan. Esta contribución pretende, en definitiva, revelar ciertas insuficiencias de la situación presente y resaltar que es necesaria una mayor reflexión teórica y política sobre el Derecho lingüístico. No en vano, en el marco de una sociedad europea multicultural, la gestión pública de la diversidad constituye uno de los más interesantes desafíos políticos.

II. Lengua, política y derecho

1. La lengua como elemento del Estado

Si en los comienzos de la Edad Moderna, el principal factor de expresión de identidad comunitaria era la religión profesada, a partir del siglo XIX la lengua comienza a destacar como el principal dato de pertenencia (Petschen: 41). Ello provoca que de modo progresivo, los diferentes Estados comiencen a explicitar de formas diversas qué lengua adoptan como referencia simbólica y como instrumento cotidiano. Este proceso no hace sino acelerarse en el tiempo hasta llegar a nuestros días. En efecto, si en la sociedad contemporánea, el ámbito religioso puede ser en gran parte reducido a la esfera particular, la comunidad política no puede aún evitar su definición lingüística, toda vez que el idioma resulta un elemento necesario en el ejercicio de muchas de las funciones propias de todo Estado (Rubio-Marin: 55, Patten: 296).

Como es sabido, en la actualidad existen en el planeta cerca de 200 Estados soberanos y se considera que el número de lenguas vivas puede situarse en torno a las 6000. La desproporción existente entre una y otra cifra da una primera idea de la dificultad que supone la organización pública del uso de las lenguas. Por consiguiente, una aproximación al fenómeno que parta básicamente de criterios de uniformidad, difícilmente puede resultar acorde con las identidades culturales de muchas personas o con la conservación del patrimonio lingüístico de la Humanidad. Por ello, la idea de Estados-nación monolingües es una amenaza a la pluralidad lingüística existente en nuestro planeta (Kymlicka y Patten: 10, Kontra: 284). La realidad actual muestra que el proceso uniformizador que ha acompañado a la consolidación de los Estados contemporáneos, ha aca-

bado por provocar que hoy en día menos del 4% de las lenguas del mundo tengan alguna suerte de estatuto oficial en alguno de los Estados existentes (Romaine: 1).

La importancia de las cuestiones lingüísticas en nuestras sociedades no solo deriva de su función simbólica e instrumental en la organización de las comunidades políticas. Para la mayor parte de las personas y de los grupos humanos, la lengua es un componente esencial de la propia identidad (Patten: 313, Hogan-Brun y Wolff: 3, O'Reilly: 20, Blake: 213). Su pérdida, atrofia, desigualdad o retroceso son motivo de traumas personales y colectivos y causa, más o menos directa, de conflictos sociales (Kontra: 281). Además de ello, el tratamiento de un elemento tan esencial de identidad y de desarrollo personal como es la lengua guarda una relación directa con la dignidad de las personas y, por consiguiente, con el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, en nuestras sociedades actuales sigue siendo fuerte la convicción de que quienes forman un mismo espacio político, comparten o aspiran a compartir igualmente una cultura y una lengua. En la base, se esconde la presunción de que no hay comunidad política sin homogeneidad, por lo que la creación o el mantenimiento de ésta se convierte en uno de los objetivos de aquélla (De Lucas: 72). Así, aún hoy, en pleno proceso de globalización y con unos flujos migratorios crecientes que otorgan un carácter cada vez más multicultural a cualquier sociedad, existe una considerable tendencia a considerar necesaria una elevada homogeneidad cultural en el seno de cada Estado, tanto más desde el punto de vista del reconocimiento formal (Réaume 2003: 279).

La creación del estatuto de oficialidad lingüística en los diferentes Estados tiene mucho que ver con la asunción identitaria que cada comunidad política realiza. A través normalmente de normas constitucionales, los Estados reafirman en mayor o menor medida los elementos de identidad sobre los que de alguna manera se legitiman y en torno a los cuales aspiran, de modo más o menos explícito, a integrar a sus ciudadanos. Oficializar una lengua supone, en este sentido, una suerte de reconocimiento público por parte de un Estado sobre cuál es su elemento de identidad lingüística e, indirecta pero certeramente, nacional (Kymlicka y Patten: 6). La lengua se convierte de este modo en uno de los elementos principales de identificación de un determinado país y su tratamiento jurídico será una clave más para el estudio de su sistema constitucional.

2. La lengua como objeto del Derecho: el Derecho lingüístico

Entendemos por Derecho Lingüístico el conjunto de normas jurídicas que regulan el uso de las lenguas en una determinada comunidad políti-

ca (Vernet: 22, Guillourel y Koubi: 22). En todo momento histórico han existido disposiciones encaminadas a tratar la utilización de la lenguas en diversas funciones públicas. Sin embargo, al hablar de Derecho Lingüístico aludimos a la existencia de un área específica del ordenamiento, con su propio orden sistemático y principios rectores. Se trataría, en todo caso, de un fenómeno reciente. No en vano, suele acusarse al Derecho Lingüístico de escasa organización y de contener una alta dosis de incertidumbre (Fernández Liesa: 14), lo que pone en duda su propia consistencia como área autónoma del Derecho. En fin, uno de sus mayores estudiosos lo califica como un «Derecho metajurídico» (Turi 1990: 40), lo que no deja de ser un concepto intrínsecamente contradictorio y en parte revelador de su aún elevada inconsistencia conceptual.

Sin embargo, resulta incuestionable que el número de normas lingüísticas tiende a aumentar tanto en cantidad como en rango. En las últimas décadas se han dictado normas sobre el hecho lingüístico en numerosos países que antes no las tenían explicitadas. Al mismo tiempo, se observa cómo las disposiciones lingüísticas básicas van ganando espacio dentro del Derecho constitucional, cuando no en el propio texto constitucional. En efecto, en los últimos años, varias han sido las constituciones europeas que han incorporado o ampliado sus disposiciones lingüísticas (entre otras, Francia, Portugal, Suiza, Finlandia o Bielorrusia). Del análisis de las 48 constituciones de los Estados europeos (2), podemos concluir que solamente son 9 los países que no hacen ninguna mención al tema lingüístico en sus normas constitucionales: Islandia, Vaticano, San Marino, Países Bajos, República checa, Serbia y Montenegro, Dinamarca, Luxemburgo y Reino Unido. Aún así, los cuatro últimos países citados incluyen disposiciones relativas a las lenguas en otras normas políticas básicas distintas de la propia Constitución.

La regulación del hecho lingüístico a través de normas jurídicas plantea numerosos problemas metodológicos. Uno de ellos es el de la limitada capacidad del Derecho a la hora de incidir en los procesos lingüísticos. Éstos se producen normalmente por causalidades sociales y económicas que son en muchas ocasiones difícilmente combatibles por vía jurídica (Hogan-Brun y Wolff: 5). Las propias sanciones coercitivas tienen muy poca eficacia en comparación con sanciones de naturaleza social como la pérdida de prestigio (Viaut 1999), la dificultad de desarrollar una actividad comercial o laboral rentable o el fracaso escolar. Pero, al mismo tiempo, no podemos olvidar que, más allá de los efectos directos que el Derecho persiga, la ordenación jurídica tiene también un valor simbólico y una

(2) A efectos del presente artículo, incluimos en Europa a los 45 Estados miembros del Consejo de Europa (por tanto, a países como Turquía, Georgia, Armenia y Azerbaiyán), junto a Mónaco, Vaticano y Bielorrusia.

incidencia real en los propios valores sociales, particularmente respecto a la consideración de una determinada lengua por la comunidad. De ahí que la regulación de la oficialidad lingüística sea un hecho de importancia capital en el devenir lingüístico, aunque nunca definitivo por sí solo (Romaine: 2).

A esta problemática se une la dificultad de reducir a categorías jurídicas la complejidad del hecho lingüístico. En efecto, éste se mueve muy frecuentemente en parámetros de difícil objetivación. Así por ejemplo, no siempre resulta fácil definir cuál es la lengua de cada persona, dada la conjunción de factores personales, sociales y psicológicos que interactúan en torno a dicha cuestión. En este sentido, podríamos entender que la lengua de una persona puede ser la lengua de sus padres (conjuntamente o por separado), la lengua que ha hablado en su familia, la lengua que conoce mejor, la lengua que más utiliza en su vida cotidiana, la lengua con la que más se identifica o la lengua con la que los demás le identifican (Kontra: 285).

Algo similar ocurre con otros aspectos no menos importantes a la hora de crear el Derecho Lingüístico. Así por ejemplo, la propia relación de las variantes lingüísticas entre sí resulta en no pocas ocasiones motivo de desacuerdos políticos. La distinción entre lengua y dialecto a efectos del Derecho no es tanto un hecho meramente científico cuanto una cuestión política y simbólica. Al fin y al cabo, las lenguas no son muchas veces sino dialectos o variedades lingüísticas estandarizados y consolidados por la existencia de una determinada comunidad política (Nic Craith: 61, May 2003b: 128). Algo similar ocurre con los glotónimos, que en ocasiones dan lugar a polémicas políticas de trascendencia, hasta el punto de que, en el Derecho, parece más bien que, al contrario de lo que el lingüista aceptaría, es el glotónimo el que define a la lengua. También las grafías o alfabetos en los que se escriben las lenguas dan lugar en ocasiones a debates controvertidos o a la creación jurídica de nuevas realidades lingüísticas diferenciadas. Todo ello no hace sino demostrar que el Derecho, además de enfrentarse con enormes dificultades derivadas de estas y otras realidades complejas, interviene también sobre las mismas, no solo para ocultar algunas, sino pudiendo también llegar a crear nuevas realidades lingüísticas.

III. Las lenguas europeas en el Derecho constitucional comparado

1. La regulación jurídico-constitucional de las lenguas en Europa

El análisis del Derecho lingüístico desde una perspectiva de Derecho constitucional comparado no es una novedad metodológica. Destacados

autores en este campo como De Varennes (1996), De Witte (1986), Milión i Massana (1994), Pizzorusso (1993), Turi (1990) o Vernet (2003), han trabajado sobre este enfoque, aunque en ocasiones los estudios se refieren más bien a cuestiones parciales del ámbito lingüístico o a comparaciones entre determinados modelos particularmente relevantes. A la hora de extraer conclusiones más generales respecto a los problemas y reflexiones que debe abordar en el futuro el Derecho lingüístico, es necesario un método comparativo global, en el que se contemplen no solamente los Estados con legislaciones más avanzadas o señaladas en la materia, sino también y particularmente aquellos que presentan otro tipo de modelos. Desde luego, en este enfoque, la reducción del estudio al ámbito del Derecho constitucional constituye una restricción metodológica, pero al mismo tiempo dicho sector jurídico parece suficiente para poder ofrecer comparaciones entre un número elevado de países.

Como señalábamos anteriormente, solamente hay en Europa 9 países de 48 que no hacen ninguna mención al tema lingüístico en sus normas constitucionales, de los que a su vez cuatro regulan parcialmente el tema en otras normas del Derecho constitucional (3). De los cinco Estados restantes, tres de ellos (Islandia, Vaticano y San Marino) pueden considerarse países de tamaño muy reducido y conformación sociolingüística casi uniforme. Ello viene a corroborar el hecho de que prácticamente todos los Estados europeos regulan de alguna forma el hecho lingüístico en sus disposiciones constitucionales básicas.

Si nos ceñimos a las disposiciones lingüísticas que aparecen expresamente en las Constituciones escritas de los restantes 39 Estados, podemos establecer una clasificación de las mismas en función de su contenido, que daría lugar a 10 grupos diferentes de normas en el Derecho constitucional europeo:

- a) **Declaraciones lingüísticas:** Entendemos por tales la proclamación expresa del estatuto jurídico de una o varias lenguas. La declaración no incluye en ningún caso el contenido de dicho estatuto, sino su mera proclamación nominal. En la mayor parte de las ocasiones, la declaración incluye la nominación de las lenguas referidas, pero existen declaraciones que se refieren de modo genérico a un listado de lenguas que será preciso concretar con posterioridad. En el próximo apartado abordaremos la cuestión de la tipología de estas declaraciones constitucionales.

(3) El Reino Unido ha sido incluido en este grupo con cierta dificultad, puesto que la Ley de 1998 sobre el Gobierno del País de Gales, cuyo artículo 47 menciona la igualdad de estatuto jurídico del galés con la lengua inglesa, puede ser considerada como parte escrita de la Constitución británica, aunque se refiere exclusivamente a una determinada zona del territorio estatal.

- b) **Cláusulas de no discriminación:** Son disposiciones que incluyen la lengua entre los motivos que impiden la discriminación o proclaman la igualdad de todas las personas o de todos los ciudadanos. Es el tipo de disposiciones más frecuentes en las constituciones europeas (4).
- c) **Deberes de conocimiento:** Se trata de normas que expresan la obligación de conocimiento o estudio de una determinada lengua oficial que recae sobre todos los ciudadanos (5) o sobre aquellos que deban desempeñar determinado cargo o desarrollar determinada función pública (6).
- d) **Reconocimiento de derechos lingüísticos:** Son disposiciones que expresan los derechos lingüísticos que asisten a determinados colectivos o a las personas que forman parte de los mismos. Normalmente, estos elencos de derechos constitucionalmente previstos lo son en relación con las lenguas no oficiales y al respecto de los miembros de minorías nacionales o étnicas (7), aunque en ocasiones pueden extenderse a todas las personas (8) o a todos los ciudadanos. (9) Los derechos habitualmente contemplados en estos listados son los siguientes:
 - a. Derecho a usar libremente la lengua propia (10).
 - b. Derecho a preservar la identidad lingüística (11).
 - c. Derecho a recibir educación en la lengua propia (12).

(4) Son cláusulas de este tipo los artículos siguientes de las Constituciones de estos países: Albania (18), Alemania (3), Armenia (15), Bosnia-Herzegovina (2), Azerbaiyán (25), Chipre (28), Estonia (12), Eslovaquia (12), Croacia (14), Finlandia (6), Grecia (5), Georgia (14), Hungría (70), Italia (3), Lituania (29), Macedonia (54), Moldavia (16), Suecia (8), Portugal (13), Polonia (233), Rumania (4), Rusia (19) y Turquía (10). La Constitución de Austria incluye una cláusula similar en su artículo 14, pero restringida al ámbito del derecho a la educación.

(5) Constituciones de España (art. 3.1), Bulgaria (art. 36) y Turquía (art. 42). En este último caso se circunscribe a la lengua vehicular de la educación de los ciudadanos turcos, prohibiendo expresamente el uso de cualquier otro idioma diferente al oficial.

(6) Constituciones de Ucrania (art. 103 y 148), Noruega (art. 92) y Moldavia (art. 78).

(7) Caso de las Constituciones de Albania, Armenia, Eslovaquia, Croacia, Hungría, Ucrania, Estonia, Lituania, Polonia, Macedonia y Rumania, Letonia, Suecia y Ucrania. Los textos constitucionales de Macedonia y Croacia emplean el término «nacionalidades».

(8) Constituciones de Rusia, Eslovenia, Azerbaiyán y Bielorrusia.

(9) Constituciones de Bulgaria, Georgia y Moldavia.

(10) Constituciones de Rusia (art. 26), Letonia (art. 114), Polonia (art. 35), Hungría (art. 68), Bielorrusia (art. 50), Georgia (art. 38), Croacia (art. 15), Eslovenia (art. 61) y Azerbaiyán (art. 45).

(11) Constituciones de Rumania (art. 6), Moldavia (art. 10), Macedonia (art. 48), Albania (art. 20) y Croacia (art. 15).

(12) Constituciones de Ucrania (art. 53), Rumania (art. 32), Macedonia (art. 48), Hungría (art. 68), Albania (art. 20), Eslovaquia (art. 34), Estonia (art. 37), Azerbaiyán (art. 45), Bulgaria (art. 36) y Bielorrusia (art. 50).

- d. Derecho a usar la lengua propia en la comunicaciones con determinadas instituciones (13).
- e. Otros derechos (14).
- e) **Garantías lingüísticas:** Denominamos de este modo a las cláusulas que prevén la necesidad de asistencia lingüística en los casos en los que una persona procesada o detenida no conozca el idioma en el que se sigue la causa contra ella (15).
- f) **Normas de uso institucional:** Son disposiciones constitucionales en las que se alude al régimen lingüístico de una determinada institución pública (16). Se incluyen en este apartado las cláusulas que regulan las diferencias semánticas o hermenéuticas entre versiones lingüísticas oficiales diferentes (17).
- g) **Cláusulas de fomento y protección:** Son declaraciones constitucionales en favor del pluralismo lingüístico o de la protección o conservación de determinadas realidades lingüísticas (18). A su vez, estas últimas pueden hacer alusión a la propia lengua mayoritaria o estatal (19) o a las variedades lingüísticas minoritarias (20) o no oficiales (21). Estas disposiciones sirven de base jurídica para posteriores políticas y normas de nacionalización o de promoción y acción afirmativa a favor de las minorías lingüísticas.
- h) **Normas de reparto competencial:** Incluimos en este grupo las disposiciones definen cuál es el ámbito institucional primordialmente responsable de la política lingüística en relación con todas o algunas de las lenguas habladas en el Estado (22).

(13) Constituciones de Eslovaquia (art. 34) y Estonia (art. 51).

(14) Derechos a la participación política, a mantener relaciones con otras comunidades lingüísticas, a fomentar el propio idioma... Constituciones de Lituania (art. 37), Polonia (art. 35), Suecia (art. 2), Hungría (art. 68), Croacia (art. 15), Eslovaquia (art. 34), Eslovenia (art. 64), Armenia (art. 37) y Albania (art. 20).

(15) Constituciones de Albania (arts. 28 y 31), Chipre (arts. 11, 12 y 30), Estonia (art. 21), Eslovaquia (art. 34), Croacia (art. 24), Georgia (art. 85), Lituania (art. 117), Moldavia (art. 118), Rumania (arts. 23 y 127) y Moldavia (art. 35).

(16) Constituciones de Chipre (varios artículos), Estonia (art. 52), España (art. 20.3), Finlandia (art. 51), Irlanda (art. 18 y 25), Malta (art. 5) y Bélgica (numerosos artículos).

(17) Constituciones de Chipre (art. 3.6 y 180), Irlanda (art. 25.6) y Malta (art. 75).

(18) Constituciones de España (art. 3), Rusia (arts. 29 y 68), Suiza (art. 116) y Azerbaiyán (art. 21).

(19) Constituciones de Azerbaiyán (art. 21), Portugal (art. 9), Rumania (art. 7) y Ucrania (art. 10).

(20) Así sucede en las Constituciones de Finlandia (art. 17 en relación con el idioma sami), Noruega (art. 110 en relación con la lengua sami), Suiza (art. 70.5 en relación con el italiano y el romanche) e Italia (art. 6 en referencia a todas las minorías lingüísticas del territorio italiano).

(21) Es el caso de las Constituciones de Moldavia (art. 13) y Ucrania (art. 10), respecto del idioma ruso.

(22) Constituciones de España (art. 148.1.17), Suiza (art. 70.2), Rusia (art. 68.2) y Ucrania (art. 138.8).

- i) **Remisiones legislativas:** Son las disposiciones constitucionales que remiten expresamente a una norma posterior, normalmente de rango legal, la regulación del régimen jurídico de las lenguas o de determinados usos parciales de las mismas (23).
- j) **Otras disposiciones:** Incluyen otras disposiciones relacionadas con temas lingüísticos y no clasificables fácilmente en ninguna de las categorías anteriores las constituciones de Grecia (24), España (25), Rumania (26) y Turquía (27).

2. La categorización de las lenguas en el Derecho constitucional comparado

Una vez analizados los tipos de normas constitucionales que se refieren al hecho lingüístico en los diversos países europeos, estudiaremos más detenidamente las declaraciones lingüísticas de las constituciones. De este modo podremos extraer una clasificación de las categorías jurídicas creadas en los diversos países europeos respecto de las lenguas, que podremos a su vez completar con las establecidas por algunos Estados en otras normas relevantes de su Derecho constitucional.

En primer lugar, recordaremos que son 32 los Estados europeos que han incluido en sus constituciones una declaración lingüística. En otros 6 Estados (Luxemburgo, Dinamarca, Bosnia-Herzegovina, Italia, Reino Unido y Serbia y Montenegro), pueden encontrarse declaraciones lingüísticas en otras normas del Derecho constitucional. Los restantes 10 Estados que no incluyen ninguna declaración lingüística en su Derecho constitucional son Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Noruega, Vaticano, San Marino, República checa, Países Bajos y Suecia. Las categorías jurídicas

(23) Constituciones de Bielorrusia (art. 50), Bulgaria (art. 36), Estonia (art. 52), Bélgica (varios artículos), Eslovenia (art. 62), Eslovaquia (art. 6, 26 y 34), Finlandia (art. 122), Irlanda (art. 8), Luxemburgo (art. 29), Macedonia (art. 7), Moldavia (art. 13 y 35), Rumania (art. 32), Ucrania (art. 10 y 92) y Turquía (art. 42).

(24) El artículo 3 de la constitución helena establece que el texto de la Sagrada Escritura debe permanecer inalterado y que cualquier traducción del mismo debe contar con el beneplácito de la Iglesia ortodoxa autocéfala de Grecia.

(25) La Disposición Final establece que la Constitución deberá publicarse en las «demás lenguas de España». Llama la atención la diferencia entre la expresión «lenguas españolas» utilizada en el artículo 3 y la expresión «lenguas de España» de la disposición final.

(26) El artículo 148.1 establece una cláusula pétrea o de intangibilidad que afecta entre sus contenidos a la declaración del idioma oficial, convirtiéndose así la declaración lingüística constitucional de Rumania en la más rígida jurídicamente del continente.

(27) El artículo 134 de la constitución turca regula la creación y funciones principales del instituto cultural Atatürk, con funciones de promoción y fomento de la lengua turca.

utilizadas en las distintas declaraciones lingüísticas europeas son las siguientes:

- a) **Lengua Oficial:** Esta categoría está expresamente incluida en las Constituciones de 22 Estados: Albania (art. 14), Austria (art. 8), Andorra (art. 2), Bielorrusia (art. 17), Bulgaria (art. 3), Chipre (art. 3), Croacia (art. 12), Eslovenia (art. 11), Eslovaquia (art. 6), España (art. 3), Estonia (art. 6), Irlanda (art. 8) (28), Letonia (atr. 4), Liechtenstein (art. 6), Malta (art. 5), Macedonia (art. 7), Mónaco (art. 8), Portugal (art. 11), Polonia (art. 27), Rumania (art. 13), Suiza (art. 116) y Turquía (art. 3). La misma categoría se contiene en las constituciones de las entidades federadas en los casos de Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro.
- b) **Lengua estatal o de Estado:** Esta categoría es reconocida por 6 Constituciones europeas: Armenia (art. 12), Azerbaiyán (art. 21), Georgia (art. 8) (29), Lituania (art. 14), Rusia (art. 68) y Ucrania (art. 10).
- c) **Lengua nacional:** Esta fórmula es la empleada en 6 Constituciones: Finlandia (art. 17), Moldavia (art. 13), Irlanda (atr. 8), Liechtenstein (art. 6), Malta (art. 5) y Suiza (art. 4). Estos cuatro últimos países la utilizan en añadidura de la fórmula de lengua oficial. El concepto de lengua nacional está también incorporado en el Derecho constitucional de Luxemburgo, a través de su Ley sobre lenguas de 1984. Igualmente, el término aparece en el artículo 138 de la Constitución de Ucrania al referirse a las competencias de la república autónoma de Crimea, aunque no en forma de declaración.
- d) **Lengua de la República:** Es la fórmula empleada en el artículo 2 de la Constitución francesa actual.
- e) **Lengua principal:** Este concepto es el utilizado en las Leyes que regulan las respectivas autonomías de las Islas Feroe y Groenlandia, dentro del reino de Dinamarca, y en referencia a las lenguas originarias de ambos territorios.
- f) **Lengua propia:** Al igual que en el caso anterior, este concepto se utiliza en el ámbito de los estatutos de autonomía de País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad valenciana y Baleares, respecto de las lenguas vasca, catalana, gallega, valenciana y catalana respectivamente. También aparece éste concepto en legislación de desarrollo de Cataluña, al respecto de la lengua aranese (30), y en la

(28) El artículo 8 de la Constitución irlandesa diferencia entre «primera» y «segunda» lengua oficial.

(29) La misma categoría aparece en la Constitución de la república autónoma de Abjasia, pero al respecto del ruso y no de la lengua georgiana que es la proclamada estatal por la Constitución de Georgia.

(30) Artículo 2.1 de la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Aran. El mismo precepto establece la oficialidad de esta lengua en el Valle.

legislación lingüística de Navarra, en este caso en referencia tanto a la lengua vasca como a la castellana (31).

- g) **Lengua «equiparada» (32):** Se incluirían en esta categoría diversas formulaciones que establecen que determinada lengua disfrutará del mismo estatuto jurídico que otra lengua precitada. En todos los casos detectados, supone un reconocimiento indirecto del carácter oficial de la lengua en cuestión en todo o parte del territorio del Estado. Esta fórmula aparece en las siguientes normas:
- a. La constitución de Bielorrusia (artículo 17.2), que equipara el régimen jurídico del idioma ruso al de la lengua oficial (33).
 - b. La Ley de Gobierno del País de Gales (artículo 47), que equipara para dicho país el régimen jurídico de la lengua galesa con el del inglés.
 - c. El Estatuto de Autonomía de la Región Trentino-Alto Adige (artículo 99), que establece que en la provincia autónoma de Bolzano la lengua alemana será «parificada» con respecto a la italiana.
 - d. El Estatuto de Autonomía del Valle de Aosta (artículo 38.1), que establece que en dicha región las lenguas francesa e italiana se encuentran en situación de paridad.
- h) **Lengua de relación interétnica:** Aparece este término en la Constitución de la república autónoma de Crimea respecto al idioma ruso. Hasta la reforma de 1996, también aparecía esta categoría en la Constitución de Bielorrusia en relación con el mismo idioma. Se trata de una formulación profusamente usada en la antigua Unión Soviética y que situaba en un estatuto privilegiado al idioma ruso en las diversas repúblicas soviéticas (Ruiz, 2002: 23). Hoy en día parece un concepto desterrado del Derecho constitucional comparado.
- i) **Lengua de la población autóctona:** Esta es la fórmula que emplea la Ley de Lenguas de Letonia con respecto al casi extinguido idioma Liv. Al no existir en Europa prácticamente pueblos considerados indígenas (34), no aparecen términos similares en las demás

(31) Ley foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, artículo 2.1.

(32) Entendemos que este es el término castellano más correcto para traducir la palabra italiana «parificata».

(33) Una reforma constitucional en sentido muy similar al de la Constitución de Bielorrusia ha sido propuesta en Moldavia, con miras a equiparar oficialmente el estatuto del ruso al de la lengua «nacional».

(34) El caso más relevante sería el del pueblo sami y otros pueblos ugrofineses del norte de la Federación Rusa. Por otro lado, los tártaros de Crimea también reclaman la consideración de pueblo indígena.

normativas constitucionales, tampoco en relación con la lengua sami, aunque la Constitución de Finlandia reconoce al colectivo como pueblo indígena, en su artículo 17.3.

- j) **Declaraciones indirectas:** Aunque no se trata de una declaración directa, al señalar el artículo 4 de la Constitución belga la existencia de tres Regiones Lingüísticas en el país, está proclamando tácitamente, pero en sede constitucional en cualquier caso, la oficialidad exclusiva del francés, el neerlandés y el alemán en las distintas zonas aludidas. En otro ámbito, la Constitución de la república autónoma de Crimea señala, sin declararlo oficial expresamente, que el idioma ruso, en su calidad de lengua de comunicación interétnica y lengua de la mayoría, puede ser usado en todas las esferas de la vida pública, lo que equivale a una declaración indirecta de oficialidad de dicha lengua en la citada república autónoma.

En nuestro interés de estudiar y delimitar el concepto de lengua oficial, nos encontramos ante todo con la dificultad de que todo este conjunto de declaraciones constitucionales no incluye en prácticamente ningún caso, el contenido del concepto respectivo que utilizan. En ninguna Constitución se define la categoría de oficialidad, a pesar de ser profusamente utilizada. Siguiendo con nuestra concepción inicial de la misma como elemento de identidad del Estado y medio normal de funcionamiento de sus instituciones, podemos interpretar que en realidad varios de los conceptos utilizados y anteriormente listados obedecen en realidad a este mismo afán. Así, a pesar de la diferencia terminológica, podemos identificar las categorías de lengua oficial, lengua estatal y lengua de la república (Guillorel y Koubi: 25). También deberemos incluir en el mismo estatuto jurídico las lenguas que resulten equiparadas a alguna de las oficiales o estatales.

Por lo que se refiere al concepto de lengua nacional, una interpretación sistemática de los textos constitucionales nos permite obtener la conclusión de que habría que distinguir dos supuestos diferenciados. En efecto, en las Constituciones de Malta, Irlanda o Suiza, este concepto aparece en añadidura al de lengua oficial. Se trata de países que proclaman más de una lengua como oficial. Puesto que esta categoría ya está fijada por la propia Constitución, la lengua nacional debe implicar una consideración diferente. Se trata en efecto de una suerte de reconocimiento más o menos simbólico de la especial vinculación identitaria de la comunidad política con una o varias de sus lenguas oficiales. Algo similar ocurriría en el caso de la normativa española con el concepto de lengua propia respecto a algunas Comunidades Autónomas o en el caso de la normativa danesa con el concepto de lengua principal en relación con Feroe y Groenlandia. Sin embargo, las Constituciones de Finlandia y

Moldavia no hacen referencia al concepto de lengua oficial, sino solamente al de lengua nacional. Al igual que sucedería con la categoría de lengua estatal, en estos casos las llamadas lenguas nacionales son en realidad las que debemos considerar como portadoras del estatuto de oficialidad. Por último, el caso de Liechtenstein es claro, puesto que el artículo 6 equipara totalmente la lengua nacional con la lengua oficial del Principado.

Otros Derechos constitucionales no contienen declaraciones lingüísticas formales, lo que no significa desde luego que no existan en dichos países lenguas oficiales en sentido material. Esta distinción entre oficialidad formal y oficialidad material puede resultar útil para equiparar los estatutos de las lenguas oficiales, sobre todo de cara a tratados internacionales en la materia que deben forzosamente trascender la variedad de categorías internas. Así sucede, por ejemplo, con la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias.

En definitiva, a la hora de ensayar un listado de lenguas europeas con estatuto de oficialidad, nos encontraremos en el Derecho constitucional comparado una variedad de situaciones normativas al respecto, que se desdoblarían de la siguiente manera. En primer lugar, podemos diferenciar los Derechos constitucionales que no incluyen declaraciones expresas de oficialidad de aquellos que sí lo hacen. Dentro de éstos, podemos a su vez hacer una doble tipología. Por un lado, pueden diferenciarse los países en función de que sus declaraciones lingüísticas estén contenidas en la propia Constitución o en otras normas. Por otra parte, podemos diferenciar las declaraciones formales que además aclaran cuáles son las lenguas beneficiadas de las mismas de aquéllas que se limitan a declarar una oficialidad de modo genérico, sin concretar qué idiomas acceden a este estatuto. En efecto, fórmulas como las empleadas en el artículo 3.2 de la Constitución española, el artículo 12.2. de la Constitución de Croacia o el artículo 7.2 de la Constitución de Macedonia no permiten identificar de modo inmediato las lenguas que serán oficiales en los respectivos ámbitos institucionales citados. A su vez, puede que esta declaración genérica se complete con otras declaraciones específicas en normas de rango constitucional, como sucede en España con algunos de los Estatutos de Autonomía.

En el ámbito de las organizaciones internacionales, existen otras categorizaciones jurídicas de las lenguas. Normalmente, suele aludirse a «lenguas de trabajo», también llamadas en ocasiones «lenguas oficiales» (Bar 1999). La Unión Europea, por ejemplo, equipara ambos términos en su normativa, si bien distingue también las «lenguas de los Tratados» (Urrutia: 7). Más interesante resulta analizar la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, puesto que de la misma se derivan nuevas categorías o definiciones, cuya relación con las constitucionalmente establecidas no

siempre resultará fácil (Ruiz 2004a: 30). En cualquier caso, tampoco la Carta Europea define qué sea la oficialidad, puesto que se limita a remitir dicho concepto a las legislaciones internas, con ciertos condicionantes.

Las categorías de lenguas que prevé la Carta son las siguientes:

- a) **Lengua oficial:** cualquier lengua declarada o considerada oficial por el Estado para todo el territorio. Aunque esta última circunstancia no se exige expresamente, ésta es la interpretación que viene haciéndose en la aplicación de la Carta de la expresión «lengua oficial del Estado». Por lo tanto, se trata de una definición remisoria, pero en la que deberemos incluir varias declaraciones constitucionales. Por un lado, se incluirían aquí todas las declaraciones de oficialidad expresamente contenidas en las 22 constituciones europeas que se refieren a la «lengua oficial» y que anteriormente hemos mencionado, con excepción de las referidas a la lengua abjaza y a la lengua romanche, puesto que la oficialidad de las mismas no se extiende a todo el territorio del Estado respectivo. También habrá que considerar oficiales en el sentido de la Carta las lenguas declaradas estatales en sus constituciones, la lengua de la república francesa, el ruso en Bielorrusia y las consideradas nacionales en las Constituciones de Finlandia y Moldavia. Además deberán añadirse las oficialidades no expresas de los 16 países que no contienen en sus constituciones declaración lingüística alguna.
- b) **Lengua regional o minoritaria:** toda lengua que es tradicionalmente usada en un territorio dado de un Estado por nacionales de dicho Estado que forman un grupo numéricamente inferior del resto de la población del Estado y que es diferente de la lengua o lenguas oficiales del mismo. La Carta excluye explícitamente de este concepto los dialectos de la lengua oficial y las lenguas de los inmigrantes. Debe notarse como elemento importante que la Carta conceptúa las lenguas regionales o minoritarias, y por tanto, su ámbito de aplicación, en función de oficialidades totales, tal y como viene siendo interpretada. Esto implica que los idiomas que son oficiales en parte del territorio son considerados como idiomas regionales o minoritarios a estos efectos, a no ser que sean hablados tradicionalmente por la mayoría de la población, supuesto que aún siendo improbable no es descartable del todo, particularmente en lo que respecta a la situación del idioma ruso en algunas de las repúblicas exsoviéticas (35).

(35) En rigor literal, otro caso similar en este sentido sería el del finés en Finlandia, puesto que no es lengua oficial en todo el territorio al quedar excluido de las Islas Aland, aunque es claramente la lengua mayoritaria de dicho país.

- c) **Lengua no territorial:** toda lengua usada por nacionales de un Estado, que difiere de la lengua o lenguas usadas por el resto de la población de dicho Estado, y que, aunque es usada tradicionalmente en el territorio del Estado, no puede ser identificada con una zona particular del mismo. De la lectura de la Carta no se deduce la exclusión de este concepto respecto a los dos anteriores, aunque en el caso de tratarse de una lengua oficial del Estado, el carácter no territorial de la misma la llevaría al mismo tiempo al siguiente concepto.
- d) **Lengua oficial «menos difundida» o «menos ampliamente utilizada»** (36): Se trata de un idioma oficial que es menos ampliamente utilizado en todo o parte del territorio del Estado. En principio, este concepto se crea en la Carta para atender a supuestos de lenguas oficiales estatales en situación de debilidad o manifiesta minoridad, como son los casos del sueco en Finlandia o del gaélico en Irlanda. Sin embargo, la redacción del artículo 3.1 de la propia Carta deja la puerta abierta a una interpretación demasiado amplia en la que podrían incluirse los idiomas oficiales estatales respecto de aquellos lugares en los que predomine de algún modo una lengua diferente.

3. Las lenguas europeas y la oficialidad

Una vez sistematizadas las declaraciones lingüísticas y su establecida la correspondencia de conceptos entre unas y otras constituciones, podemos intentar establecer un listado de lenguas que disfrutaran en Europa de estatuto jurídico oficial, bien en todo el territorio de un Estado, bien en una parte del mismo. Sin embargo, para ello nos topamos aún con tres dificultades que será preciso resolver con carácter previo.

Un primer problema deriva del hecho de que en algunos países, las normas constitucionales establecen oficialidades lingüísticas sin señalar expresamente qué lenguas concretas disfrutarán de dicho estatuto. Este problema se plantea básicamente en los supuestos de España y los países escindidos de la antigua Yugoslavia. En el caso español, el problema se resuelve básicamente acudiendo a las declaraciones de los Estatutos de Autonomía (37). Sin embargo, en el caso de Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro y Macedonia, la fórmula utilizada en sus constituciones federales o estatales, no permite establecer con exactitud el listado completo de lenguas no mayoritarias que pueden encontrarse «en

(36) La redacción oficial inglesa dice «less widely used official language».

(37) Con la excepción de la oficialidad de la lengua aranesa, que no se proclama en un Estatuto de Autonomía sino en la legislación lingüística catalana.

uso oficial». El único caso claro a este respecto sería el de la lengua albanesa en Serbia y Macedonia, dada la clara mayoría de hablantes de esta lengua en numerosos distritos o municipios de los dos países. De hecho, han existido propuestas de oficializar expresamente el estatuto del idioma albanés en la república de Macedonia.

Una segunda y más seria dificultad es la que presentan los países que carecen de declaración lingüística alguna en sus normas constitucionales. Si consideramos que la Constitución belga contiene una declaración indirecta en este sentido, serían 16 los países cuyas constituciones no contienen declaración lingüística alguna: Alemania, Bosnia-Herzegovina, Dinamarca, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Islandia, Noruega, Vaticano, San Marino, República checa, Países Bajos, Reino Unido, Serbia y Montenegro y Suecia. Dentro de este grupo, sin embargo, la situación tampoco es uniforme. Por una parte, encontramos tres países que, si bien no definen sus lenguas oficiales en la Constitución, lo hacen en otra normativa de relevancia constitucional. Se trata de Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro y Luxemburgo. Los dos primeros fijan sus idiomas oficiales en las constituciones subnacionales y el tercero establece sus lenguas nacionales en la Ley de lenguas de 1984.

De este modo, por lo que se refiere a los otros trece Estados, no hay más remedio que interpretar a partir de su práctica o de normativa que no contiene declaraciones lingüísticas, cuáles son las lenguas en uso oficial. En prácticamente todos los supuestos, es relativamente sencillo identificar el idioma que de facto resulta oficial en todo el territorio de dichos Estados. Estos idiomas serán el alemán (Alemania), el danés (Dinamarca), el griego (Grecia), el húngaro (Hungría), el italiano (Italia, Vaticano y San Marino), el islandés (Islandia), el checo (República checa), el neerlandés (Países Bajos), el inglés (Reino Unido) y el sueco (Suecia). En el caso de Noruega, el artículo 1 de la Ley de 1980 sobre el uso de las lenguas en los servicios públicos establece que las lenguas bokmal (o «noruego estándar») y nynorsk tienen un valor igual en las comunicaciones escritas con los organismos públicos, lo que, unido a las consideraciones que proclama el Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, nos permite señalar a ambas como lenguas oficiales de hecho en todo el territorio de Noruega (38). En añadidura, hay otros tres casos ya citados en los que sendas lenguas aparecen expresamente igualadas en estatuto jurídico a las estatales: la lengua galesa en Gales, la lengua alemana en la provincia autónoma de Bolzano y la lengua francesa en el Valle de Aosta.

(38) Para el Comité de Expertos de la Carta el nynorsk es una «lengua oficial menos ampliamente extendida», en terminología de la propia Carta: vid. Informes ECRML (2001) 6, de 22 de noviembre de 2001, párrafo 14 y ECRML (2003) 2, de 3 de septiembre de 2003, párrafo 9.

A partir de aquí, resulta complicado establecer qué lenguas minoritarias habladas en estos países que no contienen declaraciones lingüísticas, pueden considerarse como oficiales, siquiera en un ámbito institucional o territorial reducido. Siendo ordenamientos que no utilizan la categoría de lengua oficial, resulta difícil deducir qué supuestos habrían quedado bajo dicha consideración en caso de utilizarse expresamente. La práctica institucional o administrativa, así como normativas reglamentarias, serán obligadamente los datos a considerar que puedan ofrecer criterios a este respecto. En este sentido, podemos tener en cuenta la práctica seguida en algunos países que establecen oficialidades lingüísticas en el ámbito municipal (Noruega, Suecia, Finlandia, Suiza...) como una valiosa pauta hermenéutica. En coherencia con todo lo anterior, consideramos que son oficiales de hecho en alguna parte del territorio los siguientes idiomas minoritarios: sami (39) (Noruega, Suecia y Finlandia), finés (40) (Noruega y Suecia), ladino (41) (provincia de Bolzano, Italia), sorbio (42) y danés (43) (Alemania), esloveno (44) (provincias de Gorizia y Trieste, Italia) y frisón (provincia de Frisia, Países Bajos).

El tercer problema se plantea respecto a la propia identidad lingüística de algunos de los idiomas que podríamos incluir en la lista de lenguas oficiales de Europa. Subyace aquí la cuestión ya apuntada de los glotóni-

(39) Además de las normativas protectoras que incorporan los tres países nórdicos respecto al sami, éste es idioma oficial en algunos municipios o distritos de los tres Estados.

(40) El finés aparece mencionado como lengua oficial de algunos municipios de Suecia y Noruega en compañía de los idiomas estatales o del sami, según los casos.

(41) Aunque el Estatuto de Autonomía de la Región Trentino-Alto Adige no establece nada al respecto de la posible oficialidad del ladino, puesto que dicho término no existe en la legislación italiana, sí se incluyen medidas significativas de protección para esta lengua en los valles de Badia y Gardena que pertenecen a la provincia de Bolzano, y en los que puede entenderse que el ladino funciona de hecho como tercer idioma oficial. La situación es distinta en el valle de Fassa, perteneciente a la provincia de Trento, y mucho más desfavorable en los valles ladinos de Ampezzo y Livinallongo, que corresponden administrativamente a la provincia de Belluno.

(42) Aunque las constituciones de los lander de Brandenburgo y Sajonia no hablan expresamente de oficialidad, término no empleado en el ordenamiento alemán, en la práctica el sorbio, sorabo o vengo parece funcionar como lengua cooficial en determinados distritos de ambos Estados. Por otra parte, su protección aparece recogida también en el Tratado de Unificación de 1990.

(43) El estatuto oficial del danés en las zonas fronterizas de Alemania es discutible, pero queda reforzado por su protección a través de la Declaración del Gobierno de Schleswig-Holstein de 26 de septiembre de 1949, la Declaración de Bonn de 1955 y la referencia genérica del artículo 5 de la Constitución del land de Schleswig-Holstein de 1990. Por el contrario, la situación del idioma alemán en Dinamarca parece ser de mayor debilidad institucional y el texto de la Declaración del gobierno de Dinamarca sobre el estatuto de la minoría alemana de 29 de marzo de 1955 no se derivan referencias directas o indirectas que pudieran hacer pensar en un estatuto oficial de base local.

(44) Este idioma se halla, además, expresamente protegido por el Memorándum de Londres de 5 de octubre de 1954, sustituido por el Tratado de Osimo de 1975, entre Italia y Yugoslavia, aunque no se utiliza en el mismo el término oficial, al igual que en ningún otro documento de la legislación italiana.

mos y las complejas relaciones que existen entre Lingüística y Política, dada la carga simbólica de las lenguas en nuestra sociedad. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, no cabe sino aferrarse a la literalidad de las normas y considerar tantas variedades lingüísticas oficiales como «glotónimos jurídicos» podamos identificar, salvo que algún elemento de la normativa nos pueda dar a entender que dos glotónimos diferentes hacen referencia a una misma realidad lingüística (45). De este modo, consideraríamos a estos efectos oficiales como lenguas separadas casos como los del bokmal y nynorsk, ladino y romanche, serbio, croata y bosniaco, o moldavo y rumano (Dressler: 201).

A partir de todas estas consideraciones, y a salvo del problema de indefinición obligada planteado en Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro y Macedonia, podemos finalmente ensayar un listado completo de lenguas oficiales en Europa. Conforme a nuestro análisis, hoy en día hay en Europa 40 lenguas que tienen estatuto de oficialidad en, al menos, todo el territorio completo de un Estado (46). Junto a ellas, otras lenguas europeas disfrutaban de un estatuto jurídico de oficialidad reducido a una zona limitada de alguno de los Estados en los que son habladas. Como hemos visto, normalmente, estas «oficialidades parciales» no quedan recogidas expresamente en las propias constituciones (las únicas excepciones serían la del abjazo en Georgia y la del romanche en Suiza), sino en legislación de desarrollo de las mismas o en las normas básicas que establecen la autonomía política de una determinada región o territorio. En esta situación de oficialidad reducida territorialmente se encuentran al menos 31 lenguas europeas, sin incluir el caso extremadamente complejo de la Federación Rusa, en cuya parte europea el número de lenguas parcialmente oficiales alcanzaría las 27 (Ruiz 2002) (47). De dichas 31 lenguas, 16 son al mismo tiempo oficiales de algún Estado en su conjunto. Las otras 15 lenguas, sin embargo, no son oficiales en el conjunto

(45) Este sería el caso, por ejemplo de la lengua vasca, denominada «euskera» en el Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca y «vascuence» en el Estatuto de la Comunidad Foral de Navarra. Esto no obstante, tanto el artículo 6.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco como el artículo 3.1 de la Ley Foral 18/1986 del vascuence, de Navarra, señalan que la Real Academia de la Lengua Vasca será institución consultiva oficial en materias lingüísticas. En la identidad de institución lingüística competente subyace, por tanto, un reconocimiento de identidad lingüística que va más allá de la nominalidad concreta del idioma en ambos casos. Por lo que respecta al caso del catalán y valenciano, la literalidad estatutaria es claramente diferenciada, pero también es cierto que concurren otros elementos a argumentar a favor de la identidad de dichas lenguas, como la homologación de títulos universitarios de filología o la reciente declaración de la Academia Valenciana de la Lengua.

(46) Incluyendo al finés respecto de Finlandia, aunque en rigor debemos recordar que no es oficial en la pequeña parte correspondiente a las Islas Aaland.

(47) Las 27 lenguas aludidas serían las siguientes: Adigueo, Bálcaro, Baskir, Calmuco, Carelio, Chechenio, Cherkés, Chuvasí, Ingús, Kabardo, Karachevo, Komí, Mari, Mordvino, Oseto, Tártaro, Udmurto y las 10 lenguas que corresponderían a la república del Daguestán: Aguliano, Avaro, Darguino, Kumico, Laco, Lesgo, Nogai, Rótulo, Sajuro y Tabasarán.

del territorio de ningún Estado, y de ellas, 9 son oficiales en regiones con autonomía política y 6 disfrutaban de un estatuto formal de oficialidad en ámbitos municipales o comarcales.

Esquemáticamente, el listado de las 55 lenguas oficiales y los Estados a los que corresponden, puede presentarse en el siguiente esquema, en el que diferenciamos las oficialidades territorialmente totales de las parciales (48):

- | | | |
|-----|-------------------|--|
| 1) | Abjazo: | Georgia (parcial). |
| 2) | Albanés: | Albania (total); Macedonia, Serbia y Montenegro (parcial). |
| 3) | Alemán: | Austria, Luxemburgo, Liechtenstein y <i>Alemania</i> (total); Bélgica, Suiza e Italia (parcial). |
| 4) | Aranés: | España (parcial). |
| 5) | Armenio: | Armenia (total). |
| 6) | Azerí: | Azerbaiyán (total). |
| 7) | Bielorruso: | Bielorrusia (total). |
| 8) | Bosniaco: | Bosnia-Herzegovina (parcial). |
| 9) | Búlgaro: | Bulgaria (total). |
| 10) | Castellano: | España (total). |
| 11) | Catalán-Val (49): | Andorra (total); España (parcial). |
| 12) | Checo: | <i>República checa</i> (total). |
| 13) | Croata: | Croacia (total); Bosnia-Herzegovina y Austria (parcial). |
| 14) | Danés: | <i>Dinamarca</i> (total); <i>Alemania</i> (parcial). |
| 15) | Estoniano: | Estonia (total). |
| 16) | Esloveno: | Eslovenia (total); Austria (parcial). |
| 17) | Eslovaco: | Eslovaquia (total). |
| 18) | Feroés: | Dinamarca (parcial). |
| 19) | Finés: | Finlandia (50) (total); <i>Suecia</i> y <i>Noruega</i> (parcial). |
| 20) | Francés: | Francia, Luxemburgo y Mónaco (total); Bélgica, Suiza e Italia (parcial). |
| 21) | Frisón: | <i>Países Bajos</i> (parcial). |
| 22) | Gaélico: | Irlanda (total). |
| 23) | Gagauzo: | Moldavia (parcial). |
| 24) | Galés: | Reino Unido (parcial). |
| 25) | Gallego: | España (parcial). |

(48) Las oficialidades *de iure* aparecen en letra normal; las oficialidades establecidas de facto aparecen en cursiva.

(49) *Vid. supra* nota 45.

(50) Salvo en las Islas Aaland.

- | | | |
|-----|--------------|--|
| 26) | Georgiano: | Georgia (total). |
| 27) | Griego: | <i>Grecia</i> y Chipre (total). |
| 28) | Groenlandés: | Dinamarca (parcial). |
| 29) | Húngaro: | <i>Hungría</i> (total); Austria y Eslovenia (parcial). |
| 30) | Inglés: | <i>Reino Unido</i> , Irlanda y Malta (total). |
| 31) | Islandés: | <i>Islandia</i> (total). |
| 32) | Italiano: | <i>Italia, San Marino y Vaticano</i> (total); Suiza y Eslovenia (parcial). |
| 33) | Ladino: | <i>Italia</i> (parcial). |
| 34) | Letón: | Letonia (total). |
| 35) | Letzburger: | Luxemburgo (total). |
| 36) | Lituano: | Lituania (total). |
| 37) | Macedonio: | Macedonia (total). |
| 38) | Maltés: | Malta (total). |
| 39) | Moldavo: | Moldavia (total). |
| 40) | Neerlandés: | <i>Países Bajos</i> (total); Bélgica (parcial). |
| 41) | Noruego: | <i>Noruega</i> (total). |
| 42) | Nynorsk: | <i>Noruega</i> (total). |
| 43) | Polaco: | Polonia (total). |
| 44) | Portugués: | Portugal (total). |
| 45) | Romanche: | Suiza (parcial). |
| 46) | Rumano: | Rumanía (total). |
| 47) | Ruso: | Rusia y Bielorrusia (total); Georgia, Ucrania y Moldavia (parcial). |
| 48) | Sami: | <i>Noruega, Finlandia y Suecia</i> (parcial). |
| 49) | Serbio (51): | Serbia y Montenegro (total); Bosnia-Herzegovina (parcial). |
| 50) | Sorbio: | Alemania (parcial). |
| 51) | Sueco: | <i>Suecia</i> y Finlandia (total). |
| 52) | Turco: | Turquía y Chipre |
| 53) | Ucraniano: | Ucrania (total); Moldavia (parcial). |
| 54) | Vasco: | España (parcial). |

4. Modelos lingüísticos europeos

Una vez determinado el cuadro de lenguas oficiales de Europa, podemos concluir que las formas de gestionar territorialmente la oficialidad de la lenguas en los diversos Derechos constitucionales pueden ser agru-

(51) La Constitución de Serbia se refiere en su artículo 8 a la lengua oficial, con la tradicional denominación de serbocroata, mientras que el artículo 9 de la Constitución de Montenegro alude al idioma serbio como oficial.

padas en cinco modelos que representan otras tantas formas de responder jurídicamente al pluralismo lingüístico de un Estado. Aunque algunos países combinan en realidad elementos de varios modelos al mismo tiempo respecto a diversas lenguas minoritarias, el esquema básico se ordenaría según nuestra propuesta, de la siguiente forma:

- 1) En un primer modelo, dos idiomas son oficiales en el conjunto del Estado. Las oficialidades son, por tanto simultáneas y totales. Los países europeos que establecen este modelo lingüístico son 6: Bielorrusia, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Luxemburgo, siendo en este último caso tres en lugar de dos los idiomas oficiales.
- 2) En el segundo modelo, el Estado reconoce como oficiales varios idiomas, pero éstos disfrutan de dicha consideración en zonas diferentes del territorio. En este caso, en cada punto del territorio estatal habrá normalmente un único idioma oficial. Se trata, por tanto, de oficialidades parciales y, por lo general, mutuamente excluyentes. Los países europeos que siguen hoy en día este principio de territorialidad lingüística son Bélgica, Bosnia-Herzegovina y Suiza.
- 3) La tercera opción reserva la oficialidad total para una única lengua, al tiempo que en regiones o zonas autónomas pueden existir otras lenguas en régimen de co-oficialidad con la lengua estatal. Este sería el modelo seguido por 8 países europeos: Dinamarca, España, Georgia, Italia, Moldavia, Reino Unido, Rusia y Ucrania.
- 4) En el cuarto modelo, existe un único idioma oficial en todo el Estado, pero al mismo tiempo se establece de modo expreso o tácito la oficialidad de otras lenguas minoritarias en determinados ámbitos territoriales o institucionales menores, como municipios, distritos o provincias. No se trataría en ningún caso de entidades políticas dotadas de una auténtica autonomía política territorial. Los Estados que podríamos incluir en este modelo serían Alemania, Austria, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Noruega, Países Bajos, Serbia y Montenegro, y Suecia.
- 5) Por último, el quinto modelo supone que el Estado dispone de un único idioma oficial, declarado expresamente o establecido en la práctica. Dentro de este grupo, existen países que incorporan disposiciones jurídicas dirigidas a proteger los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas minoritarias, pero no se contempla de modo expreso la condición de oficialidad en ningún ámbito. El grado de protección lingüística puede en algunos casos ser más o menos generoso e inexistente en otros. Los países que pertenecerían a este grupo serían los 22 Estados restantes: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Estonia, Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Polonia, Portugal, República checa, Rumania, San Marino, Turquía y Vaticano.

IV. Cuestiones sobre la oficialidad como categoría jurídica

Del estudio realizado en los apartados anteriores podemos concluir que la oficialidad lingüística constituye un instrumento jurídico que de hecho se extiende a todos los Estados europeos. Sin embargo, el estatuto jurídico de oficialidad de las lenguas plantea numerosas cuestiones que quedan sin resolver en el llamado Derecho lingüístico. En primer lugar, no existe una definición jurídica internacionalmente aceptada del concepto de lengua oficial, más allá de la referencia ya citada de la Carta Europea de las Lenguas regionales o Minoritarias. Tampoco resulta fácil encontrar un ordenamiento jurídico en el que el régimen de la oficialidad, su definición o contenido estén sistemáticamente recogidos. En realidad, debemos preguntarnos si la oficialidad lingüística resulta un estatuto jurídico más o menos uniforme o comparable de un país a otro y, en consecuencia, hasta qué punto es correcta su consideración a la hora de elaborar estándares internacionales de protección de las lenguas minoritarias. La importancia de estas reflexiones se justifica por los importantes efectos que, tanto en el plano jurídico como en el simbólico-político, implica la declaración expresa o tácita de una determinada lengua como oficial (Kymlicka y Patten: 25).

1. La declaración de oficialidad

En el Derecho internacional actual, parece aceptarse sin cuestionamiento que la declaración de oficialidad lingüística pertenece a la jurisdicción interna de cada Estado, siendo una decisión que expresa la soberanía política de cada comunidad independiente. En este sentido, parecería a priori no haber límite alguno a la decisión de cada Estado al respecto, ni posibilidad alguna de intervención de una instancia internacional en la misma, lo que nos llevaría a tener que admitir que un Estado pudiera, por ejemplo, declarar como idioma oficial una lengua absolutamente ajena a la que emplea su población. Fuera de Europa no son relativamente infrecuentes los casos en los que este tipo de hipótesis se presenta.

Sin embargo, podemos plantearnos si esta facultad estatal es absoluta o si, por el contrario, tiene límites a los que ajustarse. En caso de responder afirmativamente a la última pregunta, debemos preguntarnos cuáles son dichos límites y en dónde radica su justificación jurídica. Se trata de cuestionar hasta qué punto puede decidir un país la oficialidad de sus lenguas con independencia de otros factores preexistentes que, en su caso, deberíamos tratar de identificar. Por tanto, se trata también de preguntarnos si podemos hablar de un derecho a la lengua oficial, esto es, si una colectividad tiene derecho a que una lengua determinada sea proclamada oficial. Podríamos igualmente plantear si cabe hablar de un dere-

cho humano a la oficialidad de la lengua propia, algo que puede plantearse tanto respecto a los individuos hablantes de esa lengua como a colectividades de minorías lingüísticas tradicionales, pueblos indígenas e incluso respecto a la mayoría de la población del Estado (O'Reilly: 30).

Frente a la postura positivista o reduccionista que defendería la discreción absoluta de los Estados a la hora de decidir sus lenguas oficiales, creemos que debe defenderse la existencia de ciertos límites metajurídicos a dicha facultad, entre los que señalaríamos particularmente la situación sociolingüística del país; la dinámica lingüística del país y de su entorno; la situación jurídica preexistente; y el modelo de organización política del Estado.

La realidad sociolingüística del país debe constituir, en efecto, un primer límite respecto de la discrecionalidad estatal a la hora de definir sus lenguas oficiales. En este sentido, creemos que el cuadro de oficialidades tendrá que guardar una mínima coherencia con el número y extensión de las lenguas tradicionalmente habladas en el territorio en cuestión (Grin 1995: 47). En nuestra opinión, las tres condiciones fundamentales que deberían ser consideradas en este sentido serían, en orden decreciente, el grado de conocimiento o uso de cada lengua por la población, el carácter histórico o tradicional de las lenguas en el país y la mayor o menor concentración territorial de dichas lenguas.

De acuerdo a lo anterior, podríamos preguntarnos hasta qué punto un Estado puede negar la condición oficial a una lengua tradicional y mayoritariamente hablada por la población. Desde luego, la decisión política podría ser adoptada incluso con un procedimiento democrático, pero la propia realidad sociolingüística debería constituir aquí un límite negativo, salvo que de la combinación con los restantes factores a los que nos referiremos se derivara que la negación del estatuto de oficialidad a la lengua mayoritaria esté justificada. En estos casos, podría plantearse si la negación de la oficialidad a la lengua mayoritaria o, más aún, a las lenguas históricamente asentadas en un Estado no constituye una vulneración de la libertad de sus hablantes (Fernández Liesa: 156), lo que sería equivalente a plantearnos la existencia del derecho a la lengua oficial y el alcance de dicho derecho (Blake: 224). El Derecho constitucional comparado no suele ofrecer pautas en este sentido, lo que no quiere decir que no puedan hallarse implícitas en el mismo. Sin embargo, es interesante traer aquí a colación el caso suizo para advertir que tras la última reforma constitucional operada en el año 2000, el artículo 70.2 de la Constitución federal establece que los Cantones son competentes a la hora de determinar sus lenguas oficiales, pero ya no de un modo absoluto, puesto que la misma disposición aclara que deben respetar el reparto tradicional de las lenguas en el territorio, así como tomar en consideración a las minorías lingüísticas autóctonas.

Otro elemento limitativo de la discrecionalidad estatal a la hora de determinar las lenguas oficiales es la dinámica lingüística, que puede considerarse como un dato más derivado de la realidad sociolingüística. La distinción pretende resaltar que los procesos lingüísticos están en cambio permanentemente y que las evoluciones lingüísticas son a su vez un factor relevante a la hora de adoptar decisiones jurídicas al respecto. En efecto, podemos analizar la situación de una determinada lengua desde una perspectiva sincrónica, y calificarla como lengua minoritaria; pero al mismo tiempo podemos adoptar un enfoque diacrónico y considerarla como lengua en regresión o amenazada. El carácter minoritario hace referencia a una condición estática, mientras que la condición de amenazada se refiere a la dinámica (Grin 1995: 38).

Además de para el establecimiento de políticas lingüísticas protectoras diferentes según los casos, la dinámica lingüística puede implicar consecuencias de cara a la oficialización de las lenguas, matizando o alterando las consecuencias que obtendríamos del análisis exclusivo de los números de hablantes de un país en un momento histórico determinado. En añadidura, la dinámica lingüística debe jugar su papel abarcando el contexto internacional inmediato y general. Así por ejemplo, la condición mayoritaria del idioma ruso en países como los Estados bálticos o Moldavia, podría ser considerado de acuerdo a la realidad sociolingüística como el factor que determina su adopción como idioma oficial. Sin embargo, en atención a la dinámica lingüística existente, sabemos que el idioma ruso es mayoritario y oficial en un amplio territorio que cubre Estados limítrofes a los citados, que posee una comunidad internacional de hablantes que se halla lejos de la amenaza, que se ha venido imponiendo en los países referidos como consecuencia de la pertenencia de los mismos durante décadas a un Estado periclitado y que, por el contrario, han sido las lenguas nacionales originarias de estos países las que han sufrido la regresión lingüística durante varias décadas (Ruiz 2002: 23). Todas estas consideraciones, y no tanto una hipotética libertad incondicionada de decidir por parte de los nuevos Estados, podrían justificar que en dicha situación sociolingüística, la lengua rusa no haya sido adoptada como oficial.

La situación jurídica preexistente es también un factor relevante a tener en cuenta. Existiría, en nuestra opinión, un principio básico de mantenimiento del estatuto jurídico de una lengua, que impediría la «regresión protectora». Visto que la conservación del patrimonio lingüístico europeo y de su diversidad constituye cada vez más claramente un principio rector aceptado en el orden internacional, debe entenderse que, salvo en situaciones claramente justificadas con base en las dinámicas lingüísticas existentes, ninguna lengua debe mermar su estatuto jurídico y, en todo caso, las modificaciones jurídicas deberán hacerse siempre en el sentido de elevar el ámbito protectorio de las lenguas afectadas, tendiendo hacia

el reconocimiento de su condición oficial o la ampliación territorial o material de la misma.

Por último, la propia organización política del Estado puede jugar también un factor limitativo a la hora de establecer las oficialidades lingüísticas. Básicamente nos referimos aquí a la condición democrática o no de dicho Estado o, incluso, a su grado de descentralización política. Este factor tendría especial relación con el anterior, por cuanto la situación jurídica preexistente no podría respetarse en igual forma si consistía en un régimen democrático como si se trataba de un sistema no democrático. En este último caso, han podido producirse más fácilmente procesos de imposición lingüística a través del Derecho y puede justificarse en mayor medida una alteración sustancial de la realidad jurídica preexistente en materia de lenguas, en atención a los procesos lingüísticos de regresión o expansión que se hayan producido. Del mismo modo, no puede considerarse igual el respeto al marco preexistente cuando un Estado plurilingüe se ha organizado de modo centralizado, y por tanto con el predominio de un determinado grupo lingüístico, que cuando se construye de forma descentralizada y con un mayor equilibrio en la cuota de poder político al que puede acceder cada grupo lingüístico.

2. El contenido de la oficialidad

El Derecho constitucional comparado no ayuda a la definición de la categoría jurídica de lengua oficial. Los mismos conceptos jurídicos y políticos encierran significados diferentes en unos y otros países, al tiempo que las terminologías empleadas no resultan uniformes (Henrard: 40). Según el Tribunal Constitucional español, «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (52). Se trata, por tanto, de una definición de una categoría jurídica, que en consecuencia resalta la decisión política por encima de la realidad sociolingüística.

Establecida una definición de oficialidad como categoría jurídica, resulta mucho más complejo delimitar el contenido de este estatuto jurídico. Podemos, en primer lugar, acercarnos a dicho contenido desglosando en el mismo un ámbito positivo y otro negativo. En efecto, la oficialidad deberá comportar un contenido positivo en virtud del cual la lengua en cuestión pueda ser utilizada en los ámbitos básicos de las relaciones sociales públicas: educación, instituciones públicas, servicios administrati-

(52) Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, fundamento jurídico segundo.

vos, administración de justicia y medios de comunicación social. El contenido positivo puede también implicar el fomento público del uso del idioma oficial en determinados ámbitos de las relaciones sociales: publicaciones, producción artística y científica, o comercialización de productos. Esta actividad de fomento, que puede tener contenido económico y realizarse de modo directo o a través de medidas fiscales, debe ser desarrollada en cualquier caso de modo que no entre en colisión con otras libertades públicas (Milán i Massana 2002: 115).

Por lo que se refiere al contenido negativo de la oficialidad, éste podría concretarse, en primer lugar, en un deber de conocimiento de la lengua por parte de los ciudadanos del Estado en cuestión. Como se ha señalado en un apartado anterior, solo las constituciones de España y Bulgaria establecen expresamente el deber de conocimiento por sus ciudadanos de la lengua oficial estatal. Junto a quienes defienden que este deber genérico nada añade al contenido de la oficialidad (Agirreazkuenaga: 88), hay quien señala que su existencia debe tener algún tipo de consecuencia jurídica distinta de la propia oficialidad (Barrère: 280). Habitualmente, se ha interpretado que el deber de conocimiento deriva en una presunción *iuris tantum* de conocimiento de la lengua por los ciudadanos, como lo hace el Tribunal constitucional español (53). En todo caso, esta presunción de conocimiento no opera para las lenguas co-oficiales respecto de las que no se establece dicho deber (54). Por otra parte, la presunción de conocimiento de la lengua oficial no opera territorialmente sino personalmente, respecto a los nacionales del Estado (Rubio-Marín: 71), que en este sentido pueden estar situados en peor condición que los extranjeros de cara a la obtención, por ejemplo, de la capacidad a expresarse en otra lengua propia no oficial, siquiera a través de un servicio de traducción (Milián i Massana 1991: 102).

Otro posible aspecto del contenido negativo de la oficialidad sería la obligación del uso del idioma en determinados ámbitos de las relaciones privadas. Ello no puede en ningún caso afectar al ámbito de las relaciones particulares sin proyección pública ni implicar la prohibición del uso de ningún idioma por los particulares (55). Sí puede plantearse, en cambio, la obligación de un uso mínimo del idioma a través de «cuotas lingüísticas» o del establecimiento de obligaciones jurídicas de utilización del idioma oficial junto con el o los idiomas elegidos por la empresa o entidad respectiva (Milán i Massana 2002) (56).

(53) Sentencia del Tribunal Constitucional 74/1987, de 25 de mayo.

(54) Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1986, de 26 de junio.

(55) A este respecto, véase la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso *Ballantyne et al. v. Canada*, UN Doc. A/48/40 (1993).

(56) A través de las cláusulas «al menos en el idioma oficial», que abundan en las legislaciones lingüísticas de países sometidos a procesos de renacionalización o que pueden encontrarse, por ejemplo, en los artículos 31.1 y 33 de la Ley catalana 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.

En todo caso, observamos cómo determinados aspectos del posible contenido de la oficialidad no se aplican por igual a todas las lenguas oficiales. Así sucede, como hemos reseñado, con la presunción de conocimiento respecto de las lenguas que comparten oficialidad con la lengua oficial en todo el Estado. Por otro lado, una visión comparada del panorama de las 55 lenguas oficiales en Europa nos permite constatar las diferencias en cuanto al contenido de la oficialidad en unos y otros casos. Vemos, pues, que el estatuto jurídico de la oficialidad admite modulaciones significativas en su contenido, sin que podamos atender a normativa ninguna que nos ofrezca los límites a dichas modulaciones.

En primer lugar, a la hora de sistematizar estas diferencias podríamos hablar de una oficialidad asimétrica de varias lenguas dentro del mismo Estado. Esta asimetría puede venir directamente derivada de la situación sociolingüística, auténtico límite de aplicabilidad del Derecho lingüístico, por cuanto la implementación de una determinada medida jurídica en favor de las lenguas oficiales, no puede llevarse a efecto sin considerar aspectos como el tamaño del grupo lingüístico o su mayor o menor concentración territorial. Por otro lado, la asimetría puede también ser jurídica, como cuando nos encontramos con modelos de oficialidades compartidas entre una lengua estatal para todo el territorio y lenguas oficiales en ámbitos infraestatales. En esta línea, no puede ser entendida como idéntica en contenido la oficialidad exclusiva de la compartida sin exclusividad. No parece comparable, en definitiva, ser lengua oficial con ser lengua co-oficial o equiparada (Barrère: 280).

Por otro lado, podemos distinguir diferentes contenidos en el estatuto oficial de una lengua en función de que la oficialidad sea plena o restringida. Nuevamente la realidad puede implicar que la condición jurídicamente oficial de una determinada lengua en situación débil quede en la práctica traducida en una oficialidad restringida. Así suele suceder de hecho en aquellos lugares en los que la lengua nativa ha devenido minoritaria frente a la estatal, aun estando ambas en condición de teórica igualdad oficial. Por otro lado, desde el punto de vista jurídico puede haber también restricciones a la oficialidad, para determinados usos, para determinadas instituciones o en determinados territorios. En todos estos supuestos cabe preguntarse si la restricción operada en el estatuto oficial de la lengua no supone en la práctica la inoperancia del mismo.

En efecto, se plantea aquí una cuestión fundamental, puesto que la condición oficial de una lengua, por variable y variada que pueda resultar, debe disponer de un contenido mínimo o esencial si quiere ser válida como categoría jurídica. En efecto, si por restricción territorial o funcional, la condición oficial de una lengua no se traduce en un mínimo de facultades positivas para sus hablantes, podríamos llegar a la producción de una suerte de «oficialidad vacía», que constituiría una categoría jurídi-

ca fraudulenta. En estos casos, bajo una declaración expresa de oficialidad, se esconde un contenido lingüístico protector tan reducido que la condición de oficialidad no resulta reconocible en sus parámetros mínimos. Esta reducción puede venir motivada por la propia realidad sociolingüística para el caso de comunidades muy dispersas, pequeñas o culturalmente débiles, aunque en principio debe presumirse que en la realidad europea actual la oficialidad vacía es básicamente fruto de una ausencia de voluntad política (57). Es cierto, en cualquier caso, que resulta hoy por hoy difícil delimitar cuál sea ese contenido mínimo esencial de la oficialidad. Esto no obstante, normalmente se exige una posibilidad efectiva de uso público de la lengua en tres ámbitos de especial trascendencia práctica: la educación, las administraciones públicas y los medios de comunicación. En cualquier caso, la condición jurídica de oficialidad debe traducirse en derechos lingüísticos para los hablantes, por lo que conviene estudiar las complejas relaciones que se darán entre este estatuto mínimo, los derechos humanos y los derechos de las comunidades lingüísticas, particularmente las minoritarias.

3. Oficialidad y derechos lingüísticos

El contenido positivo del estatuto de oficialidad debe derivar en un conjunto de derechos y facultades a disposición de los hablantes de la lengua oficial. Al mismo tiempo, este conjunto debe comprender más derechos que los directamente derivados de los derechos humanos civiles (como la libertad de expresión), que por definición corresponden a todas las personas. Por tanto, en la relación existente entre estatuto de oficialidad y derechos humanos, nos podemos plantear básicamente dos preguntas. En primer lugar, si existe un derecho a la lengua oficial. Ya hemos señalado que la no declaración como oficial de las lenguas históricas y naturales asentadas en un Estado podría limitar la libertad de las personas (Fernández Liesa: 156) y, en consecuencia, violar algunos derechos de los individuos o del grupo lingüístico en cuestión. En segundo lugar, una vez que una determinada lengua es oficial, debemos preguntarnos cuáles son los derechos que se derivan de dicho estatuto y que se

(57) Un posible supuesto de oficialidad vacía podría ser el de la oficialidad del vascuence en la llamada «zona vascófona» de Navarra. En dicha zona, la oficialidad únicamente parece plasmarse en el ámbito educativo no superior y en el de la administración municipal. Por el contrario, no existen en dicho espacio centros de enseñanza universitaria, órganos judiciales de importancia, unidades administrativas importantes de ámbito autonómico o estatal ni medios de comunicación social relevantes. Por otro lado, habría que considerar en este análisis que el vascuence es una lengua hablada tradicionalmente en todo el territorio navarro y que el número de vascoparlantes que habitan en el resto de Navarra es relativamente cercano al de los que habitan en la propia zona vascófona.

añaden al elenco de derechos humanos lingüísticos de todas las personas. Ello nos retrotrae de nuevo a la cuestión del contenido mínimo o esencial del estatuto jurídico de oficialidad.

Respecto a la primera pregunta, hay quien propone distinguir entre el derecho a una lengua y el derecho a la lengua. El derecho a una lengua, o derecho a la lengua oficial, sería un derecho basado en condiciones históricas y sociolingüísticas, se concretaría en el reconocimiento del estatuto de oficialidad y no debería ser considerado en principio como un derecho fundamental. El derecho a la lengua, por su parte, sería un derecho humano fundamental, universal y permanente (Turi 1990: 60). Este segundo derecho legitimaría a las personas a usar su lengua en todas las funciones privadas y en determinadas relaciones públicas, como, por ejemplo, en la propia defensa ante un procedimiento acusatorio, con independencia de que dicha lengua tenga o no carácter oficial. Es decir, que el derecho a la lengua se concretaría en el conjunto de derechos humanos lingüísticos o, si se quiere, en el conjunto de contenidos lingüísticos que conllevan los derechos humanos. No en vano, lo que en ocasiones planteamos bajo la rúbrica de los derechos lingüísticos, no son sino expresiones de otros derechos humanos fundamentales, en particular la libertad de expresión, el derecho a un nombre, el derecho a la vida privada y familiar o la libertad de educación, entre otros (De Varennes 2001, Nic Shuibhne 1998). El derecho a una lengua, por el contrario, conllevaría más bien la facultad de un determinado grupo lingüístico de obtener para su lengua un estatuto jurídico oficial, que posteriormente habría de concretarse en otras facultades superiores, especialmente en el uso de dicha lengua en las relaciones públicas.

Así planteados, el derecho a una lengua se configuraría como un derecho colectivo, mientras que el derecho a la lengua implicaría un conjunto de derechos individuales. Esta división entre derechos individuales y colectivos, sin embargo, no es fácil de articular ni el plano teórico ni, sobre todo, en el práctico. Por una parte, porque los derechos colectivos conllevan innumerables problemas operativos en cuanto a la definición del titular del derecho y a las condiciones de su ejercicio. También cabe plantearse en estos casos si las personas individuales disponen de algún derecho a la lengua oficial, una vez que el colectivo ha decidido no ejercitar el derecho a una lengua o hacerlo de modo negativo. Por otro lado, porque es bastante extendida la posición que señala que los derechos lingüísticos son al mismo tiempo individuales y colectivos (Turi 1990: 49, Peeters: 411, AAVV 1998: 234). Así se recoge también en el artículo 1.2 de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos Preliminares (58).

(58) Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos, adoptada en Barcelona el 9 de junio de 1996

En este sentido, entendemos que es preciso reflexionar sobre el significado real de los derechos humanos (o lingüísticos) colectivos. En nuestra opinión, un mismo derecho, con identidad de objeto y contenido, no puede ser al mismo tiempo individual y colectivo. La existencia de dos titulares diferentes, que operan además en planos superpuestos (el individual y el comunitario), pudiendo tener voluntades diferentes y contradictorias, supone un contrasentido teórico. En el caso de que un colectivo determinado decidiera ejercitar su derecho, cabe preguntarse cuál es el margen del individuo perteneciente a ese mismo colectivo que habría decidido no ejercitarlo. En sentido contrario, si el colectivo no desea el ejercicio de un determinado derecho, debe quedar claro si la decisión vincula a los individuos que lo componen o si éstos pueden ejercitar el mismo derecho de modo individual, suponiendo que ello fuera posible. Si la respuesta es afirmativa, no se entiende entonces cuál es el alcance efectivo de la decisión tomada por el colectivo.

Lo que en nuestra opinión distorsiona esta categorización es la confusión entre unos derechos y otros, utilizándose en ocasiones parecidos términos para referirse a contenidos jurídicos diferentes. Así, nos inclinamos a pensar que la decisión política sobre la configuración de una lengua como oficial debe ser objeto de un derecho colectivo en todo caso, pero las facultades que derivarían de dicho estatuto oficial pueden dar lugar a derechos individuales, para cuyo ejercicio no será preciso el consentimiento del colectivo como tal. Del mismo modo, las facultades lingüísticas que se incluyen en los derechos humanos, deben ser consideradas forzosamente como individuales. Cuestión diferente es que, como sucede con otros derechos humanos, el ejercicio de un determinado derecho individual necesite del concurso de otras voluntades individuales, lo que en realidad no afecta a la titularidad última del derecho. Siendo la lengua un elemento de relación social, es normal que el ejercicio de los derechos lingüísticos implique el concurso necesario de un conjunto de personas, como sucede por ejemplo en el derecho de reunión o el derecho al matrimonio. Solamente aquellas facultades que respondan a un contenido de decisión política comunitaria deben ser orientados hacia los derechos colectivos. Además de las razones teóricas, concurren otras prácticas, puesto que el ejercicio de los derechos colectivos resulta sumamente complicado, salvo que identifiquemos el colectivo con el conjunto de la población del Estado o de una determinada entidad administrativa, lo que casi en ningún caso se equiparará a los grupos lingüísticos. Sobre esta advertencia deberemos volver al plantear la cuestión del concepto de minorías lingüísticas, en el apartado siguiente.

Una última cuestión en la relación entre oficialidad y derechos humanos, puede plantearse en torno al concepto de igualdad y al principio de no discriminación que suele presidir las declaraciones de derechos hu-

manos tanto en las diferentes constituciones como en las normas jurídicas internacionales. En este sentido, parece claro que el principio de igualdad lingüística debe superar la igualdad entendida en sentido formal (Fernández Liesa: 144, Vernet: 42). La cuestión es aquí cómo incide la declaración de oficialidad de una determinada lengua en relación con las demás. Por una parte, una concepción material de la igualdad, nos llevaría a aceptar la necesidad de acciones afirmativas a fin de compensar la desventaja social de las lenguas minoritarias frente a la mayoritaria (De Witte: 44). Por otro lado, parece lógico suponer que el reconocimiento de la oficialidad debe redundar en un estatuto jurídico privilegiado de una lengua frente a las que no disfrutan de dicho estatuto, sin que ello pueda ser considerado como vulneración del principio de igualdad.

El problema radica, por lo tanto, en compaginar discriminación positiva en aras a una mayor igualdad material, con oficialidad lingüística. La propia declaración de oficialidad de una determinada lengua puede suponer un instrumento de discriminación positiva en sí misma, pero al mismo tiempo la idea de discriminación positiva suele ir orientada a las lenguas no oficiales precisamente por el hecho de encontrarse en dicha situación. Quizás parte de esta aparente aporía guarde relación con una distinción dicotómica entre lenguas oficiales y lenguas minoritarias, que debemos cuestionar. En nuestra opinión, el principio de igualdad material legitima y obliga a los Estados a la adopción de medidas de discriminación positiva en favor de determinadas lenguas o grupos lingüísticos, básicamente en situación minoritaria o amenazada, con independencia de su estatuto legal oficial. A su vez, el reconocimiento de oficialidad de una lengua minoritaria o amenazada puede constituir el instrumento máximo de una política protectora de dicha lengua. Pero la condición oficial no elimina su carácter de lengua amenazada o minoritaria y, por tanto, destinataria de medidas positivas. Por el contrario, las lenguas mayoritarias o en proceso de expansión lingüística, normalmente en situación de oficialidad, no precisarían de la adopción de medidas encaminadas a asegurar su igualdad material con las restantes lenguas y, siendo las lenguas que identifican al Estado, no dejan de ser el vehículo normal de comunicación de y con los mismos.

4. Oficialidad, lenguas minoritarias y minorías lingüísticas

A la dicotomía conceptual entre derechos lingüísticos y derechos humanos, se une lo que habitualmente conocemos como derechos de las minorías. Además del derecho a la lengua, del derecho la lengua oficial (derecho a una lengua) o de los derechos que derivarían del estatuto de oficialidad, se plantea la idea de los derechos lingüísticos de las minorías.

Sería preciso cuestionar hasta qué punto estos últimos incluyen aquellos y si cada categoría conceptual está aportando un campo semántico diferente en todo o en parte.

Los derechos de las minorías, en este caso lingüísticas, podrían a su vez ser conceptualizados como derechos individuales o colectivos, pero en cualquier caso parece que deben incluir algunas facultades más que las ya incluidas en el listado de derechos lingüísticos (o, en realidad, contenidos lingüísticos de los derechos fundamentales) que asisten a todas las personas. En efecto, no se entendería que el plus protectivo que supone el reconocimiento de los derechos de las minorías coincidiera con el contenido lingüístico de los derechos humanos de cualquier persona. Por una parte, porque ello equivaldría a suponer que todas las personas pertenecen a minorías y, por otro lado, porque el referido plus no sería tal, al no aportar nada nuevo al contenido preexistente. Así el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas entiende que el derecho de una minoría lingüística a usar su propio idioma se diferencia efectivamente de otros derechos humanos de contenido lingüístico como la libertad de expresión, el derecho a la defensa jurídica o el principio de no discriminación (59).

Así las cosas, el derecho de los miembros de una minoría lingüística a usar su propio idioma y, por extensión, los derechos lingüísticos mínimos de las minorías, conllevan un contenido propio que se diferenciaría, por un lado, del contenido lingüístico de los derechos humanos y, al mismo tiempo, de los derechos y facultades inherentes a la condición de oficialidad de una lengua determinada. La concreción de esa suerte de estatuto intermedio no resulta fácil y nos remite de nuevo a una cuestión precedente, a saber, si existe un derecho a la lengua oficial que pudiera ser reconocido a grupos lingüísticos diferentes del conjunto de la población del Estado o a cada uno de los individuos que conforman dicho grupo. En cualquier caso, y en relación con el principio de igualdad anteriormente referido, este estatuto que se aplicaría a favor de las lenguas minoritarias para satisfacer los derechos de sus hablantes, conlleva la adopción por el Estado de medidas positivas y no se cubre con la mera abstención de las instituciones públicas (May 2003a: 225) (60). Es en este punto donde precisamente podríamos situar más claramente la diferencia con el contenido de los derechos lingüísticos que pertenecen a todas las personas, con independencia de que pertenezcan a minorías lingüísticas (Henrard: 47).

(59) Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Comentario General número 23 (50), sobre el artículo 27 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 6 de abril de 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5), párrafo 5.3.

(60) *Ibid.*, párrafos 6.1, 6.2 y 9.

Ahora bien, esta diferenciación se torna extremadamente complicada cuando intentamos identificar a los destinatarios de este estatuto jurídico intermedio que corresponde a las minorías lingüísticas, dado que ello nos remite a la propia definición de minoría, cuestión de difícil resolución a través de instrumentos jurídicos (Ruiz 2001b). En efecto, frente al concepto mayoritariamente utilizado en los países europeos de minoría nacional, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que el derecho de los miembros de una minoría a usar su propio idioma no puede corresponder tan solo a las personas que ostentan la nacionalidad jurídica del Estado en cuestión, sino que se extiende a los extranjeros, incluso en régimen de visita (61). Siendo esto así, y dado que no se provee ninguna definición de minoría lingüística en las normas internacionales, en la práctica casi cualquier grupo humano podría alegar en un determinado Estado su condición minoritaria y su consiguiente derecho a usar su propio idioma. Siguiendo esta línea, si los derechos que benefician a las minorías lingüísticas son aplicados en la práctica a cualquier idioma hablado en un país, desaparecería la distinción entre el estatuto jurídico básico que deriva de los derechos humanos y este nuevo nivel protector, con dos importantes consecuencias: por una parte se obligaría a los Estados a soluciones de difícil implementación y, por otro lado, no sería posible atender al principio de conservación del patrimonio lingüístico europeo, que parece entenderse en un sentido más bien histórico.

Todo ello no puede ser resuelto sino con una adecuada conceptualización de los que sean grupos lingüísticos minoritarios y, en consecuencia, lenguas minoritarias (62). Sin embargo, la cuestión es jurídicamente muy difícil y políticamente delicada. A priori, parece existir una clara concepción compartida de que las lenguas tradicionalmente habladas en el continente merecen un estatuto de protección que difiere del de las lenguas que se hablan hoy día en Europa como consecuencia de procesos migratorios más o menos recientes. Sin embargo, la distinción entre unas y otras en el plano del Derecho no es nada fácil. A la hora de definir las minorías, son dos los criterios tradicionalmente usados a estos efectos. El primero de ellos es el de exigir a los miembros de la minoría la condición de nacionales, de forma que las personas extranjeras, principalmente inmigrantes, quedarían relegadas de tal categoría. Sin embargo, esta solu-

(61) *Ibid.*, párrafo 5.2.

(62) *Cfr.* Vernet: 31. Estamos utilizando aquí el concepto de lengua minoritaria en un sentido relativo, siempre respecto a una estructura estatal, en coherencia con lo resuelto en el caso *Ballantyne*, ya citado. La condición minoritaria nunca debería definirse de modo absoluto para una determinada lengua, sino siempre en función de la entidad estatal a la que nos estemos refiriendo, por lo que una misma lengua puede acumular las condiciones de mayoritaria y minoritaria sin por ello caer en una contradicción teórica.

ción es parcial e inestable, puesto que cada vez son más los inmigrantes que pueden ir adoptando la nacionalidad jurídica de los Estados europeos sin perder su identidad lingüística. El criterio de la nacionalidad jurídica no sirve a futuro para diferenciar las minorías lingüísticas «tradicionales» de las de reciente implantación. El segundo criterio utilizado es el temporal, estableciéndose un plazo mínimo de permanencia en el país para el reconocimiento de la minoría. Sin embargo, este criterio es también ineficaz a largo plazo, puesto que antes o después el plazo temporal requerido será cumplido por los protagonistas del proceso migratorio.

En añadidura, debemos preguntarnos también por la legitimidad de defender el mantenimiento o protección de una determinada situación lingüística. Si, como pensamos, los grupos lingüísticos minoritarios tradicionales merecen un estatuto jurídico protector y medidas positivas desde las instituciones públicas a efectos de garantizar el mantenimiento y desarrollo de sus respectivas lenguas, no es menos cierto que las nuevas comunidades lingüísticas que se están creando y asentando en los países europeos podrían reclamar igualmente una actuación protectora por parte de los Estados en los que residen y a cuyo bienestar contribuyen (May 2003b: 133). Una diferencia habitual entre unas y otras minorías lingüísticas será normalmente la de la concentración de los grupos tradicionales en unos territorios determinados, pero es claro que respecto al tamaño de los grupos lingüísticos, varias comunidades de hablantes de diversas lenguas de origen no europeo podrán disponer de un número superior de miembros al de algunas comunidades lingüísticas tradicionales.

En relación con este problema, habría que preguntarse sobre la relación entre lengua oficial y lengua minoritaria, que nuevamente depende de la definición de minoría lingüística que queramos ofrecer. Así, hay quien propone que una comunidad lingüística no es en realidad minoría si dispone de capacidad política para regular sus propios asuntos lingüísticos y el régimen de su propia lengua. Solamente serían minorías lingüísticas aquellas comunidades cuya lengua queda regulada por el grupo mayoritario (Turi, 1998: 31). Este enfoque se centraría, por tanto, en el poder respectivo de cada grupo, pero no resuelve tampoco la cuestión de la diferenciación entre lenguas minoritarias y otras lenguas del Estado. Sería posible, de acuerdo a ello, entender que toda lengua que no dispone estatuto oficial es en realidad una lengua minoritaria y, en consecuencia, habrá detrás de ella una comunidad de hablantes que conformaría una minoría lingüística, con independencia de otros factores.

Por nuestra parte, hemos desechado ya en varias ocasiones la dicotomía entre lenguas oficiales y minoritarias. En este punto, no cabe sino defender un concepto objetivo de minoría lingüística o de lengua minoritaria. La existencia de las mismas debe ser considerada una cuestión de hecho, no condicionada a su reconocimiento por el Estado en cues-

tión (63). De hecho, sobre este principio descansa la propia Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, cuyo artículo 7 es aplicable a todas las lenguas que se hablan en un Estado parte, con independencia de que hayan sido reconocidas por éste o no. En este sentido, en cada Estado podrá distinguirse la lengua mayoritaria de las lenguas minoritarias, que serán todas aquéllas que son habladas por un grupo diferente del mayoritario. Dentro de las lenguas minoritarias, distinguiríamos las lenguas minoritarias propias o autóctonas, de aquéllas que no pertenecen tradicionalmente al patrimonio lingüístico estatal o europeo. Los hablantes de las primeras se beneficiarían, como mínimo, del estatuto que corresponde a las minorías lingüísticas, aunque la propia lengua podría en su caso ser reconocida también como oficial. Los hablantes de las restantes lenguas dispondrían de las facultades lingüísticas que derivan de los derechos fundamentales. En ningún caso entenderíamos desde esta perspectiva que el acceso de una lengua al estatuto de oficialidad elimina o anula su condición fáctica de minoritaria.

Ahora bien, pensamos igualmente que este cuadro es legítimo en la medida en que el concepto de patrimonio lingüístico europeo sea entendido de modo dinámico y progresivo (May 2003b: 149). Las lenguas que se incorporan a las nuevas sociedades europeas multiculturales, deben tener la posibilidad de acceder, más pronto que tarde, al imaginario común estatal o europeo (Grin 2003: 185). Ello no debería redundar en un mayor debilitamiento de las lenguas tradicionales del continente, pero tampoco parece legítima la negación de mayores derechos a comunidades lingüísticas que vayan asentándose, incluso jurídicamente, en los diferentes países. Una vez sucedido este hecho, no resultará posible, por ejemplo, la negación de los derechos lingüísticos de dichas minorías, previstos en los artículos 10, 11 o 14 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, en los casos en los que nos encontremos con un número significativo de hablantes.

Por último, y de acuerdo con el propio Comité de Derechos Humanos, creemos que los derechos lingüísticos de las minorías deben ser considerados primordialmente derechos individuales (64). Esta opción se basa fundamentalmente en criterios operativos y no niega que existen elementos colectivos en el ejercicio del derecho y en su propia definición, pero no así en su titularidad. De otra forma, estaríamos obligados a establecer y definir la colectividad titular de estos derechos. Este colectivo titular podría ser la propia comunidad de hablantes de la lengua, concepto ya en sí de difícil aplicación práctica, o la minoría lingüística en un sentido más

(63) Comité de Derechos Humanos... *cit.*, párrafo 5.2.

(64) *Ibid.*, párrafo 6.2.

identitario. En ambos casos, necesitaríamos confeccionar un censo lingüístico o identitario para posibilitar el ejercicio del derecho. Si bien varios países realizan esta suerte de censos, no es menos cierto que son muchos los problemas que afloran en los mismos en relación con otros derechos fundamentales de las personas. Por otro lado, una vez confeccionado dicho censo y establecido el sujeto titular de los derechos, éste debe operar y en consecuencia es necesario prever un sistema de representación y actuación de la propia comunidad. Junto a ello, hay que considerar el problema de la relación entre los supuestos derechos colectivos y los derechos individuales de los miembros de la propia minoría. Si los derechos específicos de la minoría son configurados como colectivos, los individuos que pertenecen a la misma no podrían reclamarlos para sí en el supuesto de que la decisión comunitaria hubiera sido contraria al ejercicio de un determinado derecho. Desde la perspectiva de la protección de las lenguas minoritarias, siempre parece más adecuado reconocer las facultades a todos y cada uno de los hablantes de la lengua que a los hablantes en su conjunto, puesto que la sensibilidad de unos y otros al respecto de la identidad lingüística puede diferir. Desde la perspectiva individual no se limita la identidad colectiva del grupo, pero se posibilita que los derechos sean ejercidos efectivamente por algunos miembros de la minoría, aun en los casos en los que ésta no ha desarrollado todavía una conciencia política suficientemente activa.

V. Conclusiones

El análisis del Derecho comparado europeo en materia lingüística nos permite concluir que la oficialidad es un concepto polisémico y que el contenido de dicho estatuto jurídico varía sensiblemente de unas realidades estatales a otras. Aún así, podemos intentar una clasificación de las diferentes oficialidades encontradas en Europa, atendiendo a un doble factor: el carácter total o parcial de la oficialidad, bien en el plano territorial bien en el personal, y la situación sociolingüística. Se trata de categorizar no tanto los estatutos de oficialidad por su contenido jurídico formalmente proclamado, sino por su operatividad real, habida cuenta de que, como queda ya explicado, el Derecho lingüístico se halla manifiestamente condicionado en su aplicación por la propia realidad lingüística y social. De este modo, sistematizamos las oficialidades cruzando dos grandes factores, uno de naturaleza jurídico-formal y otro de análisis sociológico real. Así, obtendremos, en principio, cuatro grupos de oficialidades, dos de los cuales diferenciados a su vez en dos subgrupos:

- a) **Oficialidad total y lengua dominante:** La oficialidad despliega todos sus efectos y el idioma en cuestión es considerado elemento de identidad lingüística del Estado. Es el caso del idioma francés en Francia o Mónaco, del sueco en Suecia o del ruso en la Federación Rusa.
- b) **Oficialidad total y lengua no dominante:** El estatuto de oficialidad de la lengua no despliega plenos efectos a causa de la limitación social. La lengua sigue siendo elemento identitario y simbólico del Estado, que evoca generalmente circunstancias históricas. Es el caso del gaélico irlandés en Irlanda, del sueco en Finlandia o del inglés en Malta.
- c) **Oficialidad parcial o restringida y lengua dominante:**
 - a. **Oficialidad exclusiva:** Se trata de los casos en los que se sigue el principio territorial de modo estricto. El estatuto de oficialidad corresponde por contenido y efectos al del primer apartado. Ejemplos de esta situación son el flamenco en Bélgica o el alemán en Suiza.
 - b. **Oficialidad compartida:** Se produce en comunidades políticas que gozan de cierto nivel de autogobierno territorial. Generalmente, la realidad de estas oficialidades no es equiparable a una oficialidad tan intensa como las previstas en el apartado anterior, puesto que carece de exclusividad. Antes al contrario, es compartida con una lengua oficial estatal, lo que genera que el estatuto de estas lenguas, aún dominantes en sus espacios, no resulte tan intenso en la práctica jurídica ni social. Son los casos del feroés en Feroe, el groenlandés en Groenlandia, el alemán en el Sur del Tirolo, el ruso en Transnistria o Crimea, el albanés en Kosovo o el catalán en Cataluña o Baleares.
- d) **Oficialidad parcial o restringida y lengua no dominante:**
 - a. **Oficialidad en ámbito institucional de autonomía política:** El idioma, aunque cede socialmente frente a la lengua estatal con la que comparte oficialidad, se beneficia de cierta presencia institucional simbólica en un ámbito infraestatal políticamente organizado. Esta oficialidad lucha contra la situación de diglosia y por tanto, genera efectos más reducidos que la de la lengua estatal, pero nominal y simbólicamente la lengua minoritaria disfruta de un cierto espacio institucional propio, que le permite construir una oficialidad más avanzada que la correspondiente a las situaciones comprendidas en la categoría siguiente. En esta situación se hallarían, entre otros, casos como los del euskera en el País Vasco, el galés en Gales, o el gagauzo en Gagauzia.

- b. **Oficialidad en ámbito institucional local sin poder político propio:** Se trata siempre de oficialidades compartidas con las de la lengua oficial estatal y, en algunos casos, también con la regional o territorial (casos del ladino o del aranés). En estos supuestos, el reducido ámbito institucional, geográfico o poblacional sobre el que se reconoce la oficialidad es lo que limita y condiciona gravemente su contenido real y sus efectos en la vida cotidiana. La lengua no cumple apenas funciones simbólicas hacia fuera, aunque sí puede actuar lógicamente como elemento de cohesión del grupo y muestra de una cierta tolerancia estatal hacia la pluralidad. Aquí se contemplarían casos como el del esloveno en Italia, el sorbio en Alemania, el húngaro en Eslovenia o el sami en Noruega.

Por lo que respecta a la relación entre oficialidad y otros estatutos jurídicos lingüísticos, entendemos que procede una clasificación de los derechos lingüísticos en tres niveles. El nivel más alto lo ocuparía la propia condición de oficialidad, que se concreta en un bloque amplio de derechos, condensados en el llamado derecho a una lengua, y que se modulan en su operatividad de la forma que acabamos de indicar en el esquema precedente. En la base del esquema habría que incluir los derechos lingüísticos que equivalen en realidad al contenido lingüístico de los derechos fundamentales aplicables a todas las personas. Se trataría de facultades derivadas de la libertad de expresión, el derecho a un nombre, o las garantías mínimas de cualquier detenido o procesado. Estos derechos de contenido lingüístico corresponden a todas las personas y se relacionan con lo que se ha llamado el derecho a la lengua.

Por último, entre el nivel del reconocimiento formal de una lengua y el nivel de garantía mínima lingüística de toda lengua en el ámbito de la más estricta libertad, se encontraría el bloque de derechos que correspondería a los miembros de las minorías lingüísticas. Este bloque de derechos hace también parte del conjunto de los derechos humanos, como demuestra el propio artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero con la especificidad de que aportan un contenido superior a los derechos citados en el párrafo anterior y de que no son aplicables a todas las personas, sino solo a los miembros de las llamadas minorías lingüísticas. Este bloque se condensa en torno al derecho a usar la propia lengua, que deriva después, fundamentalmente, en la posibilidad de usarla ante instancias públicas cuando se reúnan una condiciones mínimas y en el derecho a la educación de o en la lengua minoritaria. Si la lengua en cuestión recibe reconocimiento oficial, obviamente este bloque protectorio queda superado. Queda, desde luego, por diseñar en varios ámbitos la frontera precisa que cabe trazar entre el estatuto jurídico

que debe respetarse en el caso de una lengua minoritaria y el que se deriva de la condición de oficialidad. Si la condición minoritaria asegura su uso ante todas las instituciones públicas y su plena inserción en la enseñanza, nos estaríamos acercando a un estatuto de oficialidad. Quizás la mejor visualización de la diferencia entre ambos niveles consista precisamente en la graduación que puede hacerse de los dos derechos citados.

El problema fundamental con el que nos hemos encontrado no es tanto la diferenciación entre el contenido del estatuto jurídico aplicable a toda lengua y el aplicable a las lenguas minoritarias, sino la identificación de éstas. Aquí volvemos al problema de la definición de las minorías lingüísticas. Aún considerando que las lenguas minoritarias deben ser aquellas que corresponden al patrimonio lingüístico tradicional europeo, debe aquí considerarse que éste es un concepto dinámico y que no hay razón de fondo para excluir a futuro a las comunidades lingüísticas que se vayan asentando en el continente con el paso del tiempo, aunque las políticas lingüísticas protectoras que deberán aplicarse en unos y otros casos podrán diferir en función, sobre todo, de la mayor o menor concentración territorial de unas y otras lenguas.

En este sentido, la declaración de oficialidad o cualquier otra declaración lingüística constitucional no parecen instrumentos válidos para hacer clasificaciones cerradas de lenguas que nos permitan fijar estatutos jurídicos útiles a nivel internacional europeo, al menos en el estado actual del Derecho constitucional comparado. En primer lugar, porque las oficialidades despliegan efectos diferentes. En segundo lugar, porque la declaración de oficialidad de una lengua no altera su condición minoritaria o amenazada, que debe ser establecida desde una visión objetiva de la realidad sociolingüística. Quiere esto decir que una lengua minoritaria puede tener estatuto de oficialidad, total o restringida, sin perder por ello su condición minoritaria y, en consecuencia, su derecho a reclamar un estatuto protector específico para sus hablantes, conforme al Derecho internacional de los derechos humanos. Del mismo modo que se establecen derechos específicos para la protección de los menores de edad o de la mujer, los derechos de las minorías responden a una realidad objetiva de grupos que se encuentran en situación estructural de debilidad institucional. El hecho de que exista un determinado reconocimiento institucional o de respeto a sus derechos no anula la condición minoritaria de una determinada comunidad lingüística, como no se anula la condición de minoridad o de género por el mero respeto de los derechos respectivos.

En efecto, la propia Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias parece querer responder a este esquema que excluye la confrontación entre lenguas oficiales y minoritarias. En efecto, para la Carta una lengua con oficialidad parcial es en principio lengua minoritaria, sal-

vo que se encuentre en exclusividad. Esto significa que quedan excluidas de su aplicación solamente las lenguas incluidas en oficialidades del tipo a) o, en su caso, ca). Por lo que se refiere a las lenguas en estatuto b), es cierto que para la Carta no son directamente consideradas minoritarias, pero también lo es que se permite su tratamiento como tales, bajo el eufemismo de «lenguas oficiales menos ampliamente extendidas». Partiendo de la base de que las lenguas con oficialidad total corresponden prácticamente en todos los casos al idioma mayoritario de la población del Estado, la Carta está de alguna forma corroborando que debe existir un tratamiento mínimo de las lenguas minoritarias, con independencia de que algunas de éstas hayan obtenido un cierto estatuto oficial. Por lo tanto, las condiciones de lengua oficial y lengua minoritaria son compatibles. Mayor problema resulta de la definición de la línea que divida las lenguas minoritarias a cuya protección específica nos obligan los derechos humanos, de aquellas «otras lenguas» que nutren el contenido lingüístico de derechos humanos de aplicación general.

En definitiva, la regulación jurídica del hecho lingüístico en el seno de una comunidad política está intrínsecamente relacionada con la gestión pública de la diversidad social o cultural. No en vano, éste es probablemente el mayor reto que tienen que afrontar las sociedades postmodernas desarrolladas: la gestión del espacio público en marcos cada vez más plurales y de identidades complejas. La inclusión de un mayor número de culturas o lenguas entre los elementos identitarios del Estado, que en nuestro caso se traduciría en un mayor número de lenguas oficiales, queda en los sistemas democráticos a expensas de las decisiones de la mayoría, de modo que los grupos minoritarios se encuentran por definición en una situación de mayor o menor debilidad política, cuando no de marginación de hecho. Frente a esta realidad institucional actual de los Estados-nación contemporáneos, se trata de remodelar las comunidades políticas, proteger la diferencia lingüístico-cultural y renegociar su integración social en el sentido de que las otras lenguas o minorías puedan participar en la construcción del espacio público (May 2003a: 227, De Lucas, 78).

VI. Bibliografía

- AAVV (1998): *Las políticas lingüísticas a partir de la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (III Simposio internacional de Lenguas europeas y legislaciones)*, Ciemen-Editorial Mediterrània, Barcelona.
- AAVV (2002): *El dret a la diversitat lingüística. Reflexions al voltant de l'article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, Ciemen-Editorial Mediterrània, Barcelona.

- AAVV (1996): *Drets lingüístics a la nova Europa (II Simposio internacional de Llengües europeas y legislacions)*, Ciemen-Editorial Mediterrània, Barcelona.
- AAVV (1994): *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Escuela Libre, Madrid.
- AGIRREAZKUENAGA, I. (2003): *Diversidad y convivencia lingüística*, Diputación Foral de Guipúzcoa, Donostia-San Sebastián.
- ALCARAZ RAMOS, M. (1999): *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- BAR, S. (1999): La question des langues au sein des Nations Unies», en GUILLOREL, H. y KOUBI, G. (dirs.): *Langues et droits. Langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruselas.
- BARRERE UNZUETA, M.A. (1990): «Sobre la oficialidad lingüística. Observaciones iusfilosóficas a una reciente contribución doctrinal», en COBREROS MENDAZONA, DE. (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- BASTARDAS, A. y BOIX, E. (eds.) (1994): *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Octaedro, Barcelona.
- BLAKE, M. (2003), «Language Death and Liberal Politics», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- BRETON, R (1979): *Geografía de las lenguas*, Oikos-tau ediciones, Barcelona.
- COBREROS MENDAZONA, E. (1989): *El régimen jurídico de la oficialidad del Euskera*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- CORRETTJA I TORRENS, M. (1995): *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DE LUCAS, J. (2003): *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria, Barcelona.
- DE PEDRO, P. (1991): *Lenguas, Lenguaje y Derecho*, Civitas, Madrid.
- DE VARENNES, F. (1996): *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, La Haya.
- DE VARENNES, F. (2001): «Language Rights as an Integral Part of Human Rights», en *Unesco Most journal on Multicultural Societies: Lesser Used Languages and the Law in Europe*, vol. 3, núm. 1.
- DE WITTE, B. (1986): «Linguistic Equality. A Study in Comparative Constitutional Law», en *Llengua i Dret*, núm 6.
- DEOP MADINABEITIA, X. (2000): «Los derechos lingüísticos en el Derecho internacional», en *Llengua i Dret*, núm. 33, pp. 23-45.
- DRESSLER, W., (1999): «La construction des sociétés pluriculturelles à travers les politiques linguistiques de quatre pays d'Europe orientale: Estonie, Moldavie, Kazakhstan, Ukraine», en GUILLOREL, H. y KOUBI, G. (dirs.): *Langues et droits. Langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruselas.
- DUNBAR, R. (2004), Language Legislation and Language Rights in the United Kingdom, *European Yearbook of Minority Issues*, volume 2, 2002/3, pp. 95-126.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (1999): *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*, Dykinson, Madrid.
- FISHMAN, J. (1995): «On the limits of Ethnolinguistic democracy», en SKUTNABB-KANGAS, T. y PHILIPSON, R. (eds.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin/Nueva York.

- FISHMAN, J. (2002): «Endangered Minority Languages: Prospects for Sociolinguistic Research», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies: Protecting Endangered Minority Languages: Sociolinguistic Perspectives*, vol. 4, núm. 2.
- GIORDAN, H. (ed.) (1992): *Les Minorités en Europe. Droits Linguistiques et Droits de l'Homme*, Kimé, París.
- GRIN, F. (1995): «Combining immigrant and autochthonous language rights: a territorial approach to multilingualism», en SKUTNABB-KANGAS, T. y PHILIPSON, R. (eds.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin/Nueva York.
- GRIN, F. (2003), «Diversity as Paradigm, Analytical Device, and Policy Goal», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- GUILLOREL, H. y KOUBI, G. (dirs.) (1999): *Langues et droits. Langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruselas.
- HENRARD, K. (2003), «Devising an Adequate System of Minority Protection in the Area of Language Rights», en HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- HÉRAUD, G. (1990): *Les communautés linguistiques en quête d'un statut*, Presses d'Europe, Niza.
- HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (2003), «Minority Languages in Europe: An introduction to the Current Debate», en HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- HOLT, S. y PACKER, J. (2001): «OSCE Developments and Linguistic Minorities», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, núm. 2.
- KASARES, P. (2004): Hizkuntz eskubideak Euskal Herrian. Zer eskubidez ari garen eta zertan diren, Cuadernos de Derechos Humanos, núm. 31, Universidad de Deusto, Bilbao.
- KONTRA, M. (1999): «Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation», en PACKER, J. (ed.): *Special Issue on the Linguistic Rights of National Minorities, International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 6, núm. 3, pp. 281-288.
- KYMLICKA, W. (1995): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Nueva York.
- KYMLICKA, W. y PATTEN, A. (2003), «Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- LAPIERRE, J.W. (1988): *Le Pouvoir Politique et les Langues*, Presses Universitaires de France, París.
- MAY, S. (2003a), «Language, Nationalism and Democracy in Europe», en HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York..
- MAY, S. (2003b), «Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.

- MCRAE, K.D. (1975): «The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States», en *International Journal of the Sociology of Language*, núm. 4.
- MILIAN I MASSANA, A. (1991): «Los derechos lingüísticos como derechos fundamentales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30.
- MILIAN I MASSANA, A. (1994): *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Civitas, Madrid.
- MILIAN I MASSANA, A. (2000): *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Generalitat de Catalunya/Atelier, Barcelona.
- MILIAN I MASSANA, A. (2002): «Les formes d'intervenció lingüística i les tècniques jurídiques de protecció de les llengües i dels grups lingüístics en les societats plurilingües. Una llambregada al dret comparat», en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 37, pp. 105-124.
- MORENO, J.C. (2000): *La dignidad e igualdad de las lenguas. Crítica de la discriminación lingüística*, Alianza, Madrid.
- MUFWENE, S. (2002): «Colonisation, Globalisation, and the Future of Languages in the Twenty-first Century», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies: Protecting Endangered Minority Languages: Sociolinguistic Perspectives*, vol. 4, núm. 2.
- NIC CRAITH, M. (2003), «Facilitating or Generating Linguistic Diversity: The European Charter for Regional or Minority Languages», en HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- NIC SHUIBHNE, N. (1998): «The Basis for Language Rights as found in International Law», en Comhdháil Náisiúnta na Gaeilge, *International Conference on Language Legislation*, Dublín, pp. 35-48.
- NIC SHUIBHNE, N. (2001): «The European Union and Minority Language Rights», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, núm. 2.
- O'REILLY, C. (2003), «When a Language is Just Symbolic: Reconsidering the Significance of Language to the Politics of Identity», en HOGAN-BRUN, G. y WOLFF, S. (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- O RIAGAIN, D. (2001): «The European Union and Lesser Used Languages», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies: Lesser Used Languages and the Law in Europe*, vol. 3, núm. 1.
- PATTEN, A. (2003), «What Kind of Bilingualism?», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- PETSCHEN VERDAGUER, S. (1990): *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- PIZZORUSSO, A. (1990): «L'uso della lingua come oggetto del Diritto», en COBREROS MENDAZONA, DE. (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati.
- REAUME, D. (2000): «Official-Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference», en KYMLICKA, W. (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York.

- REAUME, D. (2003), «Beyond Personality: The Territorial and Personal Principles of Language Policy Reconsidered», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- ROMAINE, S. (2002): «The Impact of Language Policy on Endangered Languages», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies: Protecting Endangered Minority Languages: Sociolinguistic Perspectives*, vol. 4, núm. 2.
- RUBIO-MARÍN, R. (2003), «Language Rights: Exploring the Competing Rationales», en KYMLICKA, W. y PATTEN, A., (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2001): «The Protection of Linguistic Minorities: A Historical Approach», en *Unesco Most Journal on Multicultural Societies: Lesser Used Languages and the Law in Europe*, vol. 3, núm. 1.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2001): «Minorías europeas y Estado de Derecho», en GARCIA RODRIGUEZ, I. (ed.), *Las Minorías en una Sociedad Democrática y Pluricultural*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2002): *Las lenguas minoritarias de las Federación Rusa. Perspectivas para una ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias*, Documentos de trabajo núm 6, Ciemen-mercator, Barcelona.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2004): *Working Together. NGOs and regional or minority languages*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2004): «Derechos Humanos y minorías nacionales en los nuevos Estados de la Unión Europea», en VVAA, *Retos y desafíos de la ampliación: las claves de la nueva Unión Europea*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2005): «Políticas de inmigración, multiculturalismo y derechos humanos», ponencia presentada en la Conferencia Internacional «la Inmigración en la Unión Europea: un análisis multinivel», organizada por el Parlamento Vasco y el Instituto Europeo de Administración Pública, en Vitoria-Gasteiz, 21 y 22 de febrero de 2005.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1990): «La regulación de las lenguas en las constituciones democrático-liberales: perspectiva europea», en COBREROS MENDAZONA, DE. (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- SANMARTI ROSET, J.M. (1996): *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- SKUTNABB-KANGAS, T. (1998): «Language, Power and Linguistic Human Rights. The Role of the State», en Comhdháil Náisiúnta na Gaeilge, *International Conference on Language Legislation*, Dublín, pp. 50-68.
- SKUTNABB-KANGAS, T. y PHILIPSON, R. (1995): «Linguistic Human Rights, past and present», en SKUTNABB-KANGAS, T. y PHILIPSON, R. (eds.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin/Nueva York.
- THORNBERRY, P. y MARTÍN ESTEBANEZ, M.A. (2004): *Minority Rights in Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- TRIFUNOVSKA, S. (2004): «Monitoring of Linguistic Rights of Minorities under the European Charter and the Framework Convention», ponencia presentada en el II Simposio internacional Mercator: Europa 2004: ¿Un nuevo marco para todas

- las lenguas?, Tarragona, publicada en www.ciemen.org/mercator/simposis/2004ML/ponencies.htm
- TURI, J.G. (1990): «Panorama comparé des différentes législations juridico-linguistiques en matière de politique linguistique: les cas les plus intéressants», en COBREROS, E. (coord.): *Jornadas sobre el régimen jurídico del Euskera*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- TURI, J.G. (1995): «Typology of language legislation», en SKUTNABB-KANGAS, T. y PHILIPSON, R. (eds.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin/Nueva York.
- TURI, J.G. (1998): «L'intervention juridique des Etats modernes en Matière Linguistique», en Comhdháil Náisiúnta na Gaeilge, *International Conference on Language Legislation*, Dublín, pp. 13-34.
- URRUTIA LIBARONA, I. (2004): «Laicidad y lenguas : la paradoja lingüística del informe Stasi», en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi*, Lete, pp. 151-195.
- URRUTIA LIBARONA, I. (2004): *Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en al Constitución Europea*, Documents de treball núm. 17, Ciemen-mercator, Barcelona.
- VERNET, J. (coord.)(2003): *Dret lingüístic*, Cossetània, Valls.
- VIAUT, A., (1999): «Reconnaissance légale et représentations de la langue en situation de contact linguistique», en GUILLOREL, H. y KOUBI, G. (dirs.): *Langues et droits. Langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruselas.

