

UNA MIRADA A LA CELROM DESDE EL EUSKERA Y DESDE EUSKADI

Con motivo del 20.º aniversario de la entrada en vigor de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en adelante, CELROM)¹, me propongo compartir una reflexión sobre el valor y los beneficios de la Carta para el euskera, así como acerca de sus limitaciones y sobre la conveniencia de su actualización a la vista de los retos a los que se enfrentan ya, y se enfrentarán en un futuro próximo, las lenguas minorizadas (o, tal vez mejor dicho, las comunidades lingüísticas minorizadas) en los contextos español y europeo. Los retos de la CELROM no son específicos o exclusivos del euskera, sin perjuicio lógicamente de que comporten alguna particularidad sobre él. De ahí que la reflexión de futuro deba descansar necesariamente en una mirada que trascienda al euskera y sus territorios, y también deba situarse en los entornos español y europeo².

1. Notas introductorias sobre la incidencia desigual de la CELROM en los tres territorios del euskera

Quédese señalado desde el principio que mi reflexión sobre el valor de la CELROM para el euskera viene realizada fundamentalmente, aunque no exclusivamente, desde la óptica del euskera en la Comunidad Autónoma de Euskadi, ámbito territorial en el que se concentra el 85,8 % de las aproximadamente 943.000 personas que integran el total de la población vascohablante. Esta es una observación importante porque, al igual que, a partir de la década de los 80, ha sido claramente desigual la evolución social del euskera en los tres ámbitos jurídico-administrativos (Comunidad Autónoma de Euskadi, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco Norte) del conjunto de su territorio (Euskal Herria), también ha sido desigual el grado de aplicación y cumplimiento de la CELROM en cada uno de ellos.

Así, según la VI Encuesta Sociolingüística de Euskal Herria³, en el periodo 1991-2016, en la población de 16 años o más, mientras en la Comunidad Autónoma de Euskadi se ha producido un alto crecimiento de casi 10 puntos porcentuales de personas vascohablantes (se trata de un incremento que, en realidad, ha sido más elevado aún si se toma en consideración también la población joven menor de 16 años), en la Comunidad Foral de Navarra se ha registrado un crecimiento moderado de 3,5 puntos, y en Euskadi Norte una pérdida de 6 puntos⁴. Asimismo, si fijamos la atención en la variación del uso del euskera en el mismo periodo analizado de 1991-2016, la Encuesta Sociolingüística nos indica que mientras el porcentaje de quienes hacen un uso intensivo del euskera⁵ ha aumentado en cinco puntos en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en Navarra no ha experimentado una variación significativa, simplemente se ha mantenido, y en Euskadi Norte se ha producido un retroceso.

Como parece lógico, la señalada desigualdad en la evolución social del euskera en los veinticinco últimos años se ha registrado también en la aplicación de la CELROM en los territorios del euskera en sus dieciséis años de vigencia en el Estado español. La vinculación de cada uno de los tres territorios a la Carta es diferente, como veremos a continuación. Y es diferente, muy diferente, también, el marco normativo legal de cada uno de los tres territorios en lo que respecta a la regulación lingüística. Téngase en cuenta que estas legislaciones lingüísticas propias⁶ inician su andadura

mucho antes de la entrada en vigor de la CELROM en el Estado español, y que las políticas lingüísticas que se han desarrollado y explican, en una medida importante, la desigual evolución social del euskera en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CA de Euskadi) y en la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, CF de Navarra) descansan, precisamente, en las citadas normativas propias.

1.1. La CELROM: una norma “ausente” para el euskera en Euskadi Norte (Francia)

La Carta ni se aplica ni se toma en consideración en Euskadi Norte porque, como es conocido, la CELROM no está en vigor en la República francesa. El Estado francés firmó la Carta en el año 1999, y con ese motivo avanzó en el documento de la firma los compromisos que en su caso procedería a formalizar mediante el instrumento de ratificación correspondiente. Aun así, el Estado francés sigue sin ratificar la Carta, por lo que esta sigue sin entrar en vigor y, en consecuencia, el euskera en Euskadi Norte ha carecido y sigue careciendo del apoyo de dicho instrumento de protección.

Sin embargo, en el caso del euskera la aplicación de la CELROM tendría especial interés precisamente en Euskadi Norte, es decir, en el enclave del euskera en el Estado francés, puesto que es ese el territorio en el que el euskera carece de algún tipo de reconocimiento de estatus legal. No en vano en Francia, fiel a su tradición jacobina, solo el idioma francés cuenta con reconocimiento legal, y todas las demás lenguas históricas de la República son ignoradas hasta tal punto que, por ejemplo, en los Registros Civiles la inscripción de los nombres de personas de lenguas distintas del francés debe hacerse, obligatoriamente, en la grafía del francés, sin poder, por tanto, transcribirse en la grafía propia del bretón, occitano o euskera, no siempre coincidente con la del idioma francés. Sirvan como muestra de “ideología” uniformizadora y homogeneizadora las palabras pronunciadas nada menos que por el ministro de Educación nacional, Jean-Michel Blanquer, para explicar su posición contraria al lenguaje inclusivo en cuestión de género: “Il y a une seule langue française, une seule grammaire, une seule République”⁷. Si no caben variaciones ni para considerar el lenguaje de género, ¡cómo aceptar grafías de “otras” lenguas! Difícilmente cabe resumir de manera más clara el estatus de exclusividad de una lengua.

Los diferentes intentos de ratificación y entrada en vigor de la CELROM en Francia han sido siempre objeto de enorme controversia en el panorama político, social y mediático francés. La propia Academia de la Lengua Francesa se ha manifestado en contra de la ratificación y consiguiente entrada en vigor, y el Consejo de Estado se ha opuesto argumentando su inconstitucionalidad, razón por la que los defensores de la entrada en vigor de la CELROM han optado por promover la correspondiente, pero en todo caso extraordinariamente dificultosa, reforma constitucional. A pesar de que, de acuerdo con la interpretación ya avanzada por Francia en el acto de la firma en el año 1999, tal ratificación sería bastante más limitada que la de España en lo que a los compromisos asumidos se refiere, el hecho mismo de la ratificación y entrada en vigor de la CELROM sería positivo para el euskera porque, en todo caso, significaría la inauguración de un mínimo reconocimiento legal de la diversidad lingüística en un Estado, Francia, que ignora y condena al más absoluto ostracismo a sus “otras” lenguas e impone la lógica de la lengua única. El último intento en este sentido, intento que

tampoco llegó a buen puerto, lo protagonizó en 2015 el entonces presidente de la República, François Hollande⁸.

En Francia la CELROM es, pues, un instrumento “ausente”, por lo que las “otras lenguas” distintas del francés están condenadas a no disponer de la protección de dicho instrumento internacional, además de estar condenadas a una situación de falta de reconocimiento legal por parte de las instituciones del Estado. Francia es el vivo ejemplo del amplio recorrido que le queda por hacer a la Carta en Europa, a fin de que sea un instrumento más eficaz para la preservación y desarrollo de la diversidad lingüística del continente.

1.2. La aplicación desigual de la CELROM en Navarra

En lo que al euskera en el Estado español se refiere, la aplicación de la Carta es diferente en la CA de Euskadi y la CF de Navarra, y, a su vez, es diferente dentro de la propia CF de Navarra. De entrada, hay que tener en cuenta que la Carta abarca en su ámbito de protección las denominadas “lenguas regionales o minoritarias históricas de Europa”, y como tales son consideradas aquellas que son habladas por un grupo de población inferior al resto de la población del Estado y son diferentes a la(s) “lengua(s) oficial(es) del Estado”. El euskera es, pues, una de ellas. Sin embargo, la Carta contempla dos niveles generales de protección, que están especificados en las partes II y III de la Carta.

La parte II de la Carta, que es de aplicación a todas las lenguas regionales o minoritarias habladas en el territorio, establece la obligación general de proceder al fomento del aprendizaje y el uso oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias tanto en el ámbito público como en el privado, así como la puesta en valor de estas como riqueza cultural que debe ser preservada. La parte III, sin embargo, va más allá y contiene medidas concretas que habrán de ser adoptadas para el fomento efectivo del uso de las lenguas regionales o minoritarias en diferentes ámbitos, especialmente en el de la educación, justicia, servicios públicos y medios de comunicación.

En lo que se refiere a las medidas concretas recogidas en la parte III, la Carta es, en cierto sentido, similar a un “menú a la carta”, de modo que los propios Estados, en el momento de proceder a la firma y, más en concreto, en el momento de prestar su aprobación, formalmente necesaria, para su entrada en vigor mediante el instrumento de ratificación correspondiente, eligen del total de 68 compromisos que integran el “menú” aquellos que “prometen cumplir y hacer que se cumplan”, aunque nunca menos de 35. En relación con estos 68 compromisos recogidos en la parte III de la Carta, el Estado español es uno de los Estados con mayor nivel de compromiso vinculante adquirido, pues los ha asumido en su totalidad; es decir, adoptó las 68 medidas de protección concretas del Tratado europeo.

No obstante, en el instrumento de ratificación el Gobierno de España diferenció dos grupos de lenguas regionales o minoritarias en el Estado (por una parte, las lenguas con estatus de oficialidad reconocido en los Estatutos de Autonomía y, por otra, las lenguas que, sin ser oficiales, cuentan con algún tipo de reconocimiento en los Estatutos de Autonomía), y vinculó “cumplir y hacer que se cumplan” los 68 compromisos a las lenguas del primer grupo, es decir, a aquellas que cuentan con reconocimiento de oficialidad⁹. Consiguientemente, en lo que al euskera se refiere, la CELROM en su

parte III, es decir, la totalidad de la parte dispositiva de la Carta, es aplicada en la CA de Euskadi y tan solo en una parte de la CF de Navarra, en concreto en la “zona vascófona”¹⁰, que comprende no más del 10 % de la población. En el resto de Navarra corresponde aplicar la parte II de la Carta, si bien esta cuestión, verdaderamente relevante, ha sido motivo de discusión entre las diferentes partes afectadas desde el primer informe de control o seguimiento de la CELROM en España, publicado en el año 2005¹¹. En Navarra, por tanto, en una zona geográfica se aplica la parte II y en otra zona (la zona legalmente denominada “vascófona”) se aplica también la parte III de la Carta.

Dada la especificidad de la legislación lingüística propia de Navarra, que divide el territorio en tres zonas sociolingüísticas reduciendo la oficialidad a una de ellas, pero reconociendo algunos derechos lingüísticos en las otras dos, la Carta resulta ser un instrumento de indudable importancia porque su cumplimiento obliga a hacer una lectura positiva y no restrictiva de la zonificación sociolingüística para el fomento del uso del euskera. Me refiero, en concreto, al artículo 7 de la Carta. En efecto, los objetivos y principios de los párrafos 1 y 2 de dicho artículo conducen necesariamente hacia el desarrollo de políticas de acción positiva para el euskera, teniendo en cuenta, por supuesto, la diversidad sociolingüística de Navarra y actuando, en consecuencia, con criterios de gradualidad y progresividad, pero evitando siempre actitudes inhibitorias o contrarias a la protección efectiva del euskera en el conjunto del territorio.

Al no ser objeto de este artículo un análisis detallado de la aplicación de la Carta en Navarra, simplemente me limitaré a mencionar aquellos aspectos que son, en mi opinión, más destacables. Una breve mirada a las observaciones y conclusiones recogidas en el IV Informe de Evaluación¹² —último informe aprobado hasta la fecha de redacción de este artículo— nos permite vislumbrar el grado de cumplimiento de la Carta en Navarra. En lo que a los compromisos de educación se refiere, el Comité de Expertos considera cumplidos dichos compromisos, y significativamente subraya como medida positiva la Ley Foral 4/2015, que modifica la Ley foral 18/1986 del euskera, porque en virtud de esta se extiende a todas las escuelas públicas de Navarra la opción de cursar los estudios en euskera, con independencia de la zona sociolingüística. Tal y como señala el Comité de Expertos, “en la práctica, permite introducir el modelo D¹³ en las escuelas públicas de la zona no vascófona. El Comité de Expertos elogia a las autoridades “por este avance” (véase párrafo 250). El de la justicia es el ámbito de menor desarrollo (no es un problema exclusivo de Navarra), y en el ámbito de los servicios administrativos y servicios públicos, se apuntan déficits de cumplimientos en los servicios de la Administración periférica del Estado y también, aunque en menor medida, en los servicios forales y locales.

Asimismo, el Comité de Expertos subraya la necesidad de mejorar la cooperación entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco “sobre todo en el ámbito de los medios de comunicación, en cuanto a la recepción de la televisión pública vasca ETB” (véase el párrafo K del capítulo de conclusiones). Más concretamente, en el ámbito de los medios de comunicación, junto a compromisos cumplidos total o parcialmente, siguen sin ser cumplidos dos compromisos, por lo que el Comité de Expertos “insta encarecidamente a las autoridades a garantizar la disponibilidad de, al menos, una emisora de radio y un canal de televisión en euskera, y, si es necesario, en colaboración con la Comunidad Autónoma Vasca” (véase párrafo 318). Paradójicamente, a los pocos meses de haber hecho público el IV Informe por parte del

Consejo de Europa, en mayo de 2016, se produjo la suspensión de la emisión en euskera de ETB (Euskal Telebista/Televisión Vasca) en Navarra como resultado de una iniciativa del Ministerio de Industria del Gobierno de España, decisión que, si bien fue explicada por el Ministerio en términos técnicos relacionados con la distribución y ordenación de frecuencias, levantó una gran oleada de protestas por parte de diferentes instituciones públicas y organismos sociales de todo tipo¹⁴. En la actualidad, año 2017, ya se cumple el compromiso relativo a la disposición de emisora de radio y canal de televisión en euskera.

Por último, considero importante llamar la atención sobre otras dos observaciones realizadas por el Comité de Expertos, que, por una parte, indican que “el presupuesto total asignado a Euskarabidea descendió de 3.191.002 euros en el año 2010 a 2.318.934 euros en 2012 (...) lo que podría tener un efecto negativo en la protección y promoción del euskera en Navarra” (véase párrafo 105)¹⁵. El interés de la observación estriba en que el Comité de Expertos subraya implícitamente la importancia de disponer de recursos suficientes destinados a la promoción del euskera: téngase en cuenta que en el debate público se escuchan voces que consideran un despilfarro destinar recursos al fomento del euskera, contrariamente a la preocupación expresada por el Comité de Expertos. Por otra parte, con relación a los compromisos en materia de educación, el Comité de Expertos señala que “las autoridades están estudiando la introducción del inglés a todos los niveles de la enseñanza, pero esto no debe comprometer la oferta del euskera como lengua vehicular de enseñanza conforme a la Carta” (véase el párrafo K del capítulo de las conclusiones).

En resumen, con arreglo al IV Informe de Evaluación del Consejo de Europa, cabe decir que, en Navarra, y más concretamente en la zona vascofona, el nivel de cumplimiento de los compromisos de la parte III de la Carta por parte de las instituciones forales y locales es alto, si bien siguen a la espera de ser cumplidos algunos pocos compromisos; otros, una quincena, están parcialmente cumplidos.

2. Aplicación y cumplimiento de la CELROM en Euskadi

El proceso de la aplicación de la CELROM en Euskadi presenta luces y sombras, como es natural en cualquier proceso social que implica cambios de actitudes y hábitos que afectan a elementos estructurantes de la sociedad. Quiero decirlo de entrada y con total claridad: en ese proceso de luces y sombras han prevalecido de manera evidente las luces. Hoy la situación del euskera en Euskadi es manifiestamente mejor que en 2001, año de la entrada en vigor de la Carta en el Estado español (véase la VI Encuesta Sociolingüística, nota p.p. 3), y los resultados de la evaluación del IV Informe de Seguimiento de la CELROM en España hecho público en enero de 2016 (el último hasta ahora aprobado y conocido) son manifiestamente más positivos que los del I Informe de Evaluación (publicado en 2005). La prevalencia de las luces es cuantitativa (número de compromisos cumplidos) y cualitativa. No obstante, junto a las luces también se observan sombras, algunas de las cuales constituyen, en mi opinión, problemas de carácter estructural, y básicamente guardan relación con la (in)acción de las instituciones del Estado. Ya se sabe que, cuando se trata de superar situaciones de desigualdad, y cuando se trata de políticas lingüísticas, la inacción es una forma de acción que contribuye al fortalecimiento del *statu quo*, es decir, a la perpetuación de la desigualdad.

Para una mejor comprensión de lo que he denominado “proceso de luces y sombras en Euskadi”, conviene tener en cuenta que la Carta necesariamente ha de entenderse en el contexto del Estado, que es quien la ha aprobado, la ha puesto en vigor y tiene la responsabilidad de cumplirla y hacer que se cumpla.

2.1. Características esenciales de la Carta que afectan a su aplicación en Euskadi y en el Estado español

Sin duda, la CELROM tiene una incidencia positiva en el desarrollo social del euskera, y ello es debido a varios factores que le son inherentes. Me voy a referir a aquellos que considero más destacables.

La Carta es un instrumento de naturaleza jurídica. No faltan voces que subestiman el valor de la CELROM argumentando que es una simple Carta de deseos y recomendaciones de naturaleza política cuyo incumplimiento no le acarrea ninguna consecuencia jurídica a la parte incumplidora. Sin embargo, la CELROM es el principal instrumento legislativo internacional cuyo objetivo específico consiste en proteger las lenguas minoritarias¹⁶ y fomentar su conocimiento y uso. Es, pues, ineludible subrayar la naturaleza netamente jurídica de la Carta. La Carta obliga a los Estados firmantes a la adopción de las medidas necesarias para cumplir los compromisos adoptados por los Estados de entre la relación de posibles compromisos definidos en la Carta, y les obliga, en todo caso, a desarrollar su política lingüística sobre la base del respeto efectivo a los objetivos y principios establecidos en ella. La CELROM es un tratado internacional que, al haber sido ratificado por el Estado, pasa a formar parte de su ordenamiento jurídico, de modo tal que la legislación propia del Estado no puede inhibirse de la asunción total y con carácter de mínimos de los objetivos y principios marcados en la parte II de la Carta (art. 7), sin olvidar que debe cumplir al menos 35 de los 68 compromisos/medidas establecidos en la parte III (arts. 8-14). La Carta es, pues, una norma legal de obligado cumplimiento para el Estado que se vincule a ella. La vinculación a la Carta es voluntaria, pero, una vez producida la adhesión, el Estado no puede inhibirse de su cumplimiento. Pues bien: en lo que al euskera se refiere, el mero hecho de disponer de una norma internacional y vinculante, que funcione a modo de paraguas protector para el desarrollo de políticas lingüísticas útiles para el fomento de su uso, ha sido y es, sin duda, altamente positivo.

La Carta es, en mi opinión, el mejor y más avanzado instrumento internacional —el único de carácter normativo— de desarrollo de políticas lingüísticas para el fomento y uso de las lenguas minoritarias y minorizadas. Cuenta entre sus logros haber situado la cuestión de la diversidad lingüística europea en la agenda política del continente asumiendo una concepción de la diversidad no limitada a las lenguas de Estado oficiales y hegemónicas en la UE, sino una diversidad que alcanza a las otras lenguas “históricas”, “regionales”, minoritarias” o “propias” de los ámbitos subestatales. Esto es algo positivo para el euskera —como lo es para el resto de las “otras lenguas”—, porque contribuye a abrir las puertas del espacio europeo a lenguas como el euskera que, sin duda, deben proyectarse como tales lenguas en el contexto europeo. Al igual que otras lenguas del Estado español, el euskera cuenta con un reconocimiento, aunque limitado, en determinadas instituciones de la Unión Europea, gracias a las conclusiones adoptadas por el Consejo de la UE, en junio de 2005, a

solicitud del Estado español¹⁷; y en todo caso, la dimensión europea que la Carta ha proyectado con relación a las lenguas europeas “regionales o minoritarias” contribuye a un reconocimiento y valorización social cada vez mayor de estas y, por tanto, también del euskera, en el mapa político y social de Europa.

El principio de “discriminación positiva (no discriminación lingüística) o acción compensatoria e igualadora”. Hay un factor que forma parte de la columna vertebral de la CELROM y que debe ser subrayado por la importancia que posee para la legitimación de las políticas lingüísticas dirigidas a proteger y fomentar el uso de las lenguas “regionales o minoritarias”. Es un factor que ha sido, sin duda, positivo para las acciones de fomento del euskera, puesto que ha supuesto un espaldarazo internacional para el fundamento de estas. Se trata del reconocimiento legal del principio de la discriminación positiva o acción compensatoria, que queda definida en el artículo 7.2: “La adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares, no se considerará un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas”.

En efecto, es un fenómeno conocido, por frecuente y generalizado, que los procesos de cambio social dirigidos a reducir desigualdades —sean en el ámbito que sean— provocan actitudes de resistencia protagonizadas no solo por quienes ostentan posiciones hegemónicas, sino también por quienes sufren en carne propia la desigualdad, asumiendo —bien inconscientemente o bien resignadamente— los valores de la desigualdad. Los procesos de cambio lingüístico no son una excepción. Dichas actitudes de resistencia se muestran de muy diferentes formas, entre las cuales podemos mencionar dos: una que consiste en ocultar “el problema de la desigualdad”, es decir, intentar que no se perciba el problema o, en caso de que sea percibido, que no lo sea como un “problema real”; la otra resistencia, en ocasiones derivada de la anterior, consiste en culpabilizar a la víctima, haciendo que quien sufre la desigualdad, es decir, la víctima, sea percibida como la culpable de la existencia del problema. Por ejemplo: “¡Para qué empeñarse en utilizar ‘esa lengua’, el euskera, que solo conoce una parte de la sociedad, cuando todos nos entendemos perfectamente en la lengua común del Estado! Utilizar una lengua que no entendemos todos, especialmente en presencia de alguien que no la entiende, es una falta de respeto que solo busca la bronca y el conflicto”. Esta es una frase cuyo contenido ha sido reiteradamente utilizado en el contexto social del euskera. A eso lo llamo “culpabilización de la víctima”. Forma parte de la misma familia de prejuicios lingüísticos y de culpabilización del no hegemónico una pregunta reiteradamente planteada con relación al euskera: “¿Qué prefieres, un médico que sea buen profesional o que sepa euskera?”. ¡Como si ser buen profesional de la medicina y saber euskera fuesen incompatibles, o el euskera no fuera un instrumento de comunicación y generación de empatía en la relación entre el personal sanitario y el paciente! Pues bien, el art. 7.2 de la CELROM se sitúa en las antípodas de dichas actitudes de resistencia, y legitima las políticas lingüísticas que tratan de manera desigual a los desiguales, precisamente en aras de avanzar hacia una mayor igualdad. Una buena dosis de legitimación de la discriminación positiva y de condena de lo que he denominado “culpabilización de la víctima” se encuentra en la primera frase de ese mismo art. 7.2: “eliminar (...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificadas con respecto a la utilización de una lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el mantenimiento o el desarrollo de la misma”.

La citada discriminación positiva o acción compensatoria viene reforzada, asimismo, en los puntos c) y d) del art. 7.1, cuando atribuye a la “política, legislación y práctica” de los Estados los objetivos de “la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias (y) la facilitación y/o el fomento del empleo oral y escrito de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública y en la vida privada”.

El hecho de que sea una norma internacional de carácter vinculante la que establezca de manera tan nítida el principio de la discriminación positiva es, sin duda, muy útil para el desarrollo social del euskera.

Convivencia entre las lenguas. Al mismo tiempo, la CELROM aboga por un marco de convivencia entre las lenguas oficiales de Estado y las “otras” lenguas, al señalar en el preámbulo que “la protección y el fomento de las lenguas regionales o minoritarias no deberían hacerse en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad de aprenderlas”. Se trata de una concepción perfectamente real y concordante con la que ha presidido las políticas lingüísticas de las instituciones vascas con relación a la normalización del uso del euskera, en contra de interpretaciones que, rozando el ridículo, de manera incomprensible, han pretendido descalificar dichas políticas identificándolas con pretensiones absolutamente falsas de “persecución del castellano”. Promover el uso del euskera no significa en ningún caso actuar en contra del castellano o pretender marginarlo, a pesar de lo que erróneamente sostienen diversos prejuicios hegemónicos que son acertadamente refutados por la Carta en el citado artículo 7.

Instrumento de evaluación externa. Por último, la Carta contiene otro factor que ha sido y es beneficioso para el desarrollo social del euskera. Me refiero al seguimiento o evaluación de su cumplimiento, previsto en los artículos 15 y 16. En mi opinión, los informes de evaluación, incluidas las recomendaciones que estos contienen, constituyen el instrumento más eficaz de la Carta. En el caso de España y Euskadi, se trata de un seguimiento y control que, con una periodicidad trianual —aunque con bastante retraso— se ha venido realizando desde el año 2005 hasta el año 2016, años en los que se hicieron públicos el primer y cuarto informe, respectivamente. El citado seguimiento se concreta en un informe elaborado por un Comité de Expertos¹⁸. Dichos informes —un total de cuatro hasta la fecha de redacción de este artículo, el último hecho público en enero de 2016— han sido elaborados por el Comité de Expertos a partir del informe de situación remitido por el Gobierno de España y teniendo en cuenta la información obtenida y contrastada por dicho Comité en las visitas de monitorización efectuadas a España para reunirse con representantes, no solo del Estado, sino también de los Gobiernos subestatales competentes para las políticas de desarrollo de las “otras lenguas” —entre ellas con representantes del Gobierno Vasco, dada su condición de institución competente en materia de política lingüística en Euskadi— y de otras instituciones públicas implicadas en el asunto —como las autoridades judiciales vascas, por ejemplo—, así como con organismos no gubernamentales que desarrollan tareas de promoción del euskera¹⁹. Cada uno de los cuatro informes de evaluación del Comité de Expertos ha sido asumido por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y completado con recomendaciones concretas dirigidas por dicho Comité al Estado español²⁰. Los sucesivos informes de evaluación han constituido un “control externo” de las políticas llevadas a cabo para el fomento del uso del euskera, y ese carácter externo confiere al control una función singular beneficiosa para el euskera.

Como en tantas otras cosas, también en este asunto de la aplicación práctica de la Carta, en ocasiones “entre el dicho y hecho hay un trecho”. Pero, en todo caso, el seguimiento y evaluación periódicos hacen que la Carta sea un instrumento normativo vivo, y, asimismo, una referencia de obligado cumplimiento con independencia de los cambios políticos que se produzcan en los Estados y en los ámbitos territoriales subestatales de las lenguas regionales o minoritarias. La evaluación, de carácter periódico e insoslayable para todos los países que tienen la Carta en vigor, obliga a los Estados a mirarse en el espejo y a facilitar “ser investigados”, lo cual genera en sí mismo dinámicas positivas que ponen en valor la Carta, porque a nadie le gusta ser señalado como “incumplidor” o “mal cumplidor” de un Tratado internacional. Además, los procesos de monitorización trianuales sirven para poner en valor la función del Comité de Expertos, el cual, al menos en el caso del euskera, que es el que personalmente mejor conozco, ha efectuado su tarea de manera exhaustiva y profunda, y tiene la autoridad suficiente y reconocida para realizar las evaluaciones y proponer al Comité de Ministros las correspondientes recomendaciones sobre una interpretación avanzada y permanentemente actualizada de la Carta.

La evaluación posibilita la relación, aunque insuficiente, entre el Consejo de Europa y los Gobiernos subestatales con competencias en política lingüística (por ejemplo, el Gobierno Vasco). Además de lo ya señalado, en el caso del euskera los procesos de control y preparación de los informes de evaluación son, por su parte, los que realmente han posibilitado el contacto directo entre el Consejo de Europa y la institución (el Gobierno Vasco) que, paradójicamente con escasa concurrencia del Estado y en ocasiones a pesar de este, ha hecho posible que el Estado español pueda exhibir un alto grado de cumplimiento de los compromisos de la Carta con relación al euskera. Asimismo, los procesos de evaluación han permitido el contacto directo entre el Comité de Expertos y otras instituciones públicas afectadas por las obligaciones de la Carta, así como con diversas organizaciones sociales cuyo cometido consiste en impulsar el uso del euskera en la vida social, cultural y económica de la sociedad vasca. Y, por último, los informes de evaluación, además de identificar los déficits y consiguientes puntos de mejora para un mejor cumplimiento de la Carta, han servido para que los medios de comunicación presten atención a la evolución social del euskera a la luz de las consideraciones y recomendaciones del Consejo de Europa, lo cual ha contribuido, a su nivel, a mantener el euskera en la agenda social vasca.

La coordinación entre la Administración del Estado y los poderes públicos de territorios con lengua cooficial (el Gobierno Vasco y los Gobiernos de Navarra, Cataluña, Valencia, Islas Baleares y Galicia), y entre estos y el Consejo de Europa, es insuficiente. Para finalizar la referencia a la importancia e incidencia de la evaluación, es obligado mencionar las fallas del sistema que se han puesto de manifiesto en los procesos de evaluación. No me refiero, ahora, a los incumplimientos o cumplimientos parciales de los compromisos de la Carta. Me refiero a los mecanismos de participación de las CC. AA. afectadas en las actuaciones previstas en los arts. 15.1 y 16.3, es decir, en primer lugar en la elaboración de los informes definitivos sobre las políticas desarrolladas en el Estado con arreglo a las partes II y III de la Carta que el Estado remite a la Secretaría General del Consejo de Europa, y en segundo lugar en la posibilidad de realización de observaciones al informe final preparado por el Comité de Expertos para el Comité de Ministros antes de que este lo analice y apruebe. Esta es una cuestión de extraordinaria relevancia porque hay que tener en cuenta que el elevado

nivel de cumplimiento de la Carta en España es fruto de la acción de las CC. AA., tanto porque en el sistema de organización del plurilingüismo en España las competencias de las “otras” lenguas residen sobre todo en las CC. AA., como porque la actitud práctica real del Estado, a diferencia de la de los poderes de las CC. AA. en general, es, digámoslo así, “muy poco comprometida” con el cumplimiento de la Carta en sus dos partes. Esta es una consideración que sostengo con claridad y enorme en lo referido al euskera. Sin embargo, el ministerio español responsable del área de Administraciones Públicas, al desarrollar las mencionadas actuaciones de los arts. 15 y 16, ha ignorado total o parcialmente, según los casos y en diferentes momentos, a los poderes públicos de las CC. AA. afectadas, salvo con motivo del segundo ciclo de evaluación. El euskera y el Gobierno Vasco no han sido una excepción.

Por ejemplo, con motivo del primer ciclo de control, en el año 2002 España presentó su primer informe sin haber recabado previamente la colaboración de las CC. AA. competentes en materia de política lingüística directamente relacionada con las obligaciones de la Carta, por lo que el Gobierno Vasco remitió por sus propias vías al Consejo de Europa su punto de vista, información y valoración referidas al euskera. Por fortuna, el procedimiento varió radicalmente con motivo del segundo ciclo de seguimiento²¹. En esta ocasión, responsables de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Política Territorial pusieron en marcha un procedimiento que tomaba en consideración a las CC. AA. con otra lengua oficial además del castellano. De acuerdo con tal procedimiento, se elaboraron en paralelo, y, en primer lugar, un informe de carácter general por parte de la Administración del Estado y seis informes propios de las CC. AA. por parte de los gobiernos autonómicos correspondientes, entre ellos el Gobierno Vasco con relación al euskera en Euskadi, atendiendo el cuestionario formulado por el Consejo de Europa. A continuación, la Administración del Estado redactó un informe conjunto sobre la base de todos los anteriormente citados, el cual, a su vez, fue revisado y mejorado con nuevos datos por las propias CC. AA. Hubo varias reuniones de trabajo en común y coordinación entre la Administración del Estado y los gobiernos de las CC. AA. Todo ello dio lugar al informe definitivo presentado por el Estado al Consejo de Europa en abril de 2007, en el segundo ciclo de control.

Con el transcurso del tiempo no solo no ha mejorado el citado procedimiento del segundo ciclo de evaluación, sino que lamentablemente ha habido un claro retroceso, tal y como puede observarse a la vista de lo sucedido con motivo del cuarto —y, hasta el momento, último— informe, hecho público en enero de 2016. En efecto, con motivo del cuarto ciclo de control, además de elaborar y trasladar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas los informes de situación del euskera en Euskadi, el catalán en Cataluña y el gallego en Galicia, las personas responsables de la política lingüística del Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia se dirigieron conjuntamente al citado Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en dos ocasiones, en octubre de 2013 y mayo de 2015, ofreciendo acción coordinada y análisis conjunto para la elaboración del informe general del Estado español, y solicitando la posibilidad de participar en la realización de observaciones al informe del Comité de Expertos, antes de que fuera sometido al examen del Comité de Ministros, en aquellas consideraciones del Comité que afectaran a las competencias de los respectivos gobiernos²². Nada de esto fue posible porque el Ministerio no accedió al ofrecimiento de colaboración y solicitud de participación de los tres gobiernos, a pesar de que, si bien la responsabilidad formal de la interlocución con el Consejo de Europa para la gestión del tratado internacional es del Estado, la responsabilidad material de la aplicación de la

Carta en los ámbitos territoriales del euskera, catalán y gallego es básicamente de los poderes públicos de dichos territorios.

En el caso concreto del euskera, además, esta negativa del Ministerio a que el Gobierno Vasco conociera el informe del Comité de Expertos antes de ser sometido a la consideración del Comité de Ministros y pudiera, por tanto, realizar sus observaciones, trajo como consecuencia que uno de los compromisos del artículo 10 (autoridades administrativas y servicios públicos) de la Carta figure como “sin conclusión” porque la Administración del Estado no remitió las aclaraciones oportunas en el momento previsto para ello en el trámite (véanse párrafos 404 y 405 del Informe de Evaluación). El Gobierno Vasco, al no permitírsele la lectura previa del informe del Comité de Expertos, simplemente no pudo aportar la información que dicho comité habría necesitado para poder llegar a alguna conclusión. Curiosamente es el único compromiso de la Carta considerado “sin conclusión” en cuanto se refiere al euskera. En concreto es el referido al uso del euskera en la Ertzaintza (policía vasca) y Osakidetza (servicio público de salud). Se trata de un ejemplo ilustrativo de las ineficacias que se derivan de una coordinación tan deseable como insuficiente entre la Administración del Estado y los poderes públicos de las comunidades con competencias en política lingüística. La Carta y su aplicación ganarían en eficacia si se materializara la citada coordinación, que, si bien no ha existido en el cuarto informe, se demostró perfectamente realizable y eficaz en el segundo ciclo de control.

2.2. Alcance de los compromisos en Euskadi y (alto) nivel de cumplimiento

El alcance de la Carta en el Estado y en Euskadi. La diversidad lingüística es un hecho que ha marcado la historia de Europa. Ha sido vista, en general, como un problema y un impedimento para el fortalecimiento de las “identidades nacionales únicas y uniformes” pretendidas con ahínco por el Estado-Nación. Se ha pretendido normalizar lo que era una excepción, y sigue siéndolo a pesar del desigual éxito de las políticas homogeneizadoras: el monolingüismo. El Estado español no ha sido una excepción. En España ha sido conflictiva la relación entre el castellano y las otras lenguas vivas, y lo ha sido desde mucho antes del franquismo. Durante siglos los poderes del Estado han optado por el castellano como lengua para la unidad y homogeneidad nacional. Sin embargo, las pretensiones de homogeneización lingüística, iniciadas en la época de los Reyes Católicos han sido, finalmente, un objetivo fallido en una medida importante. Por ello, la Constitución Española de 1978 estableció las bases para la configuración jurídica de la España plurilingüe. A partir de la Constitución llegaron los Estatutos de Autonomía —entre ellos, y, en primer lugar, el de Euskadi (1979), que regula la doble oficialidad en la C. A. del País Vasco—, y las diferentes leyes de normalización (entre 1982 y 1998). La ley de normalización del uso del euskera fue aprobada en 1982, y superó favorablemente el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Gobierno español. En total fueron seis las CC. AA. que declararon la doble oficialidad mediante sus correspondientes Estatutos de Autonomía: Euskadi, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Navarra (esta última con la doble oficialidad limitada a una determinada zona). Asimismo, los Estatutos de Autonomía de Asturias y Aragón contemplaron una especial protección para sus lenguas, y el de Cataluña declaró la oficialidad del aranés en el Valle de Arán. Conviene recordar que la Constitución establece en su artículo 3 que el castellano es la “lengua española oficial del Estado” y que las “demás lenguas

españolas” serán también oficiales en las respectivas CC. AA. “de acuerdo con sus Estatutos”.

El alcance de la Carta en el Estado español, y también en particular en Euskadi, guarda relación directa con la regulación jurídica del plurilingüismo en España a la que me acabo de referir. España adoptó, en el momento de la ratificación, el nivel máximo de compromisos posible (podía haber adoptado tan solo 35 compromisos de la parte III en lugar de los 68 que adoptó, el máximo número posible), pero tan elevado nivel de compromiso lo circunscribió a las CC. AA. que contaban previamente con un régimen de doble oficialidad en sus Estatutos. El estatus de oficialidad reconocido en las seis CC. AA., las respectivas leyes autonómicas de normalización lingüística y los desarrollos legales sectoriales registrados en dichas comunidades configuran en varios aspectos un nivel de protección de las lenguas “regionales” superior a los niveles de protección de la Carta. Entiendo que, en consecuencia, el Parlamento español estaba obligado a optar por el nivel máximo de protección de la Carta, y así lo hizo para los ámbitos territoriales de doble oficialidad, pero optó por un nivel de protección menor para las lenguas que carecen de reconocimiento de oficialidad y cuentan con un reconocimiento específico en los Estatutos de Autonomía.

Conviene tener en cuenta que la CELROM es un mínimo legal de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos de los Estados que han aprobado su entrada en vigor, de modo que la legislación propia de cada Estado debe, en su caso, adecuarse necesariamente para dar cabida a las disposiciones de la Carta. Pero no es una norma de máximos, es decir, no es un techo que no pueda ser superado y mejorado por las legislaciones y políticas lingüísticas propias del Estado español y las CC. AA. para la protección de las lenguas “regionales o minoritarias” objeto de protección de la Carta (véase art. 4.2). El nivel de protección del euskera en Euskadi, al igual que en el caso de las otras lenguas de las CC. AA. con doble oficialidad, va más allá del grado máximo posible de protección de la Carta. En mi opinión, pues, esa realidad es la que explica en gran parte el hecho de que el Estado asumiera para Euskadi y las otras cinco CC. AA. la totalidad de los compromisos de la Carta: no hacerlo habría resultado incomprensible a la luz de la protección legal vigente en dichas CC. AA.; pero téngase en cuenta que ese nivel máximo de compromiso lo adoptó solo para esos territorios con protección superior a la de la Carta, no para el conjunto del Estado. Queda fuera del alcance de este artículo, aun siendo de extraordinaria importancia, el análisis de las implicaciones que tiene para el Estado y los poderes públicos subestatales concernidos la aplicación de la parte II de la Carta con relación a las otras lenguas objeto de protección de esta.

El órgano titular de la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la Carta en el Estado y en Euskadi. Hay una cuestión que no quisiera obviar al referirme al alcance de la Carta en el Estado y en Euskadi. La pregunta es inevitable: ¿de quién es la responsabilidad de cumplir y hacer que se cumpla la Carta? ¿Es o no es del Estado? Si así lo fuera, ¿hasta qué punto la actitud del Estado se corresponde con dicha responsabilidad?

Al tratarse de un tratado internacional, la competencia sobre la aprobación de la Carta corresponde a las instituciones del Estado, sin que a la hora de adoptar aquella decisión estas contaran para nada con las CC. AA., que, sin embargo, se cargan con la obligación de cumplir la Carta y tienen, además, la competencia legislativa y de ejecución de la doble oficialidad en sus respectivos territorios. Por otra parte, el modelo

de plurilingüismo de la Constitución extiende la oficialidad del castellano a todo el Estado, pero limita la oficialidad de las “otras” lenguas a sus respectivas CC. AA. Así, las instituciones centrales del Estado no se consideran afectadas por la oficialidad de las otras lenguas, y son —y tienen la vocación y la firme voluntad de seguir siendo— monolingües. Cabe recordar, en este sentido, el intento fallido que protagonizó el Gobierno de España en su recurso de inconstitucionalidad contra la ley del euskera de 1982 al pretender que el TC declarara a la Administración del Estado en Euskadi exenta de las obligaciones derivadas de la regulación de la oficialidad del euskera²³. Soy de la opinión de que, aunque hayan transcurrido 35 años, lamentablemente para todos, el espíritu de aquel intento invalidado por el TC sigue latente, y ello afecta a la aplicación de la Carta en Euskadi.

La interpretación que el Estado acostumbra hacer sobre este modelo de regulación del plurilingüismo consiste, dicho de manera gráfica y un tanto coloquial, en: “yo me ocuparé del castellano en toda España, lo normal es que las instituciones del Estado funcionen en castellano, y las CC. AA. que se ocupen en sus territorios de sus respectivas lenguas cooficiales”. Se trata de una interpretación que, por regla general, ha llevado al Estado a no ocuparse ni preocuparse por las otras lenguas, a adoptar una actitud de “guardián del castellano” ante el avance de las “otras lenguas españolas”, avance que ha sentido, además, como una amenaza para el castellano. El resultado es conocido: un Estado plurilingüe cuya Administración e instituciones estrictamente centrales actúan como si fuera monolingüe. Un ejemplo ilustrativo de lo que sostengo se puede encontrar en la página web del Tribunal Constitucional, una página en la que uno tiene a su disposición resoluciones del Alto Tribunal, además de en castellano, en inglés y francés, lo cual considero muy saludable, pero las “otras lenguas españolas” oficiales son simplemente inexistentes, algo manifiestamente impropio de un Estado plurilingüe, e incoherente con el artículo 3 de la Constitución, pues, la única eficaz y “especial protección” de las lenguas consiste en usarlas.

Teniendo en cuenta lo señalado, cabe entender, aunque no aceptar, que las instituciones centrales del Estado ofrezcan resistencias al cumplimiento de los objetivos, principios y compromisos de la CELROM, y que su práctica lingüística y sus políticas lingüísticas se encuentren alejadas de las que debieran desarrollar con arreglo a dichos objetivos y principios, señalados de manera especial en el preámbulo y en el artículo 7, y también en la parte III, de la que lógicamente no deberían inhibirse los diferentes niveles de la Administración e instituciones centrales del Estado.

El Comité de Expertos del Consejo de Europa, desde aquel primer informe de control que hizo público en 2005, reitera, informe tras informe, que “la responsabilidad de la aplicación en la práctica de la Carta recae en gran medida en la Administración de las comunidades autónomas. No obstante, el Comité de Expertos recuerda que el Gobierno español tiene la responsabilidad general y final de velar por la aplicación de la Carta” (véanse párrafo 63 del 2.º Informe y conclusión “J” del 1.º Informe). En el 4.º Informe el Comité de Expertos da un paso más y apunta, además, aquellos compromisos para cuyo cumplimiento se están dando grandes dificultades que tienen su origen precisamente en el Estado: “las autoridades del estado no sólo tienen la última responsabilidad del cumplimiento de los tratados internacionales, sino que algunas tareas de la Carta también entran en la competencia directa de las autoridades del Estado. Las tareas más difíciles dentro del contexto español pertenecen al campo de la justicia y la administración local del Estado en virtud de la parte III de la Carta”

(párrafo 71). El ámbito de la justicia que se resiste a cumplir la Carta es competencia estatal.

En resumen: en el caso del euskera, se produce la paradoja de que el alto nivel de protección de la Carta por el que optó el Estado y el alto nivel de cumplimiento de la Carta, que viene siendo exhibido con indisimulada satisfacción por el Estado, son una realidad, no tanto por la práctica de la Administración e instituciones centrales del Estado, sino gracias a la práctica y las políticas desarrolladas por los poderes públicos vascos y la sociedad vasca en todos los ámbitos de la parte III de la Carta, los cuales, además, han tenido que sortear en el camino en más de una ocasión obstáculos interpuestos por el propio Estado. En efecto, al euskera y a los poderes públicos vascos les ha tocado recorrer el camino trazado por la Carta y la legislación lingüística vasca demasiadas veces sin la concurrencia del Estado, y en ocasiones “a pesar” del Estado. Creo no equivocarme si digo que lo mismo o algo muy similar ha sucedido en el caso de otras lenguas cooficiales en el Estado. Paradójicamente, en lo que se refiere a la CELROM, cabe decir que el verdadero Estado —que es quien está obligado a cumplir la CELROM dada su naturaleza de tratado internacional— no es precisamente el Estado español, sino que, realmente, lo son las CC. AA. concernidas, ante la inhibición de las instituciones centrales del Estado. En el cumplimiento de este Tratado internacional, el Estado es “menos” estado, y Euskadi y otras CC. AA. son “más” estado.

El cumplimiento de la CELROM en Euskadi es muy alto. Un análisis detenido de los cuatro informes de evaluación sobre el cumplimiento de la Carta en España, pone de manifiesto al menos tres cuestiones: que las políticas lingüísticas desarrolladas por los poderes públicos vascos en Euskadi en las últimas décadas se corresponden con los objetivos y principios de la Carta; que entre el primer informe y el hasta ahora último cuarto informe los poderes públicos vascos han llevado a cabo una progresión permanente para el cumplimiento de los compromisos de la Carta en su ámbito competencial; y que las dificultades para un cumplimiento total de los compromisos se registran en aquello que incumbe a las competencias de la Administración e instituciones centrales del Estado. El balance de los hechos y de la evolución plasmados en los únicos cuatro informes de evaluación (2005-2016) realizados sobre España hasta el momento, indica que las luces del proceso de monitorización llevan el sello de las instituciones y sociedad vascas, mientras que las sombras llevan sobre todo la marca del Estado. Y, una vez más, digámoslo claramente: las luces prevalecen manifiestamente sobre las sombras. La responsabilidad de las sombras no es atribuible a la Carta, sino, en su caso, a las políticas de los órganos legalmente responsables de su cumplimiento.

La valoración positiva de la que a juicio del Comité de Expertos son merecedoras las políticas lingüísticas desarrolladas en Euskadi viene expresada en todos los informes. Por ejemplo, ya en el 1.º Informe (2005) se dice que “el empleo de la lengua vasca en algunos ámbitos previstos en la carta ha aumentado considerablemente en los últimos decenios, lo que demuestra que las políticas lingüísticas han tenido un efecto muy positivo en el vascuence” (véanse conclusiones, “H”). Y en el hasta ahora último Informe (2016) se puede leer que “El Comité de Expertos valora positivamente los esfuerzos realizados para fomentar el uso del euskera” (párrafo 58).

Los diferentes instrumentos de planificación y consenso que han servido y sirven de base de las políticas lingüísticas vascas en estas décadas tampoco han pasado

desapercibidas para el Comité de Expertos, y han merecido una consideración positiva por su parte²⁴. Algunas acciones concretas del Gobierno Vasco, que fueron cuestionadas por ciertos sectores, también han sido valoradas positivamente por el Comité de Expertos. Me refiero, por ejemplo, a la creación de “Elebide” (Servicio para la Garantía de los Derechos Lingüísticos), que es considerada como ejemplo concreto del “firme compromiso de las autoridades vascas con el euskera” (2.º Informe, conclusión “J”); en la misma línea, con relación a los derechos lingüísticos de las personas consumidoras, el Comité de Expertos, tras valorar positivamente la protección de derechos lingüísticos establecida en la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, “alienta a las autoridades vascas a adoptar el decreto pertinente para aplicar el marco jurídico establecido” (párrafos 621 y 623). Precisamente en el mismo año de publicación de dicho Informe (2008), el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 123/2008, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias.

En el marco del compromiso de la cooperación transfronteriza, el Comité de Expertos ha valorado positivamente la colaboración formalizada entre el Gobierno Vasco y Euskararen Erakunde Publikoa (Oficina Pública de la Lengua Vasca) de Francia, incluida una aportación económica del Gobierno Vasco, mediante un convenio de colaboración estable que se puso en marcha a mediados de la década de 2000, y también cuestionada por un sector. Asimismo, el Comité de Expertos, desde el 1.º Informe (2005), ha venido subrayando la necesidad de la colaboración entre los Gobiernos vasco y navarro en los ámbitos previstos en la Carta, y se felicitó por “el cambio histórico”²⁵ producido en la relación entre ambas comunidades en el año 2008, al tiempo que alentaba a profundizar en dicha cooperación; y, en el 4.º Informe, instaba “a las autoridades navarras a garantizar la recepción de programas digitales de los canales de la radiotelevisión pública de la Comunidad Autónoma Vasca” (párrafo 318), lo cual es ya una realidad.

Cabe señalar, por otra parte, que el Comité de Expertos, en el 2.º Informe (véase conclusión “F”) “encomia a las CC. AA. de Cataluña, Galicia y País Vasco por las políticas estructuradas adoptadas con miras a reactivar y normalizar su respectiva lengua en su territorio (...) elogia asimismo a estas CC. AA. por haber firmado un Acuerdo de Cooperación de tres años para intercambiar y comparar experiencias en cuestiones lingüísticas” (véase la nota pp 22). Mientras tanto, también la participación del Gobierno Vasco en este acuerdo fue cuestionada por un sector en Euskadi.

Especial mención merece el hecho de que en el 4.º Informe de Evaluación el Comité de Expertos considere que, a diferencia del informe anterior, ahora se cumple íntegramente el compromiso del apartado 3.a) del art. 10, referido a los servicios públicos prestados por las autoridades administrativas o por otras personas que actúen por cuenta de esta, en las cuales se debe “velar por que las lenguas regionales o minoritarias se empleen al prestarse un servicio”. Digo que merece especial mención porque es esta una cuestión que ha resultado controvertida, hasta el punto de que la Administración del Estado ha recurrido a los tribunales de justicia argumentando con carácter general que no cabe establecer ningún requisito lingüístico en la contratación administrativa. Sin embargo, diferentes instituciones locales y forales lo vienen haciendo en contra del criterio de la Administración central. El Gobierno Vasco lo viene haciendo de acuerdo con la regulación aprobada por el Consejo de Gobierno en febrero de 2006, y en abril de 2016 aprobó, a instancias del Parlamento Vasco, una Instrucción que recoge una nueva regulación de criterios lingüísticos para la contratación

administrativa, susceptibles de ser aplicados también en otras instituciones. En el 4.º Informe, el Comité de Expertos, tras recordar que en el 3.º Informe “exhortó a las autoridades a introducir la obligatoriedad de usar el euskera también en las licitaciones públicas” (párrafo 410), señala que “Las disposiciones regionales que regulan la introducción de condiciones lingüísticas para la adjudicación de los contratos administrativos de la Administración autonómica también se han mantenido y exigen la inclusión de cláusulas relativas a las condiciones lingüísticas necesarias para proporcionar los servicios requeridos” (párrafo 411). En consecuencia, el Comité de Expertos “considera que ahora sí se cumple el compromiso” (párrafo 412).

Por último, es reseñable que el Comité de Expertos también subraya la necesidad de continuar mejorando el uso del euskera en los servicios de policía y salud vascos, dependientes de la Administración vasca, a pesar de que reconoce y “aplaude el avance realizado” (párrafo 405). Ese es el ámbito de mejora que le queda por seguir recorriendo a la Administración vasca en la totalidad de los 68 compromisos de la Carta.

A modo de resumen final, cabe concluir que, salvo error u omisión, según se desprende del análisis detallado del 4.º Informe de Control del Consejo de Europa, y según la información aportada por el miembro de la Comisión de Expertos Fernando Ramallo²⁶, del total de los 68 compromisos de la Carta, en Euskadi se cumplen íntegramente 60, otros 7 se cumplen parcialmente y queda un compromiso “sin conclusión” a la espera de más información. El desglose de este resultado nos indica que, de los 60 compromisos que se cumplen íntegramente, la inmensa mayoría (más del 95 %) son de competencia de la Administración vasca, mientras que de los 7 que se cumplen parcialmente, 6 son competencia del Estado y tan solo 1 lo es de la Administración vasca, en concreto referido a los servicios de salud; y el compromiso “sin conclusión” se refiere a los servicios de salud y policía de la Administración vasca. Por tanto, de acuerdo con el 4.º Informe, no hay ningún compromiso “incumplido” referido al euskera en la C. A. de Euskadi. En el conjunto del Estado español, solo el catalán en Cataluña y el euskera en Euskadi carecen de compromisos “incumplidos”, y en ambos casos son 60 los compromisos íntegramente cumplidos.

Por tanto, el cumplimiento de la CELROM en el caso del euskera en Euskadi es muy alto, pero la contribución de las dos administraciones concernidas, la vasca y la central española, es profundamente desigual. En los sucesivos informes de evaluación, especialmente en el 4.º y hasta ahora último (2016), la Administración vasca obtiene una nota alta, mientras que la Administración e instituciones estrictamente del Estado español en Euskadi, lejos de obtener una nota aprobatoria, siguen arrastrando prácticamente los mismos problemas desde el primer ciclo de control iniciado hace ya 15 años. A mi juicio, lo preocupante es que, entre los reiterados cumplimientos parciales (o incumplimientos), algunos lo son de carácter estructural, y su resolución requeriría un profundo cambio de actitud por parte de las instituciones centrales del Estado, empezando por asumir que la legislación interna del Estado —incluidas las leyes orgánicas, y sus políticas— debe adecuarse a los tratados internacionales, es decir, también a la CELROM, y que al Estado también le corresponde desarrollar políticas activas de impulso del uso del euskera en su ámbito competencial en Euskadi. Cumplir y hacer cumplir la ley, predicar con el ejemplo, es un requisito caracterizador de un estado democrático avanzado. No basta, pues, “predicar”, ni es suficiente manifestarse

“creyente”: una gestión equitativa de la diversidad lingüística requiere que el Estado sea sobre todo “practicante”.

Las dificultades para el cumplimiento por parte de la Administración del Estado. Los cuatro informes de evaluación del Comité de Expertos sobre la CELROM en España (2005-2016), incluidas las recomendaciones finales realizadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, constituyen una buena imagen de la evolución de la aplicación de la Carta en el Estado español en los contextos de las diferentes lenguas protegidas, así como de la evolución de las políticas de las administraciones directamente afectadas, tanto la central del Estado como las autonómicas, forales, provinciales y locales. Como es natural, entre informe e informe van cambiando muchas de las consideraciones del Comité de Expertos, porque lo habitual es que se vayan dando pasos hacia una mayor y mejor aplicación de la Carta. Esto desde luego ha sido así en las observaciones referidas al caso del euskera y la Administración vasca. Sin embargo, y sin perjuicio de algún pequeño matiz o cambio en el estilo de redacción, en todos los informes, desde el 1.º hasta el 4.º, se mantienen de manera invariable las consideraciones correspondientes al cumplimiento parcial del artículo 9 en sus párrafos 1a, 1b y 1c (se refiere a la lengua de los procedimientos judiciales y a la competencia lingüística en euskera de jueces, magistrados, fiscales y secretarios judiciales), y del artículo 10 en la parte que concierne al uso del euskera en los servicios públicos de la Administración periférica del Estado y a la competencia lingüística en euskera del personal de dicha Administración en Euskadi. Igualmente, se reproducen de manera constante las recomendaciones del Comité de Ministros dirigidas al Estado español para la superación de los problemas que impiden el cumplimiento íntegro de la Carta en esos ámbitos. Sin embargo, estas recomendaciones del Comité de Ministros dirigidas al Estado no han tenido éxito, y en ambos casos sigue siendo larga la distancia que separa a la realidad del cumplimiento del compromiso de la Carta. Las repetidas recomendaciones dirigidas al Estado evidencian el escaso (y, en ocasiones, nulo) avance de las instituciones centrales.

Ambos problemas (el de la Justicia y el de la Administración periférica del Estado) no son exclusivos del contexto del euskera, sino que se manifiestan en todas las CC. AA. con doble oficialidad, obligadas a cumplir la parte III de la Carta. Ya en el 1.º Informe de Control (2005), el Comité de Expertos llamó la atención, con carácter extensivo hacia todas las lenguas de la parte III de la Carta, sobre “una clara brecha entre algunos de los compromisos contraídos y el nivel de protección ofrecido en el marco jurídico nacional y/o la práctica” (conclusión “C”). Inmediatamente después, en el mismo apartado de conclusiones del informe, el Comité de Expertos identificó la Administración de Justicia (lengua de procedimientos y competencia lingüística del personal) y la Administración del Estado con sede en las CC. AA. (competencia del personal) como ámbitos que afectaban negativamente al cumplimiento de los artículos 9 y 10 (véanse 1.º Informe: las conclusiones “D” y “E”, y las recomendaciones 1 y 2 del Comité de Ministros). La situación no ha variado, según se desprende del 4.º Informe, de 2016 (véanse párrafos 392, 397, 398, 401 del informe, y las recomendaciones 1, 2 y 3).

En lo que a la Administración de Justicia se refiere, cabe distinguir dos problemas. Por una parte, al personal del Poder Judicial (jueces, magistrados, fiscales, secretarios) no se le exige ningún perfil lingüístico. El Gobierno Vasco ha promovido y organizado, mediante convenios específicos con el Ministerio de Justicia y el Consejo

General del Poder Judicial, clases de aprendizaje de euskera a las que ha podido acceder con carácter voluntario dicho personal. Pero el conocimiento del euskera se computa como mérito. Según el 4.º Informe de Evaluación, poco más de una veintena de jueces y otros tantos fiscales poseen competencia lingüística en euskera acorde con el nivel requerido en el ejercicio de su profesión. Se trata de un ámbito en el que la competencia regulatoria corresponde a las instituciones centrales del Estado, y la Administración vasca se limita a la promoción.

Por otra parte, persiste la dificultad derivada del artículo 231 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial²⁷, cuya regulación es incompatible con las obligaciones fijadas en los párrafos 1.a, 1.b y 1.c de la Carta. Así, la Carta establece que en los procedimientos judiciales de cualquier tipo se asegurará que los órganos jurisdiccionales, simplemente “a petición de una de las partes”, lleven el proceso en las lenguas regionales o minoritarias, pero la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el artículo 231, tras determinar en el apartado 1 que los jueces, magistrados, fiscales, secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano, señala en el apartado 2 que los órganos jurisdiccionales “podrán usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión” (el subrayado es mío). Es evidente que el citado artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al limitar el derecho que asiste a cualquiera de las partes de un procedimiento judicial a que este sea llevado a cabo en la lengua propia oficial de la C. A., contraviene absolutamente el artículo 9 de la Carta, y lo hace a pesar de que la Carta, en virtud del artículo 96 de la Constitución, forma parte del ordenamiento jurídico español, y la legislación interna —es decir, también la Ley Orgánica del Poder Judicial— debe adecuarse al tratado internacional. Aunque sea una cuestión que queda fuera del alcance de este artículo, me atrevería a aventurar que esta regulación del Consejo General del Poder Judicial también contraviene la doble oficialidad simétrica que, como consecuencia del art. 3.2 de la Constitución, queda establecida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley 10/1982 de normalización y uso del euskera.

El Comité de Expertos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en el 4.º Informe de Evaluación, han vuelto a solicitar al Estado español que proceda a “modificar el marco legal con el objeto de explicitar que las autoridades judiciales penales, civiles y administrativas de las Comunidades Autónomas pueden realizar los procedimientos en las lenguas cooficiales cuando así lo solicite una de las partes” (véase Recomendación 1), y a “continuar adoptando las medidas jurídicas y prácticas necesarias para asegurar que un porcentaje adecuado del personal jurídico destinado en las Comunidades Autónomas afectadas por la aplicación del artículo 9 de la Carta tenga un conocimiento práctico suficiente de las lenguas pertinentes” (véase Recomendación 2). En definitiva, se está solicitando la modificación del ya citado artículo 231 de la Ley General del Poder Judicial.

Me resulta inevitable llamar la atención sobre el hecho de que el ámbito de la Justicia es el más deficiente en la aplicación de la CELROM. Digámoslo sin eufemismos: después de 16 años de su entrada en vigor en España, el tratado internacional de la CELROM, norma legal de obligado cumplimiento, sigue siendo incumplido en la Justicia. Ciertamente, tal incumplimiento es acorde con el, a su vez, deficiente cumplimiento de la regulación legal autonómica de la doble oficialidad, que

se sigue produciendo en el ámbito de la Justicia, tras 38 años de Estatuto de Autonomía y 35 años de ley de normalización del uso del euskera.

Asimismo, ahondando en las dificultades señaladas, la citada Ley del Poder Judicial, en virtud del art. 110.2.h)²⁸ aporta otro obstáculo para el cumplimiento cierto del art. 9 de la Carta porque, al limitar la valoración del conocimiento de la lengua regional oficial a un “mérito” para la provisión de las plazas judiciales (junto a sentencias que niegan, además, naturaleza determinante al “mérito preferente”), supone un impedimento para establecer perfiles lingüísticos de obligado cumplimiento a la hora de cubrir determinadas plazas judiciales según la realidad sociolingüística de la C. A. afectada, y es esto último lo que se necesitaría llevar a cabo de acuerdo con el compromiso del citado art. 9 de la Carta.

La Recomendación 3 del 4.º Informe se refiere a la Administración periférica del Estado, y solicita al Estado “adoptar las necesarias medidas legales y reforzar las medidas prácticas con el fin de asegurar la presencia suficiente de las lenguas cooficiales en la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas”. Esta recomendación tiene su base en la conclusión que formula la Comisión de Expertos al “instar a las autoridades españolas a revisar la estructura formativa y profesional de la Administración pública del Estado para garantizar que un porcentaje suficiente del personal destinado en las oficinas de la Administración del Estado en el País Vasco cuenten con el dominio necesario del euskera” (véase párrafo 422). Se trata de la otra recomendación y observación repetida en los cuatro informes, lo cual nuevamente pone de manifiesto la inhibición y el sentimiento de “ausencia” con los que actúa la Administración del Estado con relación a las obligaciones derivadas de la CELROM y de la doble oficialidad constitucional y estatutaria en Euskadi. Se produce una “ausencia activa” del Estado en el cumplimiento de algunas obligaciones troncales de la Carta.

Llama la atención que, después de más de 35 años, la Administración del Estado en Euskadi siga sin adaptarse a las exigencias de la doble oficialidad, y además haya protagonizado en este tiempo actuaciones inadecuadas desde el punto de vista legal (tal como ha quedado establecido en diversas sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de San Sebastián y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco) dirigidas a negar validez administrativa y legal a la recepción por la Administración del Estado de actas de corporaciones locales simplemente porque estuvieran redactadas solo en la lengua regional oficial, es decir, en euskera, lengua oficial “como” el castellano. Es a mi juicio negativamente llamativo que, tal como he señalado anteriormente, siga latente en la Administración del Estado aquella concepción del bilingüismo oficial que, en contra de las pretensiones del Estado, fue rechazada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 82/1986 sobre la ley del euskera: me refiero al intento fallido de declarar a la Administración del Estado en Euskadi exenta del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la doble oficialidad, las cuales corresponderían, según esa errónea concepción, solo a las administraciones vascas.

Lamentablemente todo ello es coherente con la práctica lingüística de unas instituciones centrales del Estado que, después de 40 años de vigencia de la Constitución, siguen sin haber desarrollado su artículo 3.3, y son practicantes de una política lingüística que, en determinadas cuestiones, queda muy a la zaga de la propia Carta Magna. Sirva a modo de ejemplo ilustrativo lo que sucede con la deficiente aplicación del artículo 20.3 de la Constitución en Euskadi, donde la TVE ha convertido

el euskera en una simple lengua de saludo (“arratsalde on, buenas tardes”) en el informativo regional, a pesar de que el citado artículo de la Constitución establezca que los medios de comunicación dependientes del Estado “respetarán el pluralismo de las diversas lenguas de España”.

3. La CELROM ante los nuevos retos de la gestión de la diversidad lingüística teniendo en cuenta las lenguas no hegemónicas y minorizadas

Cabe decir que, a pesar de que hace ya 20 años que se produjo su entrada en vigor, a la Carta le queda aún un amplio camino por recorrer²⁹. A la vista de ello y del recorrido realizado, cabe preguntarse sobre los retos de la CELROM desde la perspectiva no solo del euskera, sino de la protección de la diversidad lingüística en el Estado y en Europa. Evitaré referirme a propuestas ya formuladas y argumentadas por otras personas, por ejemplo, a favor de la toma en consideración de lenguas de signos, o a reflexiones sobre el tratamiento de las de inmigración.

Conviene tener en cuenta las limitaciones de la Carta, pero no sin antes volver a afirmar su valor en la medida en que es, entre otras cosas:

- La única norma jurídica internacional (tratado) para el desarrollo de políticas lingüísticas que buscan la protección de lenguas “regionales o minoritarias”, y que obliga a los Estados que la aprueban y la ponen en vigor (25 Estados).
- Una norma que posee un instrumento de control, para cuya aplicación se toman en consideración, además de la valoración de los Estados concernidos, los puntos de vista de una diversidad de gobiernos, agentes institucionales, políticos y sociales de las comunidades de las lenguas protegidas.
- Una norma que permite mantener encendida la llama de la protección de la diversidad lingüística, incluidas las lenguas sin Estado, en la agenda europea.

Junto a su indudable valor, tengamos en cuenta también sus carencias y las limitaciones. En el caso del euskera, y de ahí debo partir, es una limitación la ausencia de la Carta en Euskadi Norte (Francia) y su aplicación desigual en las CC. AA. de Navarra y Euskadi.

Pienso que es posible mejorar la protección de los derechos lingüísticos en Europa, y continuar dando pasos hacia la definición y el reconocimiento general y vinculante de dichos derechos, aun cuando se debe ser consciente de que es un objetivo cuya consecución requerirá tiempo, perseverancia, alianzas y consenso. La CELROM cumple un papel fundamental en esa vía, pero sería deseable que tuviera un mayor alcance. El sujeto de la Carta son las lenguas, no las personas hablantes y sus derechos lingüísticos, que es lo que habría que proteger, porque las lenguas llegan a ser tangibles solo si hay hablantes, pero en todo caso es eficaz porque la “receta” que aplica consiste en impulsar el uso de la lengua. La Carta pone el foco en los Estados europeos: es Carta “europea”, pero sus destinatarios finales son los Estados, no es Europa. La Carta “europea” carece de obligaciones “europeas”. Es un instrumento internacional que, más que en la agenda europea, sitúa la protección de las “lenguas regionales o minoritarias” en las agendas de los Estados. Ese enfoque limita su eficacia.

Es cierto, por otra parte, que las limitaciones no siempre son atribuibles a la Carta, sino que en muchos casos son consecuencia directa de las carencias de los propios contextos sociopolíticos, bien sea el español o el europeo, contextos ante los

cuales la Carta tiene una eficacia limitada, o incluso nula en algunos casos. Por ejemplo, proclamar una “Europa unida en la diversidad” no se concilia en absoluto con el hecho de que las instituciones políticas del continente dejen la gestión de la pluralidad lingüística (excepto cuando se trata de las lenguas de Estado oficiales en la UE) en manos de cada Estado, como si la diversidad lingüística real de Europa (aquella que se reconoce como una diversidad que va más allá de las lenguas de Estado) no fuera una “cuestión de Europa”, sino simplemente una “cuestión de Estado” (para más inri, tampoco el Estado español, ni el resto, asumen esa diversidad como “cuestión de Estado”, sino como “simple asunto autonómico”). Quiero decir que la CELROM, como tal, no puede suplir con plenitud la ausencia de una política lingüística propia de las instituciones europeas y del Estado español. Esta limitación se hace más patente teniendo en cuenta que, en un contexto de profundas asimetrías sociolingüísticas, como son los casos de España y Europa, la supuesta “ausencia” de política lingüística implica en realidad “poseer” una política lingüística, pero no precisamente eficaz y beneficiosa para las lenguas “regionales o minoritarias”. La carencia en este caso no es, exactamente, de la CELROM, sino del Estado y de las instituciones europeas.

La CELROM, dada su naturaleza de tratado “entre Estados para los Estados”, no prevé ningún mecanismo que permita su gestión integrada y unitaria, aunque flexible, a escala europea, por encima de las políticas lingüísticas de los Estados miembros. Una política lingüística propia de la Unión Europea, dirigida a preservar la diversidad lingüística del continente más allá de la diversidad que representan las lenguas oficiales de Estado, debería formar parte del nuevo relato que se precisa para el proceso de (re)construcción europea en clave de una Europa social pegada a la ciudadanía. Europa puede contribuir a la superación definitiva del jacobinismo lingüístico mediante la creación de un nuevo paradigma plural (la pluralidad lingüística es un hecho tangible) y pluralista (es decir, ni hegemónica ni uniformizador). En esa tarea, es un reto trabajar para que la Carta sea aprobada y entre en vigor en los Estados que continúan dándole la espalda. Ahora que, tras la reciente publicación del Libro Blanco de la Comisión Europea, todo apunta hacia una Europa de ritmos diferentes donde se podrá avanzar hacia una mayor integración entre quienes así lo deseen, no sería comprensible, ni aceptable, que cuando menos los Estados que apuesten por más Europa en los terrenos político y social no hubieran aprobado y puesto en vigor la CELROM, como paso previo hacia esa gestión unitaria de la Carta en el plano europeo. He ahí un reto político de gran importancia.

Existen Estados que se resisten a ratificar la Carta, y, en consecuencia, la Carta no entra en vigor en ellos. Sin embargo, entidades públicas y Gobiernos subestatales comprometidos con la diversidad lingüística en dichos Estados podrían adherirse a la Carta, lo cual podría vincularlos a un sistema de evaluación de sus políticas según la Carta.

Si nos trasladamos al nivel del Estado español, considero que los objetivos y principios de la CELROM, así como su cuadro de medidas, podrían constituir un esquema perfectamente válido para que el Estado español dé un paso adelante y desarrolle el artículo 3.3 de la Constitución, abandone el monolingüismo político de Estado y abrace consecuentemente la complejidad lingüística del Estado español y su actual bilingüismo territorializado (“regionalizado”), haciendo posible, por ejemplo, que las instituciones centrales del Estado asuman activamente la CELROM. Este podría ser uno de los retos de la CELROM para los próximos años. En efecto, en el terreno de las

lenguas, la España “oficial” tiene un problema con la diversidad, y tiene un problema con la España “real” e incluso con la España “legal”: lo tiene con la España real porque, guste más, menos o nada a los partidarios de la fórmula “un Estado-una lengua”, la diversidad lingüística es algo que realmente existe; lo tiene con la España “legal” porque las instituciones centrales del Estado siguen sin adaptarse suficientemente a las exigencias de la doble oficialidad, evidenciando grandes dificultades para cumplir con las obligaciones derivadas de la CELROM y de las legislaciones autonómicas, y siguen sin desarrollar algunas de las obligaciones previstas en la propia Constitución. Considero un reto que el Estado español atienda en el corto plazo el cumplimiento de las recomendaciones que el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha formulado en los cuatro informes de evaluación con relación a la Justicia y a la Administración periférica del Estado.

Otro reto podría ser que el Gobierno español asuma “la responsabilidad general y final de velar por la aplicación de la Carta (...) (suya es) la responsabilidad del cumplimiento de los tratados internacionales”. Por ejemplo, parece difícilmente comprensible que, en contra de lo previsto en el artículo 11 de la Carta, el Estado optara por mirar a otro lado ante las actuaciones que durante algunos años han impedido la recepción de EITB en Navarra.

Es un objetivo deseable, y pienso que alcanzable, la estructuración de una coordinación y acción común formal entre la Administración central y las administraciones autonómicas competentes en materia lingüística con el fin de contribuir al desarrollo del artículo 3.3 de la Constitución y al impulso de unas políticas lingüísticas positivas acordes con un Estado plurilingüe por parte de las instituciones centrales del Estado. Además, una coordinación estructurada de este tipo podría servir para una gestión compartida de la CELROM, de modo que las CC. AA. participaran directamente en el proceso de seguimiento de la Carta en el Estado.

Parece conveniente considerar que las instituciones del Estado español deberían asumir como un reto inaplazable prestar atención de manera positiva a la petición repetida en los cuatro informes del Consejo de Europa sobre la necesidad de hacer en España, y especialmente en sus territorios monolingües, pedagogía favorable al plurilingüismo del Estado español. En el 4.º Informe, “el Comité de Expertos pide a las autoridades españolas que emprendan una acción firme con el fin de promover la visibilidad de todas las lenguas regionales o minoritarias a través de la educación y de los medios de comunicación” (párrafo 184). Ignorar la realidad hasta el punto de infravalorar al “otro” es sin duda fuente de intransigencia y discriminación.

La acción dirigida a realizar una “pedagogía social favorable al plurilingüismo” debería contemplar, asimismo, la publicitación de la carta, y la difusión de su contenido a los agentes políticos, sociales, mediáticos, económicos y educativos del Estado español. Considero que es extraordinariamente escaso el grado de conocimiento que la sociedad en general tiene en España sobre la Carta.

En lo que a la evaluación se refiere, pienso que cabe realizar diferentes acciones de mejora. La interpretación de la Carta tendrá que ser lo suficientemente flexible para adecuarse a la realidad diversa de las denominadas “lenguas regionales o minoritarias”. Dichas lenguas, aunque habitualmente y de manera errónea suelen ser englobadas bajo una misma etiqueta, poseen realidades y estatus diferentes, que deben ser tenidos en

cuenta a la hora de valorar y evaluar su protección y vitalidad. En ese sentido, sería deseable definir un sistema de indicadores de cumplimiento de la Carta y de evaluación de la vitalidad de las diferentes lenguas, adaptable a la realidad de cada una de ellas, prestando especial atención a las lenguas de la parte II de la Carta, dada su mayor vulnerabilidad. En el marco del citado sistema de indicadores, la flexibilidad debería ser extensible a la evaluación de realidades que, por ser nuevas, no se contemplan en la Carta: por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación, de manera que a la hora de evaluar los compromisos en medios de comunicación se tengan en cuenta todos los soportes de comunicación actuales.

Por otra parte, sería deseable que, sobre la base de la evaluación de estas décadas, se elaborara un directorio de buenas prácticas. Sería conveniente, asimismo, hacer un esfuerzo mayor para cumplir los plazos de la evaluación. Los informes deben ser trianuales, según el artículo 15. En consecuencia, en el caso del Estado español correspondería disponer de cinco informes, pero se han elaborado cuatro. Tal vez sería suficiente contar con evaluaciones quinquenales, pero siempre es importante cumplir el plazo establecido, sea cual sea.

Por último, pienso que se debe posibilitar de manera estable la relación entre el Consejo de Europa y las comunidades autónomas que poseen las competencias en materia de políticas lingüísticas. El Consejo de Europa está integrado por Estados, y no cuestiono en absoluto la interlocución del Consejo y la Oficina de la CELROM con el Estado central. Pero nada formal ni legalmente irresoluble impide lo que, en mi opinión, dicta el sentido común: que haya una relación normalizada y estable entre las administraciones competentes y desarrolladoras de las políticas lingüísticas y el Consejo de Europa, de manera que las CC. AA. puedan participar formalmente en la interlocución del Estado y el Consejo de Europa.

Termino. La preservación y revitalización de una lengua tiene dos protagonistas que destacan por encima de cualquier otro: la persona hablante y la comunidad de hablantes. En ellas, en el uso que ellas hagan, reside la llave de la vitalidad de la lengua. Las normas son absolutamente necesarias, pero no son una panacea. En todo caso, las personas y las comunidades de hablantes necesitan, entre otros, un estatus que les proporcione un suelo seguro, y unas políticas lingüísticas eficaces que descansen en un consenso social y político amplio. Para ello, sin duda, la CELROM —a pesar de sus limitaciones— es un instrumento eficaz, el instrumento más eficaz hoy en Europa, motivo por el que debe ser cuidado y extendido; y a su eficacia contribuye el excelente trabajo que han venido realizando los diferentes Comités de Expertos.

¹ La CELROM (publicada en el BOE núm. 222, de 15-09-2011) fue aprobada por el Consejo de Europa en noviembre de 1992, en Estrasburgo, pero no entró en vigor hasta seis años más tarde, 1998, año en que se cumplió el requisito para su entrada en vigor establecido en el artículo 19, según el cual al menos cinco Estados miembros del Consejo de Europa habrían de expresar formalmente su consentimiento en quedar vinculados por la Carta. En el Estado español entró en vigor en el año 2001 porque España, si bien firmó la Carta en 1992, no procedió a su ratificación hasta 2001, condición de obligado cumplimiento para su entrada en vigor.

² La CELROM es una norma cuya evaluación en Euskadi, y en menor medida en España, he podido seguir de cerca en el ejercicio de la responsabilidad de viceconsejero de Política Lingüística del Gobierno Vasco durante ocho años, en concreto en los períodos 2005-2009 y 2012-2016. Debido a dicha circunstancia he intervenido directamente en la elaboración de tres de los cuatro informes de situación del euskera en Euskadi (años 2008, 2012 y 2016) remitidos al Gobierno de España para que este los integrara en los correspondientes informes trianuales a remitir al Consejo de Europa, y he participado, asimismo, en reuniones con el Comité de Expertos en sus visitas a Euskadi en la monitorización del segundo y cuarto informe. Téngase en cuenta que, hasta la fecha de redacción de este artículo, enero de 2018, son cuatro los informes de evaluación de la aplicación de la CELROM en España aprobados y publicados por el Consejo de Europa (años 2005, 2008, 2012 y 2016). Asimismo, he tenido la suerte de contribuir, junto con otras personas e instituciones, a la promoción de la CELROM en Europa desde la presidencia de la NPLD (Network to Promote the Linguistic Diversity – Red Europea para la Promoción de la Diversidad Lingüística), entre los años 2015 y 2017.

³ La Encuesta Sociolingüística es el principal instrumento de investigación de la evolución social del euskera en sus tres territorios. Se trata de una encuesta quinquenal que viene realizando el Gobierno Vasco desde el año 1991 sobre la población de 16 años o más de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Comunidad Foral de Navarra y Euskadi Norte (Francia), a fin de obtener información sobre la transmisión del euskera en la familia, competencia lingüística en euskera, uso del euskera en diferentes ámbitos públicos y privados, actitud de la ciudadanía con relación al fomento del uso del euskera y valoración de la ciudadanía sobre las políticas de promoción del euskera del Gobierno Vasco y Gobierno de Navarra. Durante varias ediciones, el Gobierno Vasco ha realizado la encuesta correspondiente a Euskadi Norte en colaboración con la Oficina Pública de la Lengua Vasca (Euskararen Erakunde Publikoa – Office Public de la Langue Basque), y la VI Encuesta (correspondiente al año 2016) fue realizada por primera vez conjuntamente por el Gobierno Vasco, el Gobierno de Navarra y l'Office Public de la Langue Basque, impulsada y coordinada por una comisión integrada por los responsables de política lingüística de los tres poderes públicos concernidos. www.euskara.euskadi.eus

⁴ En todo caso, hay que reseñar que en Euskadi Norte en la franja de población de 16-24 años se está invirtiendo la tendencia regresiva general de estas últimas décadas, hasta el punto de que en los veinte últimos años la población bilingüe ha aumentado 7,6 puntos en dicho grupo de edad joven.

⁵ En las tipologías de la Encuesta Sociolingüística se denomina uso “intensivo” al uso del euskera realizado en una proporción igual o mayor que el castellano (en la Comunidad Autónoma de Euskadi y en la Comunidad Foral de Navarra) o el francés (en Euskadi Norte).

⁶ Si bien la CELROM entró en vigor en el Estado español en 2001, veintidós años antes, en 1979, en la Comunidad Autónoma de Euskadi lo había hecho el Estatuto de Autonomía, en cuyo artículo 6 se le reconoce al euskera, como al castellano, carácter de lengua oficial en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se les reconoce a todos los ciudadanos el derecho a conocer y usar el euskera y el castellano, y se les atribuye a los poderes públicos la consiguiente obligación de garantizar el ejercicio efectivo de tal derecho. Tres años más tarde, es decir, diecinueve años antes de la CELROM, se aprueba y entra en vigor la Ley 10/1982, básica de normalización y uso del euskera. En la Comunidad Foral de Navarra fue en 1982 cuando se aprobó la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, equivalente a los Estatutos de Autonomía, en cuyo artículo 9 quedó establecida la cooficialidad del euskera en una parte indeterminada del territorio, y fue en el año 1986 cuando entró en vigor la Ley Foral 18/1986 del vascongado, que delimitó dentro de Navarra el ámbito territorial en el que también el euskera pasaba a ser lengua oficial.

⁷ Véase *Liberation*, 17 de noviembre de 2017, así como la cuenta oficial del ministro en Twitter.

⁸ A finales de junio de 2015, recién elegido presidente de la NPLD, mi primera acción en calidad de presidente consistió en la remisión de una carta al presidente francés, François Hollande, animándole en nombre de la NPLD a que no dejara en el empeño públicamente defendido por él en favor de la ratificación de la CELROM. El 13 de julio respondió la jefa de Gabinete del señor Hollande con un escrito donde, entre otras cosas, decía lo siguiente: “Particulièrement sensible à votre démarche ainsi qu’à vos marques de soutien, Monsieur François HOLLANDE m’a confié le soin de vous en remercier vivement. Soyez assuré du plein engagement du Chef de l’État en faveur de la ratification de la Charte

européenne des langues régionales ou minoritaires, qui garantit la protection du patrimoine linguistique et historique de l'Europe”.

⁹ Tal y como se recoge expresamente en la declaración de ratificación, se trata de “las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra”, si bien en el caso de Navarra se restringe el ámbito territorial de aplicación.

¹⁰ La Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en su artículo 9 establece que “el castellano es la lengua oficial de Navarra”, y “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas”. En su cumplimiento, fue la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, la que determinó la zonificación sociolingüística de Navarra con arreglo a tres ámbitos territoriales: zonas vascófona, mixta y no vascófona, de tal modo que el euskera es oficial solo en la “zona vascófona”, sin perjuicio de diferentes derechos lingüísticos reconocidos en las otras dos zonas.

¹¹ No deja de ser significativo y relevante que el Comité de Expertos, en su primer informe de evaluación sobre la aplicación de la CELROM en España (es decir, en el informe de 2005, correspondiente al ciclo inicial de control), recogiera la siguiente petición (párrafo 72): “El Comité de Expertos alienta a las autoridades españolas (...) a reflexionar sobre la posible necesidad de brindar a la zona mixta una protección adecuada, de conformidad con lo establecido en la parte III (el subrayado es mío), sobre todo habida cuenta de las numerosas medidas que ya se han adoptado (...) Debería señalarse que esta cuestión es independiente de que se reconozca la cooficialidad de la lengua, lo que solo es pertinente desde el punto de vista del sistema jurídico nacional”. Las autoridades españolas declinaron la solicitud argumentando entre sus comentarios y respuestas a las observaciones recogidas en el citado Informe de Evaluación de 2005 (véase párrafo K del Anexo II, comentarios formulados por el Gobierno español) que “una extensión al territorio de la zona mixta del nivel de protección del euskera existente en la zona vascófona, como sugiere el informe del Comité de Expertos, supondría una modificación del régimen de protección del euskera reconocido en la normativa de la Comunidad Foral de Navarra”.

¹² El Comité de Expertos aprobó el IV Informe de Evaluación el 20 de marzo de 2015. Tras el periodo de audiencia concedido al Gobierno de España para que, en su caso, efectuara observaciones con relación a los contenidos del citado informe del Comité de Expertos, finalmente, el Comité de Ministros adoptó e hizo público el 20 de enero de 2016 el acuerdo por el cual “recomienda a las autoridades de España tener en cuenta todas las observaciones y recomendaciones del Comité de Expertos y, con carácter prioritario” seis recomendaciones concretas. El Comité de Ministros, por tanto, hace suyo el IV Informe de Evaluación del Comité de Expertos. El IV Informe, definitivamente aprobado el 20 de enero de 2016, es el último aprobado hasta la fecha de redacción de este artículo.

¹³ El modelo D consiste en la enseñanza íntegramente en euskera, salvo la asignatura de Lengua Castellana y Literatura, que se imparte en castellano.

¹⁴ El Gobierno de Navarra, presidido por Uxue Barkos, se opuso directamente a la medida adoptada por el Ministerio de Industria, como así lo hizo el Gobierno Vasco, presidido por Iñigo Urkullu. Entre las diferentes iniciativas que fueron adoptadas por parte de diferentes organismos sociales, quiero reseñar la que fue adoptada por la NPLD por unanimidad de su Asamblea General. En concreto, como presidente de la Red me correspondió remitir un escrito a las autoridades del Gobierno de España en que, con el debido respeto, les recordaba que los sucesivos informes de evaluación del Comité de Expertos de la CELROM habían recomendado la conveniencia de que se pudieran recibir las emisiones de ETB en euskera también en Navarra; y, considerando que la suspensión de la recepción de ETB en Navarra atentaba contra el espíritu y la letra de la CELROM, la NPLD solicitaba que se adoptaran las medidas necesarias para revertir la decisión de la suspensión. La iniciativa fue puesta en conocimiento del Comité de Expertos de la Carta y los Gobiernos de Navarra y Euskadi.

¹⁵ Téngase en cuenta que el IV Informe, en el que se recoge esta observación, se refiere al periodo 2010-2013. En los ejercicios posteriores a 2015, bajo la dirección de Mikel Arregi, el presupuesto de Euskarabidea ha experimentado un incremento sustancial.

¹⁶ El de la terminología es un tema importante, pero no es el objeto de este artículo. Sirva esta nota simplemente para dejar constancia de que la terminología guarda relación directa con el valor que se le concede o niega a las lenguas. La misma denominación de la CELROM muestra que todas las lenguas no oficiales de Estado son consideradas como lenguas regionales o minoritarias, mientras en realidad cabría distinguir, por ejemplo, entre lenguas minorizadas y minoritarias, lenguas minorizadas no minoritarias, lenguas no hegemónicas, lenguas subestatales oficiales, lenguas subestatales no oficiales, lenguas minoritarias, etc.

¹⁷ El Consejo de la UE del 13 de junio de 2005 posibilitó, mediante sus Conclusiones, un reconocimiento limitado del uso del euskera ante las instituciones europeas, aunque lejos del estatus de oficialidad

reconocido a las lenguas oficiales de la Unión. Dicho reconocimiento “limitado” permite, entre otras cosas, la remisión de comunicaciones escritas en euskera a determinadas instituciones de la UE (tales como la Comisión Europea, el Defensor del Pueblo y Tribunal de Justicia) o la publicación en euskera de una determinada legislación comunitaria o el uso oral del euskera en las sesiones de los Consejos de Ministros abiertas a la participación de las CC. AA. y del CdR.

¹⁸ El Comité de Expertos está integrado por personas designadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre nombres propuestos por los Estados que tienen en vigor la Carta. La demostrada solvencia de los diferentes Comités de Expertos a la hora de elaborar sus informes de evaluación ha sido fundamental para el prestigio de la Carta.

¹⁹ En la visita a Euskadi de monitorización del IV Informe, el Comité de Expertos celebró una jornada de trabajo con los máximos responsables de la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco (y de Elebide y HABE), así como reuniones específicas con representantes del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, con los principales responsables del TSJPV, miembros del Colegio de Abogados de Bizkaia, representantes de EITB, y responsables de Behatokia, Euskararen Gizarte Erakundeen Kontseilua, Tokikom y la fundación Aurten Bai.

²⁰ Los cuatro informes de evaluación de España pueden ser consultados en www.coe.int/minlang.

²¹ El Comité de Expertos, en las Conclusiones del II Informe de Control (aprobado en 2008) señala que “La cooperación entre las autoridades estatales y las comunidades autónomas con lengua cooficial ha permitido a las autoridades españolas elaborar un segundo informe periódico más completo y detallado que el primero” (véase Conclusión C).

²² El Gobierno Vasco, la Generalitat de Catalunya y la Xunta de Galicia suscribieron el 16 de marzo de 2007 un Protocolo de colaboración en materia de política lingüística, en virtud del cual adquirieron numerosos compromisos, entre los cuales figura el de impulsar la aplicación de la CELROM en el Estado español y el de reclamar a la Administración del Estado una actitud activa para la aplicación de la Carta. Fue en el marco del seguimiento de dicho Protocolo cuando los tres Gobiernos se dirigieron por escrito al Gobierno de España en 2013 y 2015 ofreciendo su colaboración/coordiación y solicitando, sin éxito, su participación en todos los trámites de la cuarta evaluación de la CELROM en el Estado español.

²³ La STC 82/1986, sobre la ley del euskera, dice que “la cooficialidad de las demás lenguas españolas lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración Central y de otras instituciones estatales en sentido estricto”.

²⁴ En los tres últimos informes de evaluación (2008, 2012, 2016), el Comité de Expertos se refiere en términos positivos a los siguientes documentos de estrategia y planificación: “EBPN – Plan General de Promoción del Uso del Euskera”, “Futuro de la política lingüística – Proyecto 2005-2009”, “Euskara 21” y “ESEP – Plan de Acción para la Promoción del Euskera”.

²⁵ El Comité de Expertos se refiere a la Declaración de Voluntades que recogía compromisos de colaboración en política lingüística en Navarra y la CA de Euskadi, que, tras un largo periodo de desencuentro, suscribieron el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra en enero de 2008.

²⁶ Fernando Ramallo, profesor de la Universidad de Vigo, es el representante español en el Comité de Expertos de la CELROM, y profundo conocedor de la situación sociolingüística de las lenguas en España. En el marco del IV Seminario sobre el Plurilingüismo en España, celebrado el 21-04-2017 en el Senado, Ramallo ofreció una conferencia sobre el estado de la CELROM en el Estado español, y en ella, junto a reflexiones de interés sobre el presente y futuro de la Carta, aportó información cuantitativa sobre el grado de cumplimiento de los 68 compromisos de la Parte Tercera en las seis CC. AA. con doble oficialidad y en el Valle de Arán.

²⁷ BOE de 2 de julio de 1985. Ha sido objeto de varias revisiones.

²⁸ Actualización publicada el 29-06-2013. Véase López Basaguren, Alberto: “Orden constitucional español y Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias: algunos problemas de aplicación”, in Varios autores: *La protección de las lenguas minoritarias en Europa: hacia una nueva década*, 2011, Gobierno Vasco.

²⁹ De los 47 Estados que forman parte del Consejo de Europa, la Carta ha sido firmada por 33 y ha entrado en vigor en 25, es decir, quedan 22 Estados (47 %) que se resisten a su entrada en vigor. De los 28 Estados que integran la UE, han ratificado la Carta 17, y continúan sin hacerlo 11 (40 %).