

11a Jornada Lluís M. de Puig

Els drets lingüístics a Europa: el cas del català

Dra. Anna M. Pla Boix

Presentació

Primerament, voldria agrair a l'Ajuntament de Girona que m'hagi convidat a aquesta jornada d'homenatge a Lluís M. de Puig, enguany dedicada als drets lingüístics a Europa. Agraeixo especialment participar en aquests espais de debat i reflexió crítica sobre temes d'interès compartit.

Abans d'iniciar la ponència, voldria posar en valor la figura de Lluís M. de Puig i el seu preuat llegat en la defensa de la llengua i la cultura catalanes, en la defensa dels drets lingüístics dels catalanoparlants a Europa. Un compromís que va cuidar en la seva condició de polític, historiador i acadèmic. Centrant-ho en el tema que avui ens aplega, és del cas recordar que Lluís M. de Puig va publicar interessants articles sobre el procés de debat i elaboració de la *Carta europea de les llengües regionals o minoritàries*.

Dit això, avui he rebut l'encàrrec de reflexionar, molt breument, entorn dels drets lingüístics a Europa, bo i centrant-ho en el cas del català. Per fer-ho, estructuraré la meua intervenció en dos blocs, dos escenaris diferents que compten amb règims lingüístics també diferents: el Consell d'Europa i la Unió Europea.

Abans, però, d'esbossar aquest marc normatiu, apuntaré tres consideracions preliminars, que posen en context la protecció dels drets lingüístics a l'àmbit internacional i regional europeu. Posen en context els instruments de protecció d'aquests drets en general i dels drets lingüístics dels catalanoparlants en particular.

La primera consideració es projecta en el que és, pròpiament, l'objecte de regulació. Des d'una perspectiva comparada, la regulació jurídica dels usos idiomàtics acostuma a prendre en consideració diferents dimensions del fet lingüístic. Primerament, pren en consideració la dimensió més instrumental de la llengua, aquella que té a veure amb el codi lingüístic emprat, pròpiament, en les comunicacions de la ciutadania amb els poders públics. Segonament, la llengua és també l'expressió d'una riquesa cultural, forma part indefugible del patrimoni cultural de les comunitats. I finalment, la llengua és també un mitjà d'expressió col·lectiva amb una rellevància de primer ordre a l'hora d'identificar políticament i socialment la comunitat que la parla. Constitueix, per consegüent, un fet diferencial per excel·lència, assumeix un paper determinant en la configuració d'identitats individuals i col·lectives. Aquesta circumstància explica

el paper que ha assumit, a llarg de la història, en la construcció del concepte de nació. No és estrany, doncs, que els debats jurídics sobre l'estatut de les llengües sovint s'acabin projectant en debats de més ampli espectre vinculats al reconeixement de drets individuals i col·lectius, a la preservació d'identitats nacionals o culturals o a la garantia dels drets humans.

El dret internacional i el regional europeu prendran en consideració aquestes tres dimensions del fet lingüístic -instrumental, cultural i política- a l'hora de regular quins han de ser els usos lingüístics i determinar el catàleg de llengües que gaudiran d'estatut d'oficialitat -i, per tant, podran ser emprades amb plena validesa i eficàcia jurídica- enfront aquelles altres llengües que no se'ls reconeixerà aquest estatut i seran objecte d'altres polítiques de reconeixement, protecció i foment.

La segona consideració preliminar que cal tenir present és que la gestió de la diversitat lingüística respon a diferents estratègies que es tradueixen, indefectiblement, en diferents opcions de política lingüística. Aquestes opcions es veuen condicionades per la posició que adopten els estats envers les seves minories lingüístiques, envers la seva pròpia diversitat. Centrant-ho en el cas d'Europa, trobem que hi coexisteixen molts stats plurilingües diferents, amb diferents graus de reconeixement i protecció de la seva diversitat lingüística. Abasten des de França, que opta per una política de foment del monolingüisme oficial de l'estat, fins a Suïssa, que s'erigeix en un paradigma de respecte a la diversitat lingüística i compta amb quatre llengües nacionals protegides en el pla constitucional. Als efectes que aquí interessin, la cultura política de cada estat condicionarà molt la seva presa de posició a Europa, a l'hora de consensuar quines han de ser les estratègies per protegir la riquesa plurilingüe.

Finalment, una darrera consideració prèvia té a veure amb el fet que els drets lingüístics se'ls considera, tradicionalment, com "drets emergents" o "drets de tercera generació". I això és perquè, majoritàriament, han anat garantint-se en l'esfera pública i institucional tardanament, una vegada els drets civils i polítics, i els drets econòmics i socials, ja s'han consolidat a les legislacions internes. Són drets que s'han anat consolidant progressivament en el temps, fins arribar a consagrar-se certs estàndards mínims de protecció. Sovint, en el dret internacional aquesta regulació serà volgudament segmentària, i deixarà amplis marges de discrecionalitat als estats a l'hora de vincular-s'hi.

Drets lingüístics a la Unió Europea

D'entrada, el règim juridicolingüístic de la Unió Europea es troba dispers en un ampli catàleg de disposicions normatives. Abasten des de tractats constitutius i d'adhesió fins a reglaments interns d'organització i funcionament de les seves institucions, així com resolucions i pràctiques institucionals. Considerades en el seu conjunt, esbossen un corpus normatiu molt fragmentari.

Les bases vertebradores d'aquest marc normatiu són el resultat d'una llarga evolució històrica, desplegada els darrers decennis paral·lelament al procés de construcció del projecte europeu. Encara que la Unió Europea es fonamenti dogmàticament en el principi de "multilingüisme integral", concebut per reconèixer

i posar en valor la seva riquesa plurilingüe, el fet és que el seu règim lingüístic s'ha construït des d'una perspectiva clarament estatal, projectada en un sistema d'estratificació normativa. D'aquesta manera, la Unió dels vint-i-set estats membres compta actualment amb vint-i-quatre llengües que gaudeixen de la màxima protecció jurídica, que és la que dispensa l'estatut jurídic de llengua oficial i de treball. La resta de les comunitats lingüístiques estan sotmeses a règims de reconeixement, protecció i foment menors.

Dèiem suara que l'ordenació de la riquesa plurilingüe de la Unió s'ha articulat sobre la base d'una estratificació normativa. Més concretament, es distingeixen tres grans nivells de protecció. El primer nivell és el que es confereix a les vint-i-quatre llengües oficials i de treball, que tenen reconeguda la màxima protecció jurídica. El segon nivell l'integren el catàleg de llengües que són oficials sols a una part del territori dels estats membres - com el català - respecte de les quals un acord adoptat pel Consell de Ministres d'Afers Generals i Relacions Exteriors de la Unió, de 13 de juny de 2005, va instituir prerrogatives que en reforcen el seu estatut jurídic. Finalment, trobem també un amplíssim catàleg d'altres llengües parlades històricament als territoris dels estats membres que compten amb un reconeixement simbòlic i una protecció normativa força més migrada.

La gènesi de les bases vertebradores del règim lingüístic institucional se situen l'any 1952, quan en virtut d'un acord adoptat pels ministres d'Afers Estrangers dels sis estats membres originaris, les comunitats europees es varen dotar de quatre llengües oficials i de treball (alemany, francès, italià i neerlandès). Aquest acord instituirà el principi que fonamenta el règim lingüístic de la Unió Europea encara avui: la decisió que les llengües oficials i de treball de la Unió són aquelles que tenen reconegut estatut d'oficialitat a tot el territori de cadascun dels estats part. D'aquesta manera, el catàleg de llengües que gaudeixen de la màxima protecció jurídica s'ha anat ampliat també progressivament, en el marc del procés posterior d'ampliació i l'adhesió de nous estats. Jurídicament, el Consell és l'òrgan competent per regular aquest règim lingüístic, per unanimitat, sens perjudici de la potestat de modulació que l'ordenament reconeix a les diferents institucions.

Dit això, el catàleg concret de drets i deures lingüístics inherents al reconeixement d'aquest estatut jurídic d'oficialitat es regula amb diverses disposicions normatives. Destaca especialment el Reglament 1/1958, de 15 d'abril, pel qual es fixa el règim lingüístic de la Comunitat Econòmica Europea. I pel que fa a les institucions i òrgans de la Unió Europea, regulen el seu règim lingüístic intern a través dels seus respectius reglaments d'organització i funcionament.

Complementàriament, el Consell de Ministres va adoptar un acord l'any 2005, en virtut del qual s'acordava concedir a la llengua irlandesa l'estatut de llengua oficial i de treball. I, a més, establia que pel que fa a "les llengües, diferents de les esmentades al Reglament 1/1958 del Consell, l'estatut de les quals és reconegut per la Constitució d'un estat membre sobre tota o una part del seu territori o quan el seu ús en tant que llengua nacional es troba autoritzat per llei", va acordar-se la possibilitat de garantir el dret dels ciutadans d'emprar-les en les seves relacions amb el Consell i les altres institucions i òrgans de la Unió si així s'autoritzava sobre la base d'acords administratius entre la institució o òrgan i l'estat membre que així

ho sol·licités. Aquest acord preveu les condicions que hauran de complir aquests convenis administratius. I també recull que els costos vinculats a l'aplicació d'aquests acords administratius hauran de ser assumits per l'estat membre interessat. En el cas d'Espanya, ha subscrit diversos acords bilaterals amb institucions i òrgans de la Unió, adreçats a garantir l'ús del català, l'euskera i el gallec. Més concretament, s'han subscrit acords bilaterals amb el Consell, la Comissió Europea, el Defensor del Poble Europeu, el Comitè de les Regions, el Comitè Econòmic i Social Europeu i el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

Drets lingüístics al Consell d'Europa

Actualment, el Consell d'Europa aplega quaranta-sis estats i s'erigeix, als efectes que aquí interessen, en l'organització internacional del continent més activa en el reconeixement i tutela de la seva riquesa lingüística.

En matèria de drets lingüístics, el Consell d'Europa ha implementat diferents estratègies, que s'han acabat concretant en diferents models d'intervenció, molt interrelacionats i complementaris entre ells. Un primer nivell es projecta en el que és, pròpiament, la protecció jurídica de drets i llibertats individuals amb contingut lingüístic. Un segon nivell l'integren mesures de protecció jurídica de comunitats lingüístiques. I, finalment, també ha articulat una protecció jurídica de les dites llengües regionals i minoritàries, considerades un baluard cultural europeu que ha de ser protegit.

Jurídicament, aquestes diferents estratègies s'han articulat sota els auspicis de diversos tractats i convenis internacionals. Destaquen especialment el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals; el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals; i, molt especialment, la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries (en endavant CELRoM). Complementàriament, s'han promogut també d'altres iniciatives, sovint sota la forma de declaracions i recomanacions, adreçades a reconèixer i protegir també la diversitat cultural i lingüística del continent.

El Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals és un dels més rellevants en la protecció de drets lingüístics, per bé que són poques les previsions del seu articulat que contemplin mencions explícites a la qüestió lingüística. Ara bé, a través de la interpretació desplegada a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, i també de resolucions de la Comissió de Drets Humans, s'ha acabat bastint una consolidada doctrina entorn al reconeixement de drets lingüístics implícits en el contingut d'altres drets recollits al Conveni, ja sigui en relació amb l'article 14 (dret a la igualtat i a la no discriminació per raó de llengua), ja sigui de forma autònoma.

Per la seva part, el Conveni-marc per a la protecció de les minories nacionals també regula, amb vocació tuitiva, un amplíssim catàleg de previsions lingüístiques. Per bé que Espanya va ratificar-lo l'any 1995, per comunicació de 14 de novembre de 2016 va declarar que les previsions d'aquesta convenció-marc només són d'aplicació a ciutadans espanyols de la comunitat gitana -encara que no constitueixin una minoria

nacional. A efectes del conveni, en l'actualitat l'Estat espanyol no reconeix l'existència de cap altra minoria nacional. I aquesta interpretació restrictiva del seu àmbit d'aplicació ha estat a bastament criticada en el marc dels diferents cicles de control del conveni.

Finalment, cal posar en valor un darrer conveni adoptat en seu del Consell d'Europa, especialment important en la protecció lingüística, com és la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries (CElRoM). Aquest conveni és projecta sobretot en la dimensió cultural de les llengües regionals o minoritàries i fou concebut amb l'objectiu de reforçar-ne la protecció en diferents àmbits públics. No crea, d'entrada, drets individuals i col·lectius per als parlants d'aquestes llengües. Això no obstant, les obligacions de les parts pel que fa a la situació d'aquestes llengües reforça la protecció jurídica de les comunitats lingüístiques concernides i, per extensió, dels drets lingüístics dels seus parlants. Dit això, algunes de les previsions de la Carta són d'obligat compliment per a tots els estats part que la ratifiquen (Part II). D'altres previsions són optatives, admeten un cert grau de disponibilitat (Part III, articles 8 a 14). D'aquesta manera, cadascun dels estats part queda obligat a identificar, en el seu instrument de ratificació, acceptació o aprovació, la llengua regional o minoritària o la llengua oficial menys difosa en el conjunt o en una part del seu territori a la qual restarà obligat a garantir les obligacions concretes de la Part III. Garanteix, doncs, un règim flexible.

Als efectes que aquí interessen, la Part III de la CElRoM (articles 8 a 14) recull un ampli catàleg de previsions lingüístiques, projectades en l'àmbit de l'ensenyament, la justícia, les autoritats administratives i els serveis públics, els mitjans de comunicació, les activitats i equipaments culturals, la vida econòmica i social, i, finalment, també en l'àmbit dels intercanvis transfronterers. Espanya va optar per un plantejament maximalista, i subscriurà un ampli catàleg de compromisos d'aquesta Part III de la CElRoM al seu instrument de ratificació. Aquests compromisos adquirits de la Part III protegeixen el català, l'aranès, l'euskera i el gallec a les comunitats autònomes on tenen estatus de llengües pròpies i oficials.

I és del cas subratllar que una part important d'aquests compromisos assumits per l'Estat espanyol han estat objecte de denúncies d'incompliment, en els termes que poden consultar-se als diferents cicles de control de compliment del conveni a Espanya. Un exemple l'ofereixen els incompliments projectats en l'àmbit de la justícia (article 9 de la Carta). En canvi, en d'altres àmbits, s'ha elogiat la regulació lingüística vigent. N'ofereix un bon exemple el model lingüístic en l'ensenyament a Catalunya, que ha estat explícitament avalat i elogiat en tots cicles de control de compliment de la CElRoM.

I amb aquesta darrera precisió, dono per conclosa la meva ponència. Moltes gràcies.