

MECANISMOS CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE MINORÍAS NACIONALES EN EL CONSEJO DE EUROPA: SU APLICACIÓN AL CASO DE ESPAÑA*

Carlos JIMÉNEZ PIERNAS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El mecanismo de control del Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales de 1995*. III. *El mecanismo de control de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias*. IV. *Algunas observaciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Europa es una Organización Internacional (en adelante OI) regional creada en 1949, es decir, poco después de la Segunda Guerra Mundial, para cooperar en la consolidación de verdaderas democracias en Europa que estuvieran regidas por el imperio del derecho y que respetaran los derechos y libertades fundamentales de todas las personas.¹ Esta Organización, con sede en la ciudad francesa de Estrasburgo, persigue por tanto unos objetivos de carácter político y jurídico, a diferencia de las comunidades europeas, que fueron creadas unos años más tarde con el fin de integrar las economías de sus Estados miembros,² aunque posteriormente el feliz

* Deseo agradecer expresamente al doctor Björn Arp, profesor ayudante de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Alcalá, la ayuda que me ha prestado para realizar este trabajo, sin la que no lo hubiera podido llevar a buen término. Son de su autoría los gráficos que se acompañan.

** Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad de Alcalá. Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea.

¹ Véase artículo 1o. del Estatuto del Consejo de Europa, adoptado en Londres el 5 de mayo de 1949.

² En un primer momento se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en París el 18 de abril de 1951. Posteriormente, se constituyó en Roma la Comunidad Económica Europea, así como la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el 25 de marzo de 1957.

desarrollo de ese proceso diera lugar al nacimiento de la Unión Europea (en adelante UE), con objetivos netamente políticos. Ambas organizaciones, el Consejo de Europa y la UE, constituyen los dos grandes pilares entorno a los que está organizado el subsistema regional europeo.

El Consejo de Europa cuenta en la actualidad (julio 2006) con cuarenta y seis Estados miembros del área europea, entre ellos España, que lo es desde 1977.³ Además, cinco Estados tienen estatuto de observador ante esta Organización, como es el caso de México desde 1999.

En los más de cincuenta años de andadura del Consejo de Europa sus objetivos de fomentar la democracia y los derechos humanos no han variado. En efecto, continuamente surgen nuevos retos en esta materia. En la década de los noventa lo fue el proceso de democratización de los países del Este, y en la actualidad lo es la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado. Entre estos retos también se encuentra la protección de las minorías nacionales, que en Europa ha adquirido gran prominencia a raíz de los cambios de régimen político en los Estados del Este de Europa. Junto con otras Organizaciones, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y las Naciones Unidas (en adelante NU), el Consejo de Europa contribuyó primero a codificar las normas internacionales que debieran aplicarse a la protección de las minorías nacionales y desde mediados de la década de los noventa ha creado también una serie de mecanismos de control político que pueden servir para su aplicación, y que serán el objeto de análisis en las páginas que siguen. Al hablar del Consejo de Europa parece también obligatoria una referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), que es quizás el órgano más conocido de toda la Organización. No obstante, dado que el TEDH sólo puede aplicar los derechos que forman parte expresa de su mandato, es decir, del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) y de sus protocolos, y ante la ausencia de la correspondiente base jurídica para la protección de las minorías nacionales,⁴ no se va a analizar su jurisprudencia en este lugar.

³ España ratificó el Estatuto del Consejo de Europa con Instrumento de Adhesión del 24 de noviembre de 1977, *BOE* núm. 51 del 1.º de marzo de 1978.

⁴ En el CEDH, adoptado el 4 de noviembre de 1950, sólo existe una cláusula de prohibición de discriminaciones por la pertenencia a una minoría nacional —entre otras causas— cuya aplicabilidad se limita a los casos de discriminación en el ámbito de aplicación de los derechos protegidos por el propio CEDH, o sus protocolos adicionales. No abarca la obligación positiva del Estado de apoyar la manifestación de la identidad nacional.

El derecho europeo de minorías nacionales se configura esencialmente por el Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995 (en adelante CMMN),⁵ y la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992 (en adelante CELRM).⁶ A esto se añaden muchos tratados bilaterales entre Estados europeos, que superan ya el centenar, así como diversas declaraciones de los Estados y resoluciones de los órganos de instituciones regionales.⁷ Esto no obstante de que siempre pueda apli-

5 El 10 de noviembre de 1994, el Comité de Ministros (CM) del Consejo de Europa adoptó el CMMN, ETS núm. 157. Este tratado fue abierto a la firma el 1o. de febrero de 1995, cuando fue firmado, entre otros, por España, que también lo ratificó poco después, el 1o. de septiembre de 1995, sin ninguna declaración ni reserva. Hubo que esperar hasta el 1o. de febrero de 1998 para su entrada en vigor de forma general y en particular para España, Véase BOE núm. 20, del 23 de enero de 1998, con corrección de errores en BOE núm. 37, del 12 febrero de 1998 y núm. 39, del 14 de febrero de 1998. En la actualidad, hay treita y ocho Estados partes, lo que supone un número apreciablemente alto de ratificaciones tratándose de un convenio del Consejo de Europa.

6 La CELRM fue abierta a la firma en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, ETS núm. 148. Este tratado entró en vigor el 1o. de marzo de 1998. Si bien España firmó la CELRM el mismo 5 de noviembre de 1992, no la ratificó hasta casi diez años más tarde, el 9 de abril de 2001, entrando en vigor para este Estado el 1o. de agosto de 2001, BOE, núm. 222, del 15 de septiembre de 2001, pp. 34733-34749.

7 Entre estos documentos deben destacarse, por su relevancia en los procesos de formación de normas consuetudinarias, en el ámbito del Consejo de Europa, la recomendación 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre un protocolo adicional al CEDH para los derechos de las minorías nacionales. En el ámbito de la OSCE se debe destacar el Acta Final de Helsinki, adoptada el 1o. de agosto de 1975; el Documento de la Segunda Reunión de la Dimensión Humana, celebrada en Copenhague entre el 5 de junio y el 29 de julio de 1990; el Informe de la Reunión de Expertos de la CSCE sobre Minorías Nacionales celebrada en Ginebra en 1991; el Pacto de Estabilidad para Europa, adoptado en París después de la Conferencia Política celebrada entre el 20 y 21 de marzo de 1995; y específicamente en relación con la labor del Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales, conviene destacar sus Recomendaciones generales, que hasta ahora son cinco: *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, adoptadas en septiembre de 1999; *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, adoptadas en febrero de 1998; *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*, adoptadas en octubre de 1996; *Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media*, adoptadas en octubre de 2003; y *The Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, adoptadas en febrero de 2006. A esto habría que añadir en el ámbito de las NU, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, adoptada por la Asamblea General de las NU a través de la Resolución 47/135, del 18 de diciembre de 1992.

carse subsidiariamente también las normas generales de protección de los derechos humanos.⁸

El presente estudio se va a centrar en los mecanismos de control político creados con base en el CMMN y de la CELRM. Con ello se van a abordar el funcionamiento y la eficacia de los mecanismos de control que operan sobre un fundamento jurídico convencional directamente para proteger las minorías nacionales. En el caso del CMMN la protección de las minorías nacionales constituye su objetivo principal, y en el caso de la CELRM también se protegen, entre otras, a las minorías nacionales, en particular sus derechos lingüísticos, en tanto que uno de los elementos esenciales de su identidad.

Al hacer esto, se dejan de lado algunos otros mecanismos convencionales de protección, como el de la Carta Social Europea,⁹ que también tienen una práctica de protección de las minorías nacionales, si bien mucho más dispersa y menos sistemática que los dos mecanismos seleccionados. Además, pueden mencionarse otros mecanismos de control político, pero que operan en tanto que órganos subsidiarios del propio Consejo de Europa, careciendo por tanto de una base jurídica convencional.¹⁰ La escasez de es-

⁸ En particular, en el ámbito de las NU destaca la cláusula de protección de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, y entrado en vigor el 23 de marzo de 1976, siendo ratificado por España el 27 de abril de 1977, *BOE* núm. 103, del 30 de abril de 1977.

⁹ Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y entrada en vigor el 26 de febrero de 1965, *ETS* núm. 35. Ha sido ratificada por España con efectos para el 5 de junio de 1980, *BOE* núm. 153, del 26 de junio de 1980. España ratificó también el Protocolo Adicional del 5 de mayo de 1988, que entró en vigor el 4 de septiembre de 1992, *ETS*, núm. 128; entrando en vigor para España el 23 de febrero de 2000, *BOE* núm. 99, del 25 de abril de 2000, con corrección de errores en *BOE* núm. 220, del 13 de septiembre de 2000. La Carta Social Europea establece una serie de obligaciones de los Estados parte en el ámbito de los derechos sociales, con la intención de complementar los derechos civiles y políticos protegidos por el CEDH. En 1996 se modificaron algunas disposiciones de la Carta Social Europea y se añadieron otros nuevos derechos mediante la llamada Carta Social Europea revisada; Véase la Carta Social Europea (revisada), firmada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, y entrada en vigor el 1o. de julio de 1999; *ETS* núm. 163. España aún no ha ratificado dicho tratado, sino que sólo lo ha firmado el 23 de octubre de 2000. Esta versión revisada de la Carta está sustituyendo paulatinamente, en función del ritmo de las ratificaciones, al antiguo tratado de 1961.

¹⁰ Entre estos mecanismos se encuentra la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los compromisos del Consejo de Europa por

pacio ha bligado a prescindir en este caso de analizar su funcionamiento y su aportación al derecho europeo de minorías nacionales.

El estudio de cada mecanismo comienza con una exposición del funcionamiento desde un punto de vista procesal. Le sigue un análisis del ámbito de aplicación del respectivo convenio con base en la práctica de su órgano de control. Esto sirve tanto para entender la interpretación de las competencias atribuidas a cada órgano de control, como también más en general para especificar el contenido del concepto de “minoría nacional” en el derecho regional europeo. Finalmente, se hace una incursión en los derechos más relevantes para la protección de las minorías nacionales con el fin de concretar los estándares mínimos que les son aplicables.

II. EL MECANISMO DE CONTROL DEL CONVENIO-MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES DE 1995

1. *Procedimiento*

El CMMN prevé en su título IV un mecanismo de control basado en los procedimientos de información mediante informes estatales, una técnica habitual en el DIDH.¹¹ La adecuación de las medidas legislativas, administrativas y de todas otras posibles prácticas adoptadas por los Estados partes en cumplimiento de las disposiciones del CMMN es supervisada por el propio Comité de Ministros del Consejo de Europa (CM).¹² Para facilitarle su labor, el CMMN prevé la creación de un Comité Consultivo (CC), a él subordinado,¹³ que debe estudiar los informes estatales y pronunciarse so-

parte de los Estados miembros, realizados por la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros.

¹¹ *Cfr.* también B. ARP, “Un balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité Consultivo del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales de 1995”, *REDI*, vol. LVI, 2004, 525-530, p. 526.

¹² Artículo 24.1, CMMN.

¹³ Artículo 26.1, CMMN. La composición, nombramiento y procedimiento del CC se regulan, en sus aspectos generales, en la Res. (97) 10, del 17 de septiembre de 1997 del CM. Como desarrollo de esas reglas, el CC elaboró unas Directrices para los Informes Estatales, el *Outline for State Reports*, ACFC/INF (98) 1, adoptado por el CM el 30 de septiembre de 1998; así como su Reglamento, los *Rules of Procedure*, ACFC/INF (98) 2, adoptadas por el CM el 16 de diciembre de 1998.

bre ellos ante el CM mediante las correspondientes opiniones. Una vez ratificado el Convenio-Marco, los Estados tienen un año para remitir los primeros informes estatales, enviando los posteriores bien cada cinco años o bien cuando el CM lo solicite.¹⁴

El procedimiento (véase el *gráfico 1*) se configura como un proceso dialéctico cuyo objetivo es ayudar a los Estados en el pleno y correcto cumplimiento del CMMN, garantizando así los derechos de las minorías en Europa. De ese modo, se permite a los Estados presentar comentarios a las opiniones del CC, en los que éstos pueden poner de manifiesto los pasos que han dado para cumplir mejor con el CMMN, a veces siguiendo las recomendaciones recibidas del CC durante sus visitas *in situ* o sus reuniones con los representantes gubernamentales.

Tanto las opiniones como los comentarios sirven de base al CM en la formulación de las conclusiones y —en su caso— recomendaciones con las que se dirige a los Estados a fin de supervisar el cumplimiento del CMMN.

En su calidad de órgano jurídico-técnico, el CC se compone de dieciocho expertos de reconocida competencia en materia del derecho de minorías nacionales, que son nombrados por el CM. Estos expertos ocupan sus puestos para un periodo de cuatro años, renovable sólo una vez.

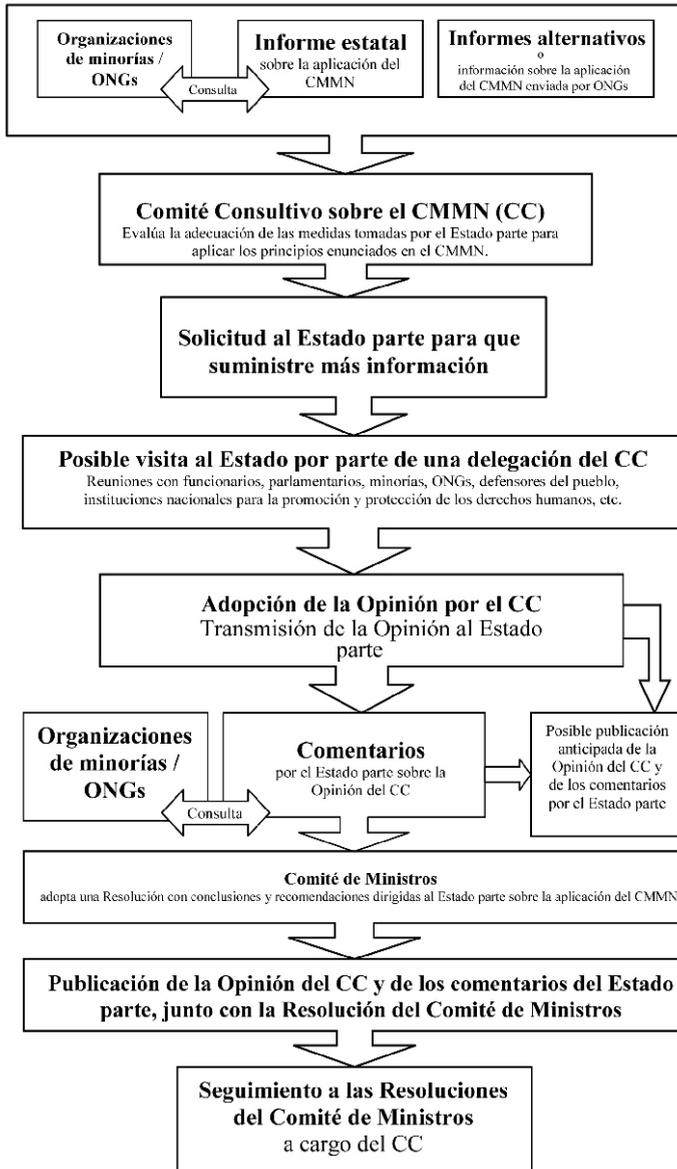
Uno de los problemas técnicos más relevantes con que ha topado el CC durante el primer ciclo de informes es el de los retrasos en la recepción de los informes periódicos por los Estados partes. En efecto, algunos países no se habían atendido al plazo de un año desde la respectiva entrada en vigor del CMMN para ellos. En los casos de Armenia, la antigua República yugoslava de Macedonia y España, entre otros, estos retrasos habían llegado hasta los dos años. Esto hizo que el CM permitiera en 2003 que el CC adoptara de oficio opiniones sobre un Estado cuando éste se retrasara más de veinticuatro meses respecto de la fecha prevista para la remisión del informe.¹⁵

¹⁴ Artículo 25, CMMN.

¹⁵ *Cfr.* la decisión al respecto tomada por el CM en su reunión núm. 832 de 19 de marzo de 2003. Ya se ha empleado este mecanismo de revisión de oficio en el caso de Bosnia y Herzegovina; *cfr.* la decisión del CM de su reunión núm. 850 del 3 de septiembre de 2003.

GRÁFICO 1

Mecanismo de control del CMMN



No obstante, el procedimiento de control elaborado para el estudio de los informes estatales por el CC, tanto en lo que se refiere a las normas de procedimiento propiamente dicho, como a la interpretación dada a estas normas en la práctica por el CC, es altamente eficaz. Esta eficacia es fruto, esencialmente, del diálogo continuado, también llamado consulta, establecido entre el CC y los Estados parte. Este diálogo no se agota en la mera presentación de los informes, sino que incluye reuniones con los representantes de los gobiernos y visitas *in situ*, llevadas a cabo por miembros del CC, durante las cuales se realizan encuentros con diversos órganos de la administración pública de los Estados. Después de la adopción de la resolución sobre el informe estatal por parte del CM, el CC sigue manteniendo contactos con el correspondiente gobierno a fin de ayudarle y cooperar con él en la correcta implantación de estas recomendaciones. Esta buena cooperación con los Estados es completada con una relación estrecha con la sociedad civil.

Si comparamos esta manera de interpretar su mandato por parte del CC con la actuación de otros órganos de control de derechos humanos, sobre todo a nivel universal —bien sea en el ámbito de las NU, de la UNESCO o de la OIT— se puede observar que, en cierta manera, el CC ha dado un paso más en la evolución de los mecanismos internacionales de información, aunque es cierto que el CC no tiene la competencia para recibir quejas individuales o estatales. Eso se explica porque el CC no se limita, de una manera pasiva, a recibir informes estatales, mejor o peor redactados, emitiendo a continuación su opinión sobre los mismos, sino que adopta una postura activa y comprometida en la efectiva aplicación del convenio para el que fue creado. Es evidente que esta evolución no habría sido posible sin la aprobación —expresa o tácita— de los Estados, algo que en materia de derechos humanos parece más fácil de lograr en el contexto regional europeo que a nivel universal.

2. Aspectos sustantivos del mecanismo de control del CMMN, con particular atención al caso de España

Pretender realizar en este lugar un análisis exhaustivo de la ya amplia práctica del CC y del CM excedería con mucho los objetivos del presente estudio. Por esto se propone centrar la presente exposición en el análisis de la opinión del CC sobre el informe presentado por España, contrastando en su caso con la postura del CC en relación con otros Estados.

El 30 de septiembre de 2004 el CM, en su reunión núm. 898, adoptó la Resolución ResCMN(2004)11, sobre la aplicación del CMMN por España. En ella el CM hace dos constataciones positivas y cinco negativas. Mientras que es de saludar que ciertas Comunidades Autónomas (CCAA) gozan de una amplia autonomía para promover su propia identidad nacional y la pluralidad cultural, y de que los romaníes tienen una amplia protección de acuerdo con el CMMN aunque formalmente no están reconocidos por el Estado como minoría nacional, el CM critica la defectuosa concreción del ámbito de aplicación del CMMN por parte de España.

Además, se señala que a pesar del funcionamiento del Programa Gubernamental para el Desarrollo Gitano, persiste una gran diferencia socioeconómica entre los romaníes y el resto de la población. En el contexto cultural, se concluye que hace falta un mayor esfuerzo en la promoción de la cultura, lengua y tradiciones de los romaníes. Esta necesidad se extiende también a ámbitos tales como el empleo, la sanidad, la vivienda, el acceso a servicios públicos y la educación. Al final, el CM concluye que a pesar de un cierto ambiente de tolerancia reinante en España, ocurren también incidentes de rechazo y discriminación de los romaníes y otros grupos vulnerables que precisarían una respuesta más efectiva por parte de las autoridades públicas.

Ante esta situación, el CM recomienda a España que tome las medidas adecuadas para solucionar estos problemas, y que atienda a los demás comentarios hechos por el CC en su opinión sobre España.¹⁶ España también debería continuar el diálogo con el CC, en particular, manteniéndolo informado de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la resolución. La mencionada opinión del CC fue hecha pública en el mismo momento de la adopción y publicación de la resolución del CM. En ese momento se publicaron también los comentarios del gobierno español a la opinión del CC.¹⁷

A la vista de este primer ciclo de informes sobre España, se impone analizar tres grandes temas: *a)* el cumplimiento por parte de España de sus obligaciones formales o procedimentales en el contexto del mecanismo de control del CMMN, *b)* la determinación del ámbito de aplicación de este convenio, y *c)* el cumplimiento de sus normas materiales.

16 "Opinion on Spain", ACFC/INF/OP/I(2004)004, del 27 de noviembre de 2003.

17 GVT/COM/INF/OP/I(2004)004, del 10 de junio de 2004.

A. *El cumplimiento de las obligaciones formales o procedimentales*

En lo que se refiere a la manera en que el gobierno español ha cumplido con el procedimiento de control del CMMN, se advierte una cierta preocupación del CC cuando menciona en su Opinión los desaciertos del gobierno español en la elaboración de su informe estatal. En efecto, la primera impresión que este informe ha causado a los dieciocho expertos ha sido desalentadora, ya que la Opinión sobre España comienza constatando el grave retraso de 22 meses y la escasísima información aportada sobre la protección jurídica de los romaníes.¹⁸

A pesar de que ya existían desde 1998 las Directrices para los Informes Estatales para orientar a los Estados en la correcta elaboración de los informes, el gobierno español desatendió aspectos tan importantes como la necesidad de realizar consultas entre los ministerios. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales prácticamente no consultó a otros órganos del Estado ni a otros entes territoriales. Este aspecto es de capital relevancia puesto que la mayoría de las competencias en materia cultural están en manos de las CCAA. El gobierno tampoco había consultado a las partes interesadas, es decir, las propias minorías nacionales, ni a otros actores sociales, en particular las ONGs que trabajan en el campo de los derechos humanos. El gobierno tampoco publicó el texto del CMMN, ni distribuyó su informe estatal entre la sociedad civil para incentivar un diálogo sobre el mismo entre todas las partes implicadas. Tampoco dio ninguna facilidad para que el CC llevara a cabo una visita *in situ* en España a fin de reunirse con los representantes del gobierno y de la sociedad civil competentes en esta materia. Sólo en el último momento el gobierno accedió a las reiteradas solicitudes de hacer esta visita. Entonces el CC prefirió posponerla para el segundo ciclo de informes.

B. *La determinación del ámbito de aplicación del CMMN*

En lo que se refiere al ámbito de aplicación del CMMN, el CC pone de manifiesto que España no ha afrontado en ningún momento la determinación del mismo. Esta cuestión, empero, constituye una *conditio sine qua non* para el funcionamiento de este mecanismo, habida cuenta de que el propio CMMN no contiene ninguna definición de lo que constituye una

18 Véase “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, p. 6.

minoría nacional. Por esto, los Estados tienen que definir ellos mismos este ámbito de aplicación, poniendo únicamente ciertos límites inspirados en principios generales de DI. La determinación del ámbito de aplicación del CMMN arranca a partir del artículo 3.1 del CMMN, según el cual “[t]oda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja”. Además, se indica que las personas en cuestión podrán ejercitar, tanto individualmente como conjuntamente con otras, los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en el presente Convenio-Marco. Partiendo de este precepto, ha sido decisiva la labor interpretativa del CC, recogida en sus opiniones sobre los informes estatales periódicos, para determinar para cada Estado el ámbito de aplicación personal del CMMN. Estas opiniones constituyen una interpretación auténtica del CMMN que goza de la autoridad que le dan al CC los dieciocho miembros expertos de reconocido prestigio¹⁹ y el hecho de verse confirmadas expresamente en las Resoluciones del CM sobre el cumplimiento de los Estados del CMMN. En lo que se refiere a la realización práctica de la determinación del ámbito de aplicación del CMMN, el CC ha subrayado una y otra vez que el Estado ha de buscar el diálogo con las propias minorías a fin de optimizar la aplicación del CMMN.²⁰

Ahora bien, en su informe estatal, España sólo indicó que los romaníes no eran minoría nacional pero que a pesar de ello los incluía en el ámbito de aplicación del CMMN.²¹ Ante la vista de esta escueta concreción del ámbito de aplicación, el CC indicó que esta cuestión debería ser estudiada más detenidamente por las autoridades españolas.²² Pero a la dificultad general para enfrentarse a la complejidad de un ordenamiento jurídico que incor-

¹⁹ Sobre el mecanismo de control del CMMN y su eficacia en la práctica, véase *infra*.

²⁰ Véase también, entre muchos otros, la “Opinion on Albania”, ACFC/INF/OP/I (2003)004, del 18 de febrero de 2003, §§ 20-21; “Opinion on Austria”, ACFC/INF/OP/I(2002) 009, del 7 de noviembre de 2002, §§ 18-19; y también la Opinión sobre España ante el problema de la rotunda negativa del gobierno español de reconocer a las “nacionalidades” españolas como ámbito de aplicación del CMMN. El CC en este caso sólo puede rogar que entre en un diálogo con estas nacionalidades a fin de determinar si realmente no quieren formar parte del ámbito de aplicación del CMMN. Véase “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, § 23.

²¹ *Cfr.* “Rapport par l’Espagne”, ACFC/SR(2000)005, del 19 de diciembre de 2000, p. 2.

²² *Cfr.* “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, p. 23.

pore y respete los principios de protección de los grupos recogidos en el CMMN, se añade en España la circunstancia de que no existe ninguna tradición jurídica en esta materia. El propio concepto de “minoría nacional” está ausente del ordenamiento jurídico español, y el único texto que emplea este término es el propio CMMN. Tampoco existe ningún catálogo o lista de las minorías nacionales oficialmente reconocidas, y los romaníes sólo están incluidos en el ámbito de aplicación del CMMN por vía *de facto*. En estas circunstancias es evidente que para algunos grupos poblacionales sea difícil determinar la aplicabilidad del CMMN. En conclusión, el CC reconoció estas dificultades, aunque exigió un esfuerzo de determinación de las minorías nacionales reconocidas por España.

Por tanto, un primer problema se plantea en cuanto a la terminología empleada. No sólo en España, sino también en otros numerosos Estados europeos, se emplean los más diversos términos para referirse a lo que el CMMN denomina “minoría nacional”. La Constitución Española de 1978 no conoce el término “minoría nacional”, aunque habla en diferentes ocasiones de “nacionalidades” y “pueblos”, que diferencia de la “nación española”.²³ Ninguno de estos términos está claramente definido en la legislación, aunque cabría interpretar que la ratificación del CMMN por España implicara el compromiso de incorporar este concepto en el ordenamiento interno.²⁴ Ante esta ausencia de clarificación legal en el ordenamiento interno, debe recurrirse al artículo 10.1 de la Constitución Española, y efectuarse una interpretación del derecho interno de manera conforme con las convenciones internacionales, las cuales a su vez deben interpretarse atendiendo a su objeto y fin, a su sistemática en el contexto del tratado y al sentido corriente de los términos empleados por la norma.²⁵

23 Artículo 2o., Constitución Española de 1978.

24 Véase también ARP, B., “La protección de las minorías nacionales vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las minorías nacionales”, *REDI*, vol. LVI, 2004, 1023-1028, p. 1025.

25 Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada el 23 de mayo de 1969, y entrada en vigor el 27.01.1980, y a la que España se había adherido con instrumento de ratificación del 16.05.1972, *BOE* núm. 142, del 13 de junio de 1980. Su relevancia primordial —ante cualquier otro método de interpretación— se extrae también de los trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional; Véase al respecto *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1966, pp. 217-223, en particular p. 220. En este comentario, además, se subraya expresamente que la “voluntad” de los Estados a la hora de adoptar o ratificar un tratado no puede servir como medio de interpretación válido.

Aunque el CC no ha hecho un análisis profundo del tema, hay que indicar desde un punto de vista técnico-jurídico que en DI no son admisibles las reservas efectuadas después de la firma, ratificación, aceptación o adhesión a un tratado internacional por parte de un Estado.²⁶ De ahí que la afirmación del gobierno español, en sus comentarios a la opinión del CC, excluyendo las “nacionalidades” del ámbito de aplicación del CMMN, únicamente puede ser admitida si se llegara también al mismo resultado a través de una interpretación general de las cláusulas del CMMN. Tampoco pueden admitirse argumentos que limitan el ámbito de aplicación del CMMN —excluyendo a las “nacionalidades”— en razón de la manera de entender de todos los grupos políticos en el debate parlamentario celebrado durante la ratificación del CMMN, que fue otra curiosa alegación presentada por España en sus comentarios. Es obvio que la mera voluntad de los diputados que autorizan la ratificación de un tratado, reflejada en las correspondientes actas, no supone la formulación válida de una reserva o declaración interpretativa. Ni siquiera puede admitirse como un criterio válido de interpretación.²⁷

A estas consideraciones de técnica jurídica se añaden otras de índole sustantiva. En efecto, no es la primera vez que España determina en la práctica internacional el ámbito de aplicación del derecho de minorías, y así del concepto de minoría nacional. Lo había hecho en el contexto de la CSCE/OSCE en diversas ocasiones ya durante la década de los noventa, cuando se adoptó el Documento de Copenhague (1990)²⁸ y el Documento de Moscú (1991),²⁹ dando siempre a entender que el ámbito de aplicación de los documentos de la CSCE/OSCE sobre el derecho de minorías nacionales afecta también a las “nacionalidades”, tal como las definía el gobierno español.

²⁶ Artículo 19.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

²⁷ *Ibidem*, artículos 31 y 32. Además, véase nota 25.

²⁸ *Cfr.* CSCE/CHDC.22, del 14 junio de 1990, pp. 1 y 2. Véase también el discurso del ministro de AAEE de España en esta Conferencia el 06.06.1990, reproducido en varios autores, *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa - CSCE. Textos fundamentales*, Madrid, Ministerio de AAEE, 1992, 355-358, p. 357, en que se habla (en la versión española de este discurso) de “nacionalidades y comunidades nacionales de base étnica, religiosa o histórica”. Además, expresamente se relaciona su protección con la “solución” encontrada en España con la creación de la autonomía territorial a través de las CCAA.

²⁹ *Cfr.* “Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores de España D. Francisco Fernández Ordóñez ante la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE”, Moscú, 11 de septiembre de 1991, p. 7.

Finalmente, habría que tener en cuenta también que el CC ha reiterado numerosas veces que las personas pertenecientes a minorías nacionales son libres para elegir tanto el nombre concreto como el calificativo genérico con que desean ser denominadas. Es posible que opten por llamarse, en lugar de “minoría nacional”, “nacionalidad”,³⁰ “pueblo”, “pueblo indígena”,³¹ etcétera, con independencia de que los Estados decidan, en su caso, atribuirles también otros derechos que van más allá del estatuto de minoría nacional. Todos estos grupos pueden beneficiarse de la protección del CMMN sin discriminación alguna. Además, el CC ha subrayado que la aplicabilidad del CMMN no significa necesariamente que las autoridades deban emplear en su legislación y práctica interna el término “minoría nacional” para describir a los grupos afectados.³²

Un segundo problema se plantea con la inclusión en el ámbito de aplicación de otros grupos, puesto que el CC pone mucha atención en que no se discrimine entre las diversas comunidades con identidad nacional propia a la hora de su reconocimiento por el Estado.³³ Así, en el caso de España el CC ha afirmado que el CMMN puede aplicarse también a otros grupos, no calificados de “nacionalidad” por la Constitución española. En relación con los romaníes, el CC expresó sus dudas acerca de que no fueran realmente un grupo nacional en España, que es lo que pretendía el gobierno en su informe.³⁴ En efecto, los romaníes lo habían reivindicado en varias ocasiones ante las autoridades españolas, solicitando el reconocimiento oficial de su lengua y de su derecho de obtener una autonomía personal organizada en todo el Estado.³⁵ Pero a pesar de que no constituya, en interpretación del gobierno español, ninguna “minoría nacional”, se consideró la conve-

³⁰ “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, pp. 9 y 10.

³¹ “Opinion on Norway”, ACFC/INF/OP/I(2003)003, del 12 de septiembre de 2002, § 19.

³² “Opinion on the Russian Federation”, ACFC/INF/OP/I(2003)005, del 10 de julio de 2003, § 26.

³³ Con ello, se pretende evitar el empleo de criterios arbitrarios o discriminatorios. En efecto, a veces los Estados ni siquiera tienen argumentos claros por los que no reconocen a un grupo mientras a otros sí reconocen. Así, Eslovenia reconoce jurídicamente como minoría nacional a los húngaros y a los italianos, incluso a los romaníes, pero no a los croatas y serbios, que están igualmente asentados desde hace mucho en su territorio; cfr. “Opinion on Slovenia”, ACFC/INF/OP/I(2005)002, del 14 de marzo de 2005, § 23.

³⁴ Cfr. “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, p. 8.

³⁵ Véase *v. gr.* el “Manifiesto de Constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano Romipen (gitanidad)”, aprobado en Toledo el día 12 de febrero de 2000, <http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>.

niencia de incluir a los romaníes en el campo de aplicación del CMMN, a diferencia de las “nacionalidades”, que no fueron incluidas en su ámbito de aplicación, aunque sí son reconocidas por la Constitución.

Si bien el gobierno español no había dedicado ninguna referencia a los judíos en su informe, el CC considera que los judíos también podrían beneficiarse de las disposiciones del CMMN.³⁶

En su análisis del ámbito de aplicación del CMMN en España, el CC prestó también atención a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, formulando algunas puntualizaciones muy interesantes sobre el grupo étnico bereber. Los bereberes son los musulmanes de habla *tamazight*, de los que residen algunos en Ceuta y la mayoría en Melilla. Si bien el informe de España había obviado también a este colectivo, alguna doctrina ha insistido para que el CMMN pueda ser aplicado a estos grupos existentes en Ceuta y Melilla.³⁷ El CC ratificó esta posición en su opinión sobre España³⁸. Las razones que hacen merecer a los bereberes participar del estatuto de minoría nacional son varias. En general, puede afirmarse que estos grupos, que en su mayoría tienen la ciudadanía española, comparten una identidad común que los distingue del resto de la población. Esta identidad está basada tanto sobre un fundamento religioso como lingüístico. De hecho, han reivindicado ya en algunas ocasiones su derecho de preservar su identidad cultural. El hecho de que los bereberes no constituyen un grupo poblacional tan amplio como otros colectivos existentes en España no puede conducir a un desmerecimiento de su carácter de minoría nacional.³⁹

³⁶ Cfr. “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, p. 10.

³⁷ Véase las aportaciones de C. Jiménez Piernas, “El Convenio marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales y su aplicación en España”, en García Rodríguez, I. (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Alcalá de Henares, Serv. Publicaciones Univ. de Alcalá, 1999, 105-130, en particular pp. 127-129; y “Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla”, en García Rodríguez, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Alcalá de Henares, Serv. publicaciones Univ. de Alcalá, 2001, pp. 209-231, en particular pp. 230 y 231.

³⁸ Cfr. “Opinion on Spain”, *loc. cit.*, p. 10.

³⁹ Sobre todo en comparación con los romaníes, que según algunas fuentes alcanzan los 800,000 personas, ya que en 1995 había apenas unos 18,000 y 26,000 musulmanes con ciudadanía española en Ceuta y Melilla respectivamente. Sin embargo, durante los últimos años este número ha aumentado considerablemente, alcanzando el 40% de musulmanes en Ceuta, de un total de población con ciudadanía española de 68,259 en 2001; y casi el 50% en Melilla, de un total de población con ciudadanía española de 59,482 en 2001. Es preciso advertir que ante la falta de datos estadísticos fiables sobre la afiliación

C. *El cumplimiento de las normas materiales del CMMN*

Por otra parte, el reconocimiento por España de los romaníes como único grupo afectado por las disposiciones del CMMN no significa que ellos tengan una protección modélica. En efecto, el CC ha puesto de relieve muchas lagunas, exigiendo una protección más eficaz de la minoría romaní en conformidad con las disposiciones generales de protección de las minorías nacionales recogidas en el CMMN. En concreto, conviene que se adopten medidas para evitar las conductas discriminatorias contra los romaníes. Además, se pone de relieve que el número de casos de discriminación racial perseguidos por los tribunales españoles no refleja el número real de casos de esta naturaleza, lo que hace pensar que muchos incidentes quedan impunes. Esta ausencia de acción por parte del Estado podría ser considerada una violación del artículo 4o. del CMMN. El Estado tampoco ha tomado suficientes medidas para promover la tolerancia entre minorías nacionales y la mayoría nacional del país, algo que exigen los artículos 5o. y 6o. del CMMN. El CC igualmente considera que el acceso de la cultura romaní a los medios de comunicación es sensiblemente mejorable (artículo 9o. CMMN).⁴⁰ Lo mismo ocurre en el ámbito del empleo de la lengua caló que es una variante del romaní con muchos elementos lingüísticos castellanos, ante las autoridades públicas y en la vida privada (artículo 10, CMMN).⁴¹ En

religiosa estos porcentajes son estimaciones generalmente aceptadas por los agentes sociales. Véase sobre ello también ARP, B., “La interpretación del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales por el Comité Consultivo y sus posibilidades de aplicación a España y a las Ciudades de Ceuta y Melilla”, en Herrera Clavero *et al.* (eds.), *Inmigración, interculturalidad y convivencia*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta 2005, vol. IV, pp. 561-570, p. 567 y nota 43.

⁴⁰ El derecho de acceso a los medios de comunicación de masas, en el sentido del artículo 9o. del CMMN, abarca tanto el acceso a los medios virtuales e impresos de propiedad pública, como la posibilidad de constituir medios propios de carácter privado de las minorías en unas condiciones económicamente viables; de manera general lo ha confirmado el propio CM en el § 1 de la Res. “on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania”, ResCMN(2005)2, adoptada por el CM el 11 de mayo de 2005 en su sesión núm. 926.

⁴¹ El CC ha interpretado el derecho de usar la lengua minoritaria ante las autoridades públicas en conformidad con el artículo 10.2 del CMMN en el sentido de que: “a review of the demand and the evaluation of the needs for such use of minority languages should be carried out in areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, and that in the light of the review findings, an appropriate legal and administrative framework be adopted to implement the provisions of Article 10 paragraph 2 of the Framework Convention”; *cfr.* “Opinion on Albania”, *loc. cit.*, § 53.

relación con el derecho a la educación, se subraya la necesidad de aumentar el grado de integración de los estudiantes romaníes en los colegios, evitando la segregación y marginación, a lo que puede contribuir la inclusión de información sobre la cultura romaní en los libros de texto de los colegios (artículo 12, CMMN).⁴² Además, se les debería facilitar el aprendizaje de su idioma en los colegios públicos (artículo 14, CMMN).⁴³ Finalmente, en relación con la participación de los romaníes en la vida pública todavía quedan por hacer muchos avances. El problema de la participación no sólo es una cuestión de la financiación puesta a disposición de los grupos por el Estado, sino también de la organización institucional de dicha participación (artículo 15, CMMN).⁴⁴

III. EL MECANISMO DE CONTROL DE LA CARTA EUROPEA DE LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS (CELRM)

1. *Procedimiento*

La CELRM tiene una estructura que se divide en cinco partes. La Parte I contiene algunas disposiciones generales, entre las que destaca una definición del concepto jurídico de “lengua regional o minoritaria” (artículo 1.a.i). La Parte II, compuesta únicamente por el artículo 7o., contiene unas obligaciones generales sobre la protección de sus lenguas regionales o mi-

⁴² Véase en particular § 72 de la “Opinion on Spain”, *loc. cit.*

⁴³ En numerosas ocasiones, el CM ha confirmado la relevancia de la educación para minorías nacionales en la preservación de la identidad nacional de las comunidades nacionales. Así, el CC ha indicado que el Alcalá de Henares, artículo 14 del CMMN consagra el derecho de recibir una educación *en y de* la lengua minoritaria; véase entre muchas otras, “Opinion on Estonia”, ACFC/INF/OP/I(2002)005, del 14 de septiembre de 2002, § 50.

⁴⁴ En conformidad con el artículo 15 del CMMN, las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de participar efectivamente en la vida pública de su Estado huésped. Algunas de las manifestaciones de esta norma ya se han podido observar, como en el contexto de la participación de las minorías en los consejos de radiodifusión. Pero el alcance de este artículo, tal como ha sido interpretado por el CC, es más amplio y abarca toda la vida política del Estado, tanto en las instancias del gobierno, como en los procesos legislativos y en la judicatura. En general, el Estado tiene la obligación de facilitarles el acceso a las diversas esferas de poder; véase “Opinion on Armenia”, ACFC/INF/OP/I(2003)001, del 15 de enero de 2003, § 77.

noritarias que ha de asumir todo Estado parte. Haciendo honor a su nombre, la Parte III (artículos 8o.-14) recoge un catálogo de derechos del cual los Estados parte pueden elegir “a la carta” la aplicación para ellos de algunas de sus disposiciones. La Parte IV (artículos 15-17) regula el mecanismo de aplicación y la Parte V (artículos 18-23) contiene las disposiciones finales de la Carta.

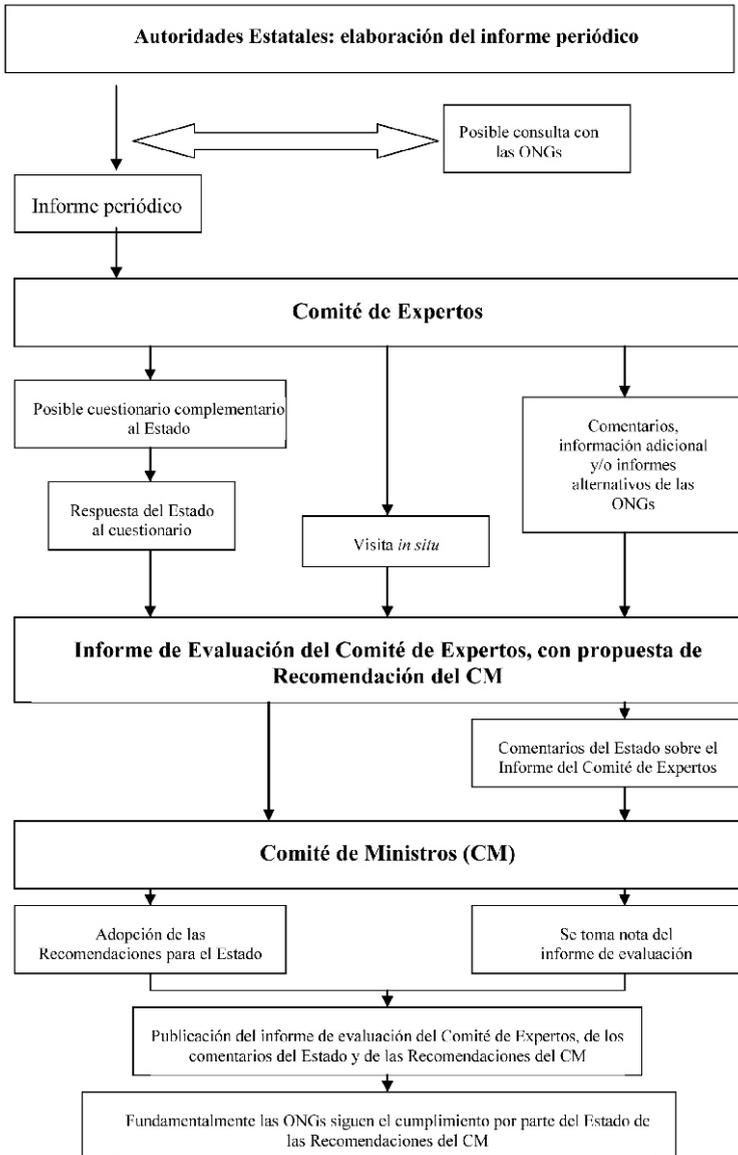
De acuerdo con los artículos 15 a 17 de la CELRM (Parte IV), se establece un mecanismo de control basado en un sistema de informes periódicos caracterizado por el principio de publicidad (véase el *gráfico 2*). Al ratificar la Carta, los Estados asumen la obligación de presentar un informe al secretario general del Consejo de Europa después del primer año de vigencia para ellos de la Carta, y después sendos informes cada tres años sobre las medidas adoptadas para cumplir las obligaciones asumidas por cada Estado.⁴⁵ El CM se pronuncia sobre estos informes mediante recomendaciones en las que publican sus conclusiones y recomendaciones sobre el cumplimiento de la Carta por cada uno de los Estados parte. En la labor de evaluación de los informes, el CM está asistido por un Comité de Expertos independientes, que analizan detenidamente los informes estatales y elaboran un informe propio sobre ellos a la atención del CM. Este Comité de Expertos se compone en principio de un miembro por cada Estado parte, nombrado por el CM de entre una lista de personas “de la mayor integridad y reconocida competencia en las materias tratadas por la Carta”. Desde la entrada en vigor de la CELRM hasta la recepción preceptiva de los primeros informes estatales había un año de tiempo, que utilizó el Comité de Expertos para constituirse y adoptar su propio Reglamento de procedimiento.

Una particularidad del presente procedimiento de control —único entre los tratados del Consejo de Europa—, es la obligación del secretario general de esta Organización de preparar cada dos años un informe a la atención de la Asamblea Parlamentaria con los datos pertinentes sobre el desarrollo de la aplicación y del control de la CELRM.⁴⁶

⁴⁵ Artículo 15, CELRM.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 16.5.

GRÁFICO 2

El procedimiento de control de la CELRM

Ya se ha anticipado que los Estados deben remitir el primer informe a la atención del secretario general del Consejo de Europa durante el primer año de vigencia de la Carta para ellos, y subsiguientemente cada tres años a no ser que el Comité de Expertos les pida un informe en intervalos más cortos. En los informes los Estados deben explicar su política seguida de acuerdo con la Parte II de la Carta y las medidas concretas adoptadas en cumplimiento de las disposiciones de la Parte III. La redacción de estos informes debe atenerse a unos formatos prefijados por el CM. En términos generales, puede decirse que el primer informe ha de ser necesariamente amplio porque tiene que explicar con detalle la situación lingüística del país, y los informes trianuales subsiguientes sólo tendrán que dar cuenta de los desarrollos producidos después de la fecha del último informe.

Aunque pareciera que los criterios de elaboración sean claros, los informes iniciales enviados por los Estados varían mucho en su contenido y calidad. En lo que se refiere a España, su gobierno envió su primer informe estatal en septiembre de 2002,⁴⁷ siendo éste un texto muy exhaustivo con información bastante completa sobre la actividad legislativa tanto estatal como autonómica, aunque con pocas referencias a otros aspectos de la práctica estatal (práctica administrativa, judicial, etcétera).

El Comité de Expertos redacta un informe propio sobre la situación lingüística en cada Estado, que incluye también una propuesta de recomendación que el CM puede o no hacer suya. En la actualidad, se está desarrollando el primer ciclo de informes, y en el caso de algunos países se ha iniciado el segundo ciclo. Por otra parte, Hungría, Liechtenstein y Noruega ya se encuentran en el tercer ciclo de informes.

Los informes se transmiten al CM y al Estado afectado, pudiendo este último presentar sus observaciones al respecto. Después de la adopción del informe sobre España por el Comité de Expertos,⁴⁸ el gobierno español también formuló los oportunos comentarios, en que expuso su punto de vista sobre algunos aspectos suscitados por el Comité de Expertos. A diferencia del procedimiento del CMMN, donde el CM adopta una Resolución, en el presente mecanismo el CM termina el ciclo de informes para un Estado parte en la CELRM mediante una recomendación, aunque no existe una diferencia apreciable en su valor o eficacia jurídica. En el caso del primer ciclo de informes de España, el CM adoptó su Recomendación en sep-

47 Concretamente, el 23 de septiembre de 2002, MIN-LANG/PR (2002) 7.

48 "Informe Estatal de España", ECRML (2005) 4, del 2 de septiembre de 2005.

tiembre de 2005.⁴⁹ Muchas veces el CM emplea como texto para la Recomendación lo que ya le propuso el Comité de Expertos. Al hacer esto, puede observarse que las recomendaciones sobre la aplicación de la CELRM son bastante detalladas, sobre todo en las medidas que recomienda a los Estados.

El informe del Comité de Expertos, junto con los comentarios del Estado y las Recomendaciones del CM, se hacen públicos en el momento de adoptarse estas últimas, a no ser que el Estado haya deseado publicar con anterioridad el informe del Comité de Expertos junto con sus observaciones. El gobierno de España, en este caso, había optado por no hacer público el informe del Comité de Expertos hasta la adopción de la recomendación por el CM.

En lo que se refiere al seguimiento de las recomendaciones del CM, puede observarse que incluso después de adoptada la recomendación por el CM, el Comité de Expertos está facultado en todo momento para pedir información adicional al Estado. Además, sistemáticamente el CM pide en sus Recomendaciones a los Estados que difundan públicamente el texto del informe del Comité de Expertos para lograr que los ciudadanos conozcan mejor sus derechos dimanantes de la Carta. La importante participación de la sociedad civil en este mecanismo de protección también facilita el seguimiento constante y eficaz por parte del Comité de Expertos. Otro factor que facilita el control y aumenta los contactos entre los Estados y el Comité de Expertos es que los Estados deben presentar sus informes periódicos cada tres años, a diferencia del mecanismo del CMMN, en que sólo es cada cinco años.

2. Aspectos sustantivos de la Carta, con particular atención al caso de España.

A. La determinación del ámbito de aplicación de la CELRM

Al ratificar la Carta, España formuló una declaración en la que distingue entre los derechos de la Parte III reconocidos para todos los idiomas que fueran cooficiales de acuerdo con los Estatutos de Autonomía de las CCAA y

⁴⁹ Rec. del 21 de septiembre de 2005, adoptada en la reunión núm. 938 de los representantes de los ministros, RecChL (2005) 3.

aquellas otras lenguas regionales o minoritarias protegidas especialmente por los Estatutos de Autonomía, pero no cooficiales. El primer grupo de lenguas está claramente determinado, incluidos los derechos reconocidos a sus hablantes, porque la declaración de España contiene una lista con los apartados seleccionados de la Parte III. Por el contrario, con relación al segundo grupo de idiomas han quedado algunas cuestiones pendientes. En particular, no se señaló a qué lenguas se refiere esta “protección y amparo” en los Estatutos de Autonomía. Otro aspecto igualmente incierto era el de determinar los derechos concretos del catálogo de la Parte III que el Estado reconocía a los hablantes de esas lenguas no cooficiales, ya que la declaración únicamente indicaba que se les aplican todas las disposiciones de esta Parte de la Carta “que puedan razonablemente aplicarse en consonancia con los objetivos y principios establecidos en el artículo 7o.” (Parte II).

A la hora de determinar el ámbito de aplicación de la Carta en relación con España, se plantean una serie de interrogantes. Como ya se ha indicado, la declaración formulada por el gobierno español en el momento de la ratificación es muy genérica, y fue en el primer informe periódico cuando el gobierno especificó qué lenguas son consideradas regionales o minoritarias en España, y por tanto son habladas de forma tradicional por sus ciudadanos de acuerdo con la definición del artículo 1.a.i de la Carta. Así, en el informe se reconocen expresamente las siguientes lenguas.⁵⁰ el euskera o vascuence en la CA del País Vasco, el catalán en la CA de Cataluña, el gallego en la CA de Galicia, el valenciano en la CA de Valencia, el vasco/vascuence en la Comunidad Foral de Navarra y el catalán en la CA de las Islas Baleares. Junto con estos idiomas, se protege también el bable/asturiano en la CA de Asturias, el aragonés y el catalán en la CA de Aragón y el aranés en la CA de Cataluña. Estos últimos regímenes de protección se construyen en base a las correspondientes regulaciones en los Estatutos de Autonomía.

Aunque a primera vista éste parece ser un panorama lingüístico bastante completo, el propio Comité de Expertos sugirió la evaluación de la situación lingüística en España más allá de estos datos oficiales. Para ello, el Comité ha elaborado la doctrina de que está facultado para determinar, al menos para la Parte II (artículo 7o.) de la Carta, su ámbito de aplicación en conformidad con la definición de lengua regional o minoritaria contenida

50 Véase “Informe Estatal de España”, *loc. cit.*, p. 11.

en la propia Carta.⁵¹ Después de su visita *in situ* y del análisis de la información recibida también de otras fuentes, el Comité de Expertos menciona cuatro lenguas adicionales que fueron omitidas por el gobierno español en su informe: el gallego en la CA de Castilla y León, el portugués en Olivenza, el bereber (el “chelha”) en la Ciudad Autónoma de Melilla, y el árabe en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Entre estas omisiones del informe estatal resulta particularmente extraño que el gobierno español no hubiera advertido que en el Estatuto de Autonomía de Melilla existe una cláusula específica que exige a las autoridades públicas otorgar una especial protección a las lenguas (se refiere evidentemente al bereber).⁵² Por tanto, sobre estos cuatro idiomas el Comité de Expertos pide al gobierno de España que suministre más información en su segundo informe estatal, lo que significa tanto como que lo incluya en su ámbito de aplicación.

En relación también con la aplicación de la Carta al vascuence en Navarra el Comité critica el informe inicial del gobierno que sólo considera aplicable la Carta en la zona de habla vascuence, donde es cooficial a todos los efectos, pero no en la llamada “zona mixta”. Según las estadísticas de que dispone el Comité de Expertos, en la zona mixta viven apenas 17,513 personas que son bilingües (el 5.7% de la población de esta zona), si bien otras 40,555 personas al menos tienen algunos conocimientos del vascuence. En su visita *in situ*, el Comité de Expertos se informó de que la lengua vascuence se habla también, cada vez más, por habitantes de la zona no vascófona, alcanzando en la actualidad la cifra de unos dos mil hablantes. De ahí que el Comité sugiera incluir información más matizada sobre este idioma en el próximo informe periódico. En su recomendación, el CM pide a España al menos una protección mayor del vascuence en la zona mixta, pero no hace referencia a la zona no vascófona.

Frente a este relativo interés del Comité de Expertos por la lengua vascuence en Navarra, merece la pena destacar que el Comité omite analizar la situación de la lengua romaní. Concretamente, no toma nota del hecho de

⁵¹ *Cfr.* también el “Primer Informe de evaluación del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Carta en Eslovenia del 9 de junio de 2004”, ECRML (2004) 3, §§ 35-38.

⁵² Artículo 5.2 del Estatuto de Autonomía de Melilla: “[l]as instituciones de la ciudad de Melilla, dentro del marco de sus competencias, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos... La promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y lingüística de la población melillense”. Véase la LO 2/1995, del 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, *BOE* 14 de marzo de 1995.

que el propio gobierno español ha reconocido —en las informaciones complementarias— que aproximadamente cuatro mil personas hablan el *caló*. Sólo lo menciona de pasada⁵³ sin pedir más información en el próximo informe estatal y tampoco la recomendación del CM contiene ninguna referencia a esta cuestión. Incluso afirma que, según informaciones que había recibido de otras fuentes, esta lengua ha caído en desuso en España.

Por tanto, a la vista de estos resultados del procedimiento de control puede afirmarse que en los próximos ciclos de informes todavía hay posibilidad de que no sólo el gobierno español, sino también el propio Comité de Expertos, cuya función en definitiva es informar al CM del Consejo de Europa, puedan perfeccionar sus métodos para la determinación del ámbito de aplicación de la CELRM. La determinación de este ámbito de aplicación es un proceso de aprendizaje mutuo entre las partes implicadas, que con la acumulación de experiencia y el conocimiento de las realidades sociales de los Estados parte podrá tener resultados muy satisfactorios en el futuro.

B. El cumplimiento de las normas materiales de la CELRM

Al principio de su creación hubo algunas reticencias y dudas acerca de la eficacia práctica que tendría el procedimiento de control de la CELRM, ya que recae sobre una materia tan sensible políticamente como las lenguas minoritarias. Sin embargo, la práctica de su funcionamiento ha demostrado que es posible establecer un diálogo entre los órganos del Consejo de Europa encargados de su control y los Estados parte que pueda abocar a mejoras en la protección de estas lenguas. A estos efectos, la doctrina del Comité de Expertos, avalada por el CM, es relativamente sencilla y se asienta en una serie de aspectos generales y de otros aspectos concretos que encuentran su anclaje expreso en la propia Carta, pero también se reiteran en otros textos internacionales, como el CMMN y los documentos de la OSCE sobre minorías nacionales.

Entre los aspectos generales que el CM reitera a los Estados con base en la Carta se encuentra la necesidad de regular íntegramente el uso de las lenguas minoritarias en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. No basta con ratificar la Carta o tener unas disposiciones constitucionales que garanticen el uso de estos idiomas, sino que han de aprobarse las medidas legislativas oportunas para regular su uso, así como para garantizar su efectiva

53 Véase p. 9 del “Informe del Comité de Expertos”.

aplicación y control.⁵⁴ A estos efectos, se recomienda muchas veces la elaboración y puesta en práctica de un plan nacional de política lingüística.⁵⁵

Otro elemento de generalizada aplicación en conformidad con la Carta es la necesidad de permitir la participación de los ciudadanos que hablan los idiomas minoritarios en todos los procesos o instituciones, cuyo funcionamiento pueda de alguna manera afectar a sus derechos lingüísticos.⁵⁶ Además, se pide a los Estados que, por regla general, adopten su legislación o su práctica administrativa en colaboración y a través de un diálogo con los propios grupos minoritarios afectados.⁵⁷

Cuando una lengua minoritaria se encuentra particularmente endeble debido al escaso número de hablantes o a otras dificultades que provocan un uso escaso en la vida social, el CM sostiene que los Estados deben adoptar medidas positivas encaminadas especialmente a fomentar y promover el uso de estas lenguas, así como a promover la conciencia sobre su valor histórico y cultural, en tanto que patrimonio cultural europeo;⁵⁸ y para que los demás habitantes tengan tolerancia y respeto ante las mismas.⁵⁹ El Comité de Expertos y el CM incluso han hecho referencia a lenguas no reconocidas plenamente como lenguas minoritarias por los Estados, precisamente para motivar al Estado a que las proteja.⁶⁰ Asimismo, se ha destacado la necesidad de poner especial énfasis en el desarrollo y protección de la lengua romaní.⁶¹

54 Esto lo ha afirmado el Comité de Expertos en relación con muchos Estados; ver, *v.gr.*, § 1 de la Rec. sobre Croacia RecChL(2001)2, del 19 de septiembre de 2001.

55 También esta afirmación fue realizada en relación con numerosos Estados; ver, *v.gr.*, § 1 de la Rec. sobre Austria RecChL(2005)1, del 19 de enero de 2005; y § 1 de la Rec. sobre Dinamarca RecChL(2004)2, del 19 de mayo de 2004.

56 Esto incluye también a los medios de comunicación; Véase § 3 de la Rec. sobre Croacia (2001), *loc. cit.*

57 Véase § 7 de la Rec. sobre el Reino Unido RecChL(2004)1, del 24 de marzo de 2004.

58 En relación con la lengua sami en Finlandia, § 1 de la Rec. sobre Finlandia RecChL(2001)3, del 19 de septiembre de 2001; en relación con la lengua lule y el sami meridional, Véase § 4 de la Rec. sobre Noruega RecChL(2003)2, del 3 de septiembre de 2003.

59 Véase § 2 de la Rec. sobre Croacia RecChL(2005)2, del 7 de septiembre de 2005.

60 Véase en relación con el alemán en Eslovenia, § 2 de la Rec. sobre Eslovenia RecChL(2004)3, del 9 de junio de 2004; en relación con la lengua yenish en Suiza, Véase § 5 de la Rec. sobre Suiza RecChL(2004)5, del 22 de septiembre de 2004.

61 A diferencia de lo que el Comité ha señalado sobre España, lo ha incluido sistemáticamente en otros informes, y estas indicaciones han sido recogidas en las Recomendaciones del CM. Véase entre muchas otras, § 3 de la Rec. sobre Eslovenia (2004), *loc. cit.*;

En cuanto a los aspectos concretos, y aunque los Estados no están obligados siempre por las mismas disposiciones debido a la particular estructura de la Carta, se trata en todos los casos de poner especial énfasis en la necesidad de garantizar que se pueda aprender la lengua minoritaria en los colegios.⁶² Sobre todo cuando haya una demanda claramente perceptible, se requiere que toda la enseñanza se ofrezca en la lengua minoritaria a lo largo de todo el *curriculum* escolar.⁶³ Esto lleva aparejada la necesidad de formar en la lengua minoritaria a los profesores en número suficiente para garantizar esta enseñanza.⁶⁴

El otro gran ámbito en el que las lenguas minoritarias han de estar presentes es en la administración pública⁶⁵ y de justicia.⁶⁶ Para conseguir este uso lingüístico, es importante establecer los correspondientes marcos institucionales, poner a disposición los medios necesarios para su aplicación y crear mecanismos de control.⁶⁷ Las entidades públicas que están afectadas

§ 4 de la Rec. sobre Finlandia RecChL(2004)6, de 20.10.2004; § 1 de la Rec. sobre Hungría RecChL(2004)4, del 30 de junio de 2004; y § 4 de la Rec. sobre los Países Bajos RecChL(2004)7, del 15 de diciembre de 2004.

⁶² En el caso de España, el Comité de Expertos lo ha señalado particularmente en relación con el aprendizaje del vascuence en la CA del País Vasco. Véase § 3 de la Rec. sobre España (2005), *loc. cit.*

⁶³ *Cfr.* en relación con el gaélico-escocés, § 1 de la Rec. sobre el Reino Unido (2004), *loc. cit.*; en relación con el sami en Finlandia, § 1 de la Rec. sobre Finlandia (2004), *loc. cit.*

⁶⁴ El Comité de Expertos tuvo oportunidad de ponerlo de relieve cuando se ocupó de la difícil situación de la enseñanza del vascuence en el País Vasco, donde muchos profesores no dominan suficientemente esta lengua. En concreto, en el País Vasco este problema se plantea con particular agudeza en los colegios privados; véase “Informe del Comité de Expertos”, *loc. cit.*, p. 83, § 496.

⁶⁵ Por ejemplo en relación con la lengua vasca, el Comité de Expertos ha señalado que el gobierno español debe incrementar “considerablemente” el porcentaje de personal vascoarlanante incluso en la administración central que opera en el País Vasco; *cfr.* “Informe del Comité de Expertos”, *loc. cit.*, p. 64, § 384.

⁶⁶ Esto lo puso de relieve el Comité de Expertos en relación con España, a quien insiste que las personas que hablan una lengua minoritaria (por ejemplo, el catalán), aún si conocen la lengua mayoritaria (el español), deben tener la posibilidad de poder sustanciar un caso ante la justicia española enteramente en esa lengua minoritaria. Véase “Informe del Comité de Expertos”, *loc. cit.*, p. 37, § 231; y p. 38, § 235.

⁶⁷ En relación con el sueco y sami en Finlandia, Véase § 3.a) y b) de la Rec. sobre Finlandia (2001), *loc. cit.*; en relación con las lenguas autóctonas del croata, esloveno y húngaro en Austria lo exige el § 5 de la Rec. sobre Austria (2005), *loc. cit.*; en relación con el uso del romanche ante los tribunales suizos. Véase § 2 de la Rec. sobre Suiza (2001), *loc. cit.*

por esta obligación abarcan también las de la sanidad y atención social,⁶⁸ así como la vida económica.⁶⁹ Asimismo, las autoridades públicas tienen la obligación de proveer los letreros toponímicos en las lenguas minoritarias, en aquellas zonas en las que una parte sustancial de la población hable estos idiomas.⁷⁰

En algunas ocasiones, y en particular también con relación a España, el CM ha destacado la valiosa contribución que los sistemas autonómicos pueden desempeñar en la creación de las condiciones adecuadas para la preservación de las lenguas minoritarias,⁷¹ mientras que, en el caso de los Estados compuestos, han de idearse también métodos para permitir el uso de las lenguas minoritarias a nivel federal.⁷² Similar a como ocurre en la enseñanza de las lenguas, también el uso ante las autoridades públicas puede legítimamente limitarse en base a unos porcentajes mínimos de población de esta habla minoritaria.⁷³ Los Estados han de tener en cuenta las necesidades de las lenguas minoritarias en los medios de comunicación, para lo cual, en su caso, puede requerirse la dotación adecuada de recursos financieros o de otras medidas que fomenten su uso.⁷⁴

IV. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

Tras analizar en las páginas precedentes los mecanismos políticos que más directamente sirven para controlar o supervisar la aplicación del derecho europeo de minorías nacionales, se ofrece ahora un balance general sobre ellos. Destaca la diversidad de mecanismos institucionalizados que tan sólo en el Consejo de Europa se han ideado para controlar la aplicación del DIDH. Junto con sus homólogos de la OSCE, de las NU y de la UE, conforman una tupida red de control sobre los Estados que parece poner en duda el carácter descentralizado con el que tantas veces se pretende tildar

68 Véase § 4 de la Rec. sobre Finlandia (2001), *loc. cit.*; y § 6 de la Rec. sobre el Reino Unido (2004), *loc. cit.*

69 Véase § 4 de la Rec. sobre Eslovenia (2004), *loc. cit.*

70 Véase § 6 de la Rec. sobre Croacia (2005), *loc. cit.*

71 Véase “Informe del Comité de Expertos”, *loc. cit.*, p. 14, § 79.

72 Véase § 3 de la Rec. del CM sobre Suiza (2001), *loc. cit.*

73 Un porcentaje del 10% de población minoritaria ha sido calificado de adecuado; Véase § 2 de la Rec. sobre Austria (2005), *loc. cit.*

74 Véase § 3 de la Rec. sobre los Países Bajos (2001), *loc. cit.*; § 2 de la Rec. sobre Finlandia (2001), *loc. cit.*; y § 6 de la Rec. sobre Austria (2005), *loc. cit.*

al DI. En efecto, los Estados, al menos los cincuenta que pueden considerarse europeos, o eurásicos, y que constituyen ya el 25% de todos los Estados del mundo, buscan la cooperación en estas materias relacionadas con los derechos humanos — al igual como lo hacen en otras materias — porque esto es un imperativo de la globalización. Los Estados no pueden coexistir sin tomar en cuenta ciertos intereses colectivos y transfronterizos, y muy en particular aquellos intereses de las personas individuales organizadas en la sociedad civil, de la que las minorías nacionales sólo son un ejemplo entre otros posibles. Los desarrollos políticos en noviembre de 2004 en Ucrania, y a principios de 2006 en Bielorrusia, son ejemplos claramente visibles de la eficacia de este poder difuso que puede ejercer la sociedad internacional organizada a través — entre otros — de estos mecanismos políticos de control del cumplimiento del DI.

Cuando España inició su transición democrática a finales de los años setenta, apenas existían este tipo de mecanismos. Sólo funcionaba el TEDH, al cual España se adhirió en la primera oportunidad que se le brindó (1979), precisamente porque se sabía que sería de incalculable ayuda para que el Estado encontrara el correcto camino de la democracia. Desde entonces, España no ha cesado de contribuir activamente a la creación, financiación y apoyo político de otros mecanismos que surgieron sobre todo a partir de los años noventa, aunque — como se ha podido observar al hilo del CMMN — no haya existido siempre en España la tradición de proteger todos estos derechos.

Así, dichos mecanismos sirven también para promover el desarrollo progresivo de los ordenamientos internos de los Estados con unas tradiciones jurídicas heterogéneas. En el caso de España, se puede observar cómo la penetración del derecho de minorías hace que se erosione la concepción francesa del Estado-nación, dejando espacio a las nuevas tendencias que desde la democratización de los antiguos Estados del bloque comunista tratan de separar la idea del Estado como persona jurídica detentadora de la soberanía internacional, y la nación en tanto que manifestación cultural de un sentimiento identitario.