

EL LUGAR DE LA DIVERSIDAD E IGUALDAD LINGÜÍSTICAS EN EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA UNIÓN EUROPEA (*)

ÁLVARO DE ELERA

INTRODUCCIÓN

«[W]e need to start from the outside and work back in – from a principled but meaningful commitment to languages, to the reality of multi-state administration, informed but not overwhelmed by *either* sentiment or efficiency. *We need to set out the range of EU language functions, and within these functions, the range of practices and, crucially, their effects*» (1).

El de las lenguas es un tema de creciente importancia para la doctrina dedicada a la integración europea. En los últimos años, y en contraste con cierto descuido previo, varios estudios sobre el tema han sido realizados desde muy distintas perspectivas. Lingüistas, sociólogos, economistas, politólogos y también juristas han trabajado sobre el tema, contribuyendo a la formación de un entero cuerpo doctrinal sobre el asunto (2). De igual forma, trabajos sobre otros aspectos de la integración europea toman cada vez más en consideración la dimensión lingüística de los asuntos tratados (3). Como parte de esta tendencia, las concretas relaciones entre lengua y derecho en la

(*) L. CREECH: *Law and Language in the European Union*.

Quiero agradecer a Ricardo Alonso, Jürgen Bast, Fernando Losada y Miguel-Ángel Rabanal los comentarios hechos a versiones anteriores del texto. Cualquier error en el mismo es únicamente atribuible al autor. Esta investigación se ha beneficiado del apoyo financiero de una Beca de la Fundación Caja Madrid para estudios de Derecho Constitucional en el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg.

(1) SHUIBHNE (2004: 11), la cursiva es mía.

(2) Como ejemplos véanse PHILLIPSON (2003), WRIGHT (2000), DE SWAAN (2001).

(3) Las implicaciones lingüísticas están cada vez más presentes en estudios referentes a cuestiones institucionales de la Unión. Como ejemplo véase VON BOGDANDY (2004: 788).

Unión Europea también han atraído últimamente una atención cada vez mayor: la ya larga actividad de Bruno De Witte ha sido completada por el trabajo de otros académicos como Niamh Nic Shuibhne, que han añadido contribuciones extremadamente valiosas al debate (4). A pesar de ello, el ámbito de tales relaciones es muy extenso y el trabajo académico sobre ellas es aún reciente. En palabras de De Witte «This is not one of the traditional fields of EU law literature with canonical concepts and classical doctrinal controversies (...)» (5). Este hecho hace que los distintos análisis topen a menudo con dificultades conceptuales, y en este sentido los diversos aspectos de las relaciones entre lengua y derecho en la Unión Europea han de ser claramente distinguidos para su mejor comprensión. El libro de Richard L. Creech *Law and Language in the European Union* es un estimable esfuerzo para avanzar en esa dirección.

El trabajo de Creech se dirige al análisis de los aspectos más importantes de las relaciones entre lengua y derecho en la Unión Europea, en el contexto de los dos últimos e importantes eventos en el camino de la integración europea, la ampliación de 2004 y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (6). El libro se propone por tanto ofrecer una visión general y actualizada del asunto, pero a pesar de su reciente publicación han ocurrido desde ella dos eventos de importancia en el campo estudiado: la presentación por el Gobierno Español de un Memorándum con una «Solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España» (7) y la Opinión del Abogado General Miguel Poiares Maduro en el Asunto C-160/03 (8), documentos ambos que atañen al régimen lingüístico de la Unión Europea y prueban la importancia y actualidad del tema. En este texto analizaré el libro en primer lugar para luego centrarme en los citados documentos, manteniendo como directriz la diferenciación entre los distintos aspectos de la relación entre lengua y derecho en la Unión Europea con especial atención a la relación entre el régimen lingüístico de la Unión Europea y el concepto de diversidad lingüística. A menudo, ésta es presentada como la base de aquélla, mientras que aquí defenderé que la base del régimen lingüístico de la Unión

(4) Véase SHUIBHNE (2002).

(5) DE WITTE (2004: 205).

(6) Cuyo estatus final en el momento actual es más que dudoso tras los sendos rechazos en los referendos francés y holandés.

(7) Memorandum del Gobierno Español del 13 de diciembre de 2004, documento del Consejo 16220/1/04, REV1(es).

(8) Asunto C-160/03 *España v. Eurojust*, Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar. La Opinión fue emitida el 16 de diciembre de 2004.

Europea tiene poco que ver con la diversidad o la igualdad lingüísticas y ha de encontrarse en cambio en derechos y principios generales.

EL LIBRO: *LAW AND LANGUAGE IN THE EUROPEAN UNION*

Ya desde el subtítulo, *The Paradox of a Babel 'United in Diversity'*, la obra de Creech hace referencia a una opinión expresada a menudo: la tensión o incluso contradicción en la Unión Europea entre diversidad (referente en este caso a la existencia de múltiples lenguas en la Unión) y unidad (que correspondería idealmente a una sola lengua) (9). En la introducción el autor presenta la lengua como un factor de distorsión en la Unión Europea: «In no way is the EU more diverse than in terms of language (...), a form of division that has presented serious difficulties for the European Union» (10). Esta consideración de la lengua como causa de una problemática paradoja en la Unión define la línea adoptada a lo largo de la obra (11).

Por su parte, la estructura interna del libro nos da información sobre los temas que a juicio del autor resultan más importantes: la obra está dividida en cinco capítulos que pretenden dar atención por separado a los asuntos que así lo merecen en opinión de Creech. Dichos capítulos se refieren al régimen lingüístico de las instituciones y órganos de la Unión (Capítulo I), el alcance y la defensa y promoción de la diversidad lingüística en la Unión (Capítulo II), la libre circulación de mercancías y personas en relación con los derechos lingüísticos (Capítulos III y IV, respectivamente) y la relación entre derechos humanos y derechos lingüísticos (Capítulo V) (12). En el análisis de los distin-

(9) La cuestión de si la «Unidad en la Diversidad» supone o no una paradoja real se trata en TOGGENBURG (2004).

(10) CREECH (2005: 4).

(11) Opiniones divergentes no resultan sin embargo raras: la homogeneidad no es actualmente característica en ninguna comunidad política, nacional o supranacional, y en este sentido podría afirmarse que el problema no es tanto el multilingüismo en sí, que sería más bien una situación fáctica sin connotación alguna, sino la manera en que ese multilingüismo es tratado.

(12) Bruno de Witte ha clasificado las distintas formas en que la doctrina trata las relaciones entre lengua y derecho en la UE, distinguiendo tres niveles: la naturaleza multilingüe del derecho de la Unión Europea, el régimen lingüístico de la Unión Europea y el impacto del derecho de la Unión Europea en los usos lingüísticos nacionales. Siguiendo esta clasificación Creech trataría sobre todo los niveles segundo (Capítulos I y II) y tercero (Capítulos III y IV), con añadidura de un Capítulo V de naturaleza transversal, mientras que el primer nivel sería tratado de manera superficial en el primer Capítulo. Véase DE WITTE (2004: 208).

tos capítulos señalaré primero sus puntos principales para luego comentarlos y finalmente apuntar los factores tratados subyacentes a la relación entre lengua y derechos en la Unión Europea.

1.1. *Capítulo I: «Language Regulation in EU institutions and bodies»*

Este capítulo trata el régimen lingüístico de las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como algunos de los problemas que este régimen provoca, asuntos que han suscitado la atención de la doctrina (13). El fundamento jurídico del régimen lingüístico de la Unión Europea es el primer asunto tratado por Creech, que lo sitúa en los artículos 290 y 314 CE y en el Reglamento No 1/1958 (14). El autor hace tras ello referencia a la existencia de un principio de igualdad lingüística y analiza el proceso de expansión lingüística causado por las sucesivas ampliaciones de la Unión; el caso especial del maltés y las propuestas para incluir al irlandés y a las lenguas co-oficiales españolas son también tratadas aquí. El uso interno de las lenguas en las instituciones y los muchos problemas conexos son el siguiente asunto del capítulo: aquí Creech señala las dificultades derivadas de las necesidades de traducción masiva en las instituciones, así como la dimensión lingüística del artículo 255 CE, estableciendo una conexión entre el acceso a los documentos, la transparencia, el multilingüismo y el uso interno de las lenguas. El Tribunal de Justicia negó la existencia de un principio de igualdad lingüística en la Unión Europea en el Asunto *Kik* (15), analizado por el autor debido a su importancia para el régimen lingüístico de la Unión Europea. El creciente uso de la lengua inglesa en el funcionamiento de la Unión es el último punto de este capítulo, que toma en consideración muchos asuntos.

Comentario

En cuanto a las bases del régimen lingüístico de la Unión Europea, y aunque sigan siendo fundamentales, los artículos 290 y 314 CE y el Regla-

(13) Véanse GÓMEZ DE ENTERRÍA (1992), HEUSSE (1999), LOPES (1999), MILIAN-MASSANA (1995), YASUE (1999), entre otros.

(14) CREECH (2005: 13).

(15) Asunto C-361/01 P, *Christina Kik v OAMI* Rec. 2003 p. I-8283. En el caso *Christina Kik*, una agente de marcas holandesa, atacó el régimen lingüístico de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI), que restringe sus lenguas de trabajo a cinco, inglés, francés, alemán, italiano y español. El Tribunal de Justicia rechazó la existencia de un principio de igualdad lingüística en el parágrafo 82 de la sentencia.

mento 1/58 han de ser entendidos hoy día a la luz de la progresiva recepción de los derechos humanos y libertades fundamentales por la Unión Europea, del desarrollo por parte de ésta de sus propios principios generales del derecho y de la creación de la Ciudadanía europea, todo ello como parte de la evolución general de la CE/UE de sólo una entidad para la cooperación económica internacional/supranacional hasta una comunidad política democrática por derecho propio (16). En este sentido, y tal y como Creech apunta más tarde en el Capítulo V, principios tales como los de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, no-discriminación, apertura y transparencia conllevan repercusiones lingüísticas, son pieza básica de los fundamentos jurídicos generales de la Unión Europea, con inclusión de su régimen lingüístico, y han devenido por tanto totalmente necesarios a la hora de interpretar correctamente este último (17).

La supuesta existencia de un principio de igualdad lingüística sigue siendo controvertida. Dicho principio podría inferirse de la combinación de los Artículos 290 y 314 CE, ya que todas las versiones lingüísticas del Tratado son igualmente auténticas (18). Esto fue además sostenido por el Reglamento 1/1958 en su redacción inicial: Creech argumenta que el concepto de «lenguas oficiales» no resulta exacto, ya que el Reglamento 1/1958 hace referencia únicamente a lenguas oficiales *en las instituciones* (19), pero debe recordarse que cuando el Reglamento 1/1958 fue redactado *solo había instituciones* en el marco de las Comunidades y por tanto el régimen lingüístico era de naturaleza general y establecía un multilingüismo pleno y general y una igualdad total entre lenguas, si bien preveía la posibilidad de diferenciación en su Artículo 6. Posteriores desarrollos de la estructura y el derecho de las Comunidades permitieron una distinción entre lenguas (20), pero el sentido inicial del régimen lingüístico era de naturaleza igualitaria.

Las razones para optar por un multilingüismo pleno en vez de un mono- o bilingüismo en la Unión Europea representan un punto muy importante que puede definir el análisis posterior del asunto. Creech cita al juez del Tribunal

(16) Como apuntó el Abogado General Poiars Maduro en su Opinión en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust* Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar.

(17) Véase en este sentido SHUIBHNE (2004: 1093).

(18) Véanse las razones aducidas por el Servicio Jurídico para admitir el irlandés y descartar las lenguas co-oficiales españolas como lenguas oficiales de la Unión. Documentos del Consejo 9508/05 y 9506/2/05 REV2, respectivamente.

(19) Artículo 1 del Reglamento No 1/1958, [1958] O.J. 17/385.

(20) Como la creación de Agencias o la ampliación de 1973 que atribuyó un estatus especial al irlandés, lengua en la cual se redactó una versión de los Tratados si bien no se introdujo como lengua oficial y de trabajo.

de Justicia Puissechet para basar el multilingüismo en la igualdad política entre Estados y la aplicación directa de la legislación comunitaria (21). Si bien éstas pudieron ser las razones originarias, con la evolución de las Comunidades otras necesidades y motivaciones fueron cobrando importancia. Las sucesivas ampliaciones, un proceso llamado *Linguistic Expansion* por Creech, hicieron que las motivaciones de política interna tras el multilingüismo de la Unión Europea aumentaran con el paso de los años, bien en sentido restrictivo o expansivo, como mostraron los casos irlandés y maltés: una restricción del multilingüismo por razones de política interna vino por el estatus especial atribuido al irlandés en 1973 (22), lo que implicó una pérdida de coherencia para el sistema; un ejemplo opuesto fue el caso del maltés: siendo uno de las dos lenguas oficiales en Malta junto con el inglés (23) podría haberse esperado de los negociadores malteses el haber optado por una solución similar a la irlandesa, pero Malta eligió en cambio un estatus de plena oficialidad para su lengua, siguiendo demandas internas de un pleno reconocimiento de la identidad maltesa en la Unión (24). Estas nuevas motivaciones derivadas de la evolución de las Comunidades son asimismo básicas en la dimensión lingüística de los reglamentos internos de las instituciones, refiriéndose aquí tal evolución a la conversión de la Unión Europea en una comunidad política democrática: de acuerdo con parámetros de derecho administrativo la dimensión interna de la estructuración lingüística de la administración estaría regida por la potestad de autoorganización de la administración, mientras que los aspectos externos tendrían implicaciones en la ciudadanía más allá de la necesidad de igualdad política entre los Estados (25). Este tema fue tratado en la Sentencia *Kik*, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento 1/1958 no resultaba de aplicación a los órganos de la Comunidad (26) al tiempo que negó la existencia de un principio de igualdad lingüística en el derecho de la Unión Europea (27). La sentencia descartó cualquier consideración basada en principios o derechos individuales para centrarse en la posible igualdad

(21) CREECH (2005: 14).

(22) Como se ha dicho el irlandés devino lengua de tratado, pero no oficial y de trabajo.

(23) Artículo 5 de la Constitución de Malta.

(24) Otro buen ejemplo de la relación entre necesidades políticas internas y el régimen lingüístico de la Unión Europea es el reciente Memorandum del Gobierno Español referente al reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España. Véase el punto 2 *infra*.

(25) Es no menos cierto que la división entre actividad administrativa interna y externa es siempre difusa, sobre todo a la luz de los requisitos de transparencia.

(26) Parágrafo 83.

(27) Parágrafo 82.

lingüística y en las necesidades administrativas (28), en un razonamiento jurídico que ha sido ampliamente criticado por la doctrina sobre la base de que el énfasis debería haberse hecho no en las lenguas sino en sus hablantes: puede ser que un principio de igualdad entre lenguas no exista, pero aún así un principio de igualdad entre hablantes es necesario para evitar discriminación (29).

Por último, en cuanto al posible papel de la lengua inglesa como *lingua franca* parece que haya poco que hacer por parte de los poderes públicos comunitarios en caso que esto efectivamente ocurra: la obligación jurídica de respetar y promover la diversidad lingüística no puede llegar al extremo de imponer usos lingüísticos privados. El asunto no es por tanto competencia de la Unión en tanto las obligaciones jurídicas sean respetadas (30): lo que es esperable de la Unión es que cumpla con su propia legislación y los principios que la informan, y mezclar el compromiso con la diversidad lingüística con otras obligaciones lingüísticas derivadas del Tratado puede resultar contraproducente.

Tras el primer capítulo es posible distinguir varios aspectos de la relación entre derecho y lengua en la Unión Europea: derechos, régimen lingüístico interno y externo, igualdad lingüística, diversidad lingüística y promoción de lenguas.

1.2. Capítulo II: «The EU's Commitment to "Linguistic Diversity"»

El segundo capítulo trata la diversidad lingüística y su protección por parte de la Unión Europea. Creech critica el alcance limitado del concepto, que excluye de su seno a las lenguas llamadas minoritarias, que quedan por tanto también excluidas de la política lingüística de la Unión Europea y de los programas culturales y educativos (31). El autor se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia en el Asunto C-42/97 para afirmar el predominio de una visión puramente económica del concepto de diversidad sobre una visión cultural, siendo esta la razón de la exclusión de las lenguas minoritarias (32). En la parte final del capítulo Creech establece una analogía entre diversidad lingüística y biodiversidad y denuncia el hecho de que el concepto limitado de la primera resulta contrario a una óptica respetuosa de los derechos. Para el

(28) Parágrafos 88-94.

(29) SHUIBHNE (2004: 1102-1003).

(30) Si bien algunos autores tienen una opinión diferente. Véase VON BOGDANDY (2004: 788).

(31) Tales como los programas *Lingua*, *Comenius* y *Leonardo da Vinci*.

(32) Asunto C-42/97, *Parlamento v. Consejo*, Rec. 1999 I-869. El Tribunal decidió que la naturaleza de la promoción de la diversidad lingüística era fundamentalmente económica.

autor el alcance limitado del concepto es responsabilidad de la Unión y se explica por la orientación económica del Tratado CE.

Comentario

El limitado alcance del concepto de diversidad lingüística resulta difícilmente justificable, tal y como denuncia Creech, pero las responsabilidades por este hecho tal vez no estén tan claras. El principio de respeto por la diversidad lingüística puede ser entendido como un esfuerzo de protección de las identidades nacionales con base jurídica en el Artículo 6 UE, y del cual el Artículo 149 CE sería expresión (33). Si la base del principio resulta ser de hecho la necesidad de respeto por las identidades nacionales, no parecería en absoluto respetuoso que la Unión definiera cómo han de ser dichas identidades. Siguiendo esta argumentación, les correspondería a los Estados el decidir si quieren ver sus lenguas minoritarias/regionales incluidas en los programas de la Unión Europea. Puede argüirse que el concepto de identidad nacional propia defendido por algunos Estados no es suficientemente inclusivo, pero eso será en todo caso su responsabilidad y no la de la Unión. Si, por el contrario, la promoción de la diversidad lingüística en sí misma considerada es la razón de la existencia de los programas educativos y culturales de la Unión dedicados a la promoción de lenguas, entonces no hay razón para excluir cualquier lengua europea de ellos (e incluso cualquier lengua hablada en Europa, es decir, las lenguas de inmigración). En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ha negado ese valor cultural de la diversidad lingüística, tal y como apunta Creech (34).

En este segundo capítulo aparecen algunos factores más en la relación entre lengua y derecho en la Unión Europea: la diversidad lingüística y su alcance, los programas culturales y educativos y el papel de las lenguas minoritarias.

1.3. *Capítulos III: «Language Rights and the Free Movement of Goods», y IV: «Language Rights and the Free Movement of People»*

Comentaré estos dos capítulos en conjunto ya que ambos tratan la influencia que las actividades de la Unión Europea y en especial las libertades del

(33) Véase *infra* la Opinión del Abogado General Poiares Maduro en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust* Sentencia del 15 de marzo de 2005, aun sin publicar.

(34) En el Asunto C-42/97, *Parlamento v. Consejo*, [1999] Rec. I-869.

mercado interior tienen sobre los usos lingüísticos nacionales. En el Capítulo III Creech analiza los aspectos lingüísticos de distintas directivas referentes al etiquetado de productos, así como la abundante jurisprudencia que su aplicación ha motivado, haciendo referencia también a asuntos de terminología y a jurisprudencia relativa a las marcas comerciales. En el Capítulo IV el autor estudia las implicaciones lingüísticas de la libre circulación de personas y la libertad de establecimiento, incluyendo las directivas relevantes y la jurisprudencia. En ambos casos, Creech señala la incoherencia de la política lingüística de la Unión Europea y aboga por una mayor consideración de los derechos individuales en su configuración.

Comentario

Es indiscutible que las libertades de circulación y el derecho de la Unión Europea en general tienen impacto en el uso nacional de las lenguas, y el asunto ha sido ampliamente tratado por la doctrina (35). No obstante, los factores en juego son los derechos del consumidor y la no-discriminación frente a la diversidad lingüística, mientras que los derechos lingüísticos son sencillamente el medio por el que los primeros interactúan. Un punto determinante puede ser el de si la discriminación lingüística equivale a discriminación por razón de nacionalidad según se expresa en el Artículo 12 CE: la conexión entre ciudadanía, Estados miembros y oficialidad de las lenguas fue sugerida por el Abogado General Poiares Maduro en su Opinión en el Asunto C-160/03, pero el tema permanece abierto (36).

Otros dos factores de interés aparecen en estos dos capítulos: la protección lingüística nacional y la no-discriminación, estando esta última conectada con la lengua en el sentido de que la discriminación lingüística puede llevar a discriminación por razón de nacionalidad.

1.4. *Capítulo V: «Language Rights as Human Rights»*

En el capítulo final Creech establece un vínculo entre estándares de derechos humanos y asuntos lingüísticos en la Unión Europea. El autor analiza el progresivo compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos y la

(35) Véanse entre otros BAQUERO (1997), GONZÁLEZ (1999).

(36) Parágrafo 62 de la Opinión del Abogado General Poiares Maduro en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust* Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar.

emergencia de estándares internacionales y europeos de derechos lingüísticos para posteriormente comprobar su coherencia con los programas educativos de la Unión y su conexión con las libertades de circulación de bienes y personas y el régimen lingüístico de la Unión Europea. El argumento principal de Creech es que esos estándares deberían ser respetados por la Unión en todas sus medidas, teniendo en cuenta el hecho de que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales es un principio básico de la Unión Europea. Por ello los programas educativos y culturales de la Unión deberían incluir las lenguas minoritarias para así respetar dichos estándares. A su vez, las libertades del mercado interior podrían proporcionar en opinión del autor mayor protección a los derechos lingüísticos. Finalmente, en cuanto a la relación entre los usos lingüísticos de las instituciones y los derechos humanos, Creech defiende la inclusión de las lenguas minoritarias en el régimen lingüístico de la Unión Europea.

Comentario

Las referencias a los estándares de derecho internacional en el campo de los derechos lingüísticos son pertinentes y han sido usadas por muchos autores (37). En cuanto a los programas educativos debería recordarse que, tal y como dice Creech, el nuevo *ethos* parece imponer la tarea de promover las lenguas minoritarias a los *Estados*, y puede resultar un tanto inocente pretender que los Estados que no promueven dichas lenguas en su suelo puedan permitirle a la Unión hacerlo por su cuenta; el asunto es sin embargo discutible y muchos autores defienden dicha inclusión (38). La capacidad de las libertades del mercado interior para extender los derechos lingüísticos parece indiscutida (39). Por último, y como ya apuntamos, el asunto de qué lenguas han de incluirse en el régimen lingüístico de la Unión Europea es algo que ha de ser definido por los Estados miembros y no por la propia Unión (40). Los problemas aquí trascienden las lenguas minoritarias ya que, como se vio en la saga *Kik*, las diferencias pueden surgir entre lenguas ya reconocidas oficialmente (o «*regulation languages*» en palabras de Creech). Este punto debe ser puesto no obstante en contexto: la Unión Europea ha experimentado un proceso de transformación en una comunidad política democrática en la que los

(37) Véanse, entre otros, DE WITTE (1992) y SHUIBHNE (2002).

(38) SHUIBHNE (2002).

(39) DE WITTE (1992).

(40) Tal y como muestra el Artículo 290 EC, que requiere la unanimidad en el Consejo.

derechos humanos, los principios generales del derecho y la ciudadanía han de ser tenidos en cuenta en su estructura y funcionamiento; este proceso permanece sin embargo inacabado y en el campo del régimen lingüístico ni las instituciones ni el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia han sido totalmente conscientes de ello y han permanecido presos de una concepción del régimen lingüístico basada sobre todo en criterios de eficacia administrativa, como se mostró en la saga *Kik*.

El papel de los derechos y los principios generales en las relaciones entre lengua y derecho en la Unión Europea es el asunto principal tratado en este capítulo.

1.5. Valoración general de la obra

Law and Language in the European Union es un libro muy valioso, con una cualidad que lo hace necesario: sirve como una brillante introducción, podría decirse como un manual, sobre el tema de la relación entre lengua y derecho en la Unión Europea. No había aún ningún libro con estas características, incluyendo los puntos principales del tema en un único volumen, escrito en un estilo ágil y agradable y resumiendo de manera muy eficiente los aspectos principales de la interacción entre lengua y derecho en la Unión Europea. El libro está muy definido por el hecho de que se ha basado en una tesis de LL. M.: proporciona una perspectiva general del tema desde un punto de vista jurídico y no pierde coherencia entrando en disquisiciones sociolingüísticas o de otro tipo. El autor es un jurista y el análisis está modelado por ese hecho, como puede verse en el amplio y preciso uso de la jurisprudencia o las preguntas parlamentarias. La división del libro hecha por Creech es una muy buena opción, pero otros temas, tales como la relación entre multilingüismo, transparencia y la política informativa de la Unión, habrían merecido tal vez mayor atención (41).

Tres ideas pueden resaltarse del libro: la incoherencia de la política lingüística de la Unión Europea, una fuerte defensa de las lenguas minoritarias y la conexión entre los estándares de derechos y la regulación lingüística de la Unión. La primera idea resulta aceptada de manera virtualmente unánime por la doctrina; casi todos los analistas coinciden en describir el régimen y la política lingüísticos como deficientes (42). Los otros dos puntos han sido

(41) Este vínculo no ha sido aún suficientemente explorado. Sin embargo véase AZIZ (2004).

(42) DE WITTE (2004: 240).

tratados por dos recientes documentos, el *Memorandum del Gobierno Español con una Solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España* y la Opinión del Abogado General Poiares Maduro en el Asunto C-160/03 *Reino de España v Eurojust*. A continuación procederé a su análisis en relación con el libro de Creech.

2. MEMORÁNDUM DEL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA EL RECONOCIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA DE TODAS LAS LENGUAS OFICIALES EN ESPAÑA

Tras las elecciones generales de marzo de 2004 en España y el subsiguiente acuerdo alcanzado entre PSOE y ERC para asegurar la estabilidad parlamentaria, tuvo lugar un cambio en la apreciación de las lenguas co-oficiales españolas (43). Este cambio tuvo repercusiones a escala europea en la forma de una enmienda propuesta por el Gobierno Español al Artículo IV-448 del Tratado que establece una Constitución para Europa, que permitía la existencia de versiones del propio Tratado en lenguas minoritarias (44), en lo que supuso un verdadero cambio en la consideración de dichas lenguas en la Unión. Tras este logro el Gobierno Español intentó ir aún más allá: el 13 de diciembre de 2004 sometió al Consejo una *Solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España*. El documento es la primera propuesta oficial de inclusión de lenguas minoritarias en el régimen lingüístico de la Unión Europea, y proponía un estatus semi-oficial para vasco, catalán-valenciano y gallego en la Unión. Se trata de un texto corto (seis páginas) con cuatro partes, una introducción, la propuesta y dos anexos, uno con una propuesta de reforma del Reglamento 1/1958 y el segundo con las medidas prácticas para la implementación de las modificaciones legales propuestas. Primero explicaré los puntos principales del documento para luego comentarlos a la luz de las propuestas de Creech.

(43) La promoción del catalán en Europa era un punto importante del programa electoral de ERC para las elecciones generales de marzo de 2004 (www.esquerra.org), mientras que el PSOE no hacía mención al asunto, que sí aparecía ya en su programa para las elecciones europeas de noviembre de 2004 (www.psoe.es).

(44) El segundo párrafo del Artículo dispone que el Tratado «podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo». Estas lenguas fueron en España catalán, gallego y vasco.

2.1. *El Memorándum*

En la *introducción*, el Gobierno español resaltó en primer lugar la importancia de las lenguas co-oficiales en España y para la ciudadanía española. Las razones aducidas para apoyar estas afirmaciones fueron la importancia histórica de la diversidad lingüística en España, el reconocimiento constitucional y legal de dicha diversidad en el ordenamiento jurídico español y una razón de tipo sociológico: el hecho de que las lenguas co-oficiales son «lenguas vivas en el más pleno sentido de la expresión». La segunda parte de la introducción se dedica a explicar por qué lo anterior debería ser tenido en cuenta por la Unión Europea, refiriéndose para ello únicamente a las razones sociológicas y estableciendo dos vínculos: uno entre la importancia social de las lenguas co-oficiales en España y su importancia a escala europea y otro entre el uso social nacional de las lenguas y la legitimidad de la Unión a través de su proximidad con la ciudadanía (45).

En la *propuesta* se presentaba una reforma del Reglamento 1/1958 como modo de alcanzar el pleno reconocimiento de las lenguas co-oficiales, tras tomar las versiones del Tratado en dichas lenguas como un primer paso en ese sentido. La reforma se dirigía a tres objetivos diferentes. El primero se refería a la comunicación escrita con las instituciones, órganos consultivos y el Defensor del Pueblo Europeo, buscando un estatus similar al que tienen las lenguas oficiales actuales (46). El segundo objetivo era el de facilitar el uso de estas lenguas por los representantes de los ciudadanos en las sesiones plenarios del Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Consejo. El tercer objetivo era el de permitir la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los textos finales aprobados según el procedimiento de co-decisión en las lenguas en cuestión. El Gobierno Español subrayó su disposición a asumir todos los costes surgidos de la implementación de las medidas propuestas. Por último, el Gobierno Español propuso que esas lenguas se incluyeran en el Programa *Lingua* (47).

(45) «En esta nueva etapa de la construcción europea (...) es necesario acercar Europa y sus instituciones a los ciudadanos: los hombres y mujeres de Europa tienen que sentirse parte del proceso de integración».

(46) Si bien el derecho a la comunicación con las instituciones en las lenguas oficiales tiene un estatus legal reforzado en el caso de las lenguas actuales, ya que se deriva de los propios Tratados y eventualmente de la Constitución para Europa, mientras que en el caso de las lenguas co-oficiales la base legal sería de derecho derivado. No obstante, el estatus del Reglamento 1/1958 puede ser visto como cuasi-constitucional, ya que su modificación depende de la exclusiva y unánime voluntad del Consejo.

(47) El objetivo del programa es la promoción de la enseñanza de lenguas extranjeras y el desarrollo de materiales educativos para ese fin.

En el *Anexo I*, que contiene el Reglamento 1/1958 reformado (48), se proponen modificaciones en la motivación del Reglamento y en cinco de sus ocho Artículos (1, 3, 4, 5 y 8), añadiendo además un nuevo Artículo (número 9) y un Anexo al Reglamento que formaría parte integral del mismo. En la motivación del Reglamento, un nuevo párrafo hace referencia a la necesidad de proximidad entre la ciudadanía y la Unión y sus instituciones, razón por la que debería tenerse en cuenta el hecho de que algunos Estados miembros reconocen en sus Constituciones estatus oficial pleno a otras lenguas: el vínculo se hace aquí entre la proximidad y *la plena oficialidad, constitucionalmente reconocida, de las lenguas*. La reforma propuesta para el Artículo 1 le añade un segundo párrafo, expresando que catalán-valenciano, vasco y gallego tendrán estatus oficial en la Unión Europea «en las condiciones y a los solos efectos establecidos en el Anexo de este Reglamento», haciendo más tarde una referencia ligeramente distinta a su estatus jurídico nacional: el artículo 1 se refiere a «lenguas que de conformidad con el ordenamiento constitucional de un Estado miembro tienen el carácter de lenguas oficiales en su territorio». El resto de los cambios propuestos se dirigen a la consecución de los objetivos adelantados en la propuesta; el nuevo artículo 9 dice «El anexo del presente Reglamento forma parte integrante del mismo», siendo allí donde se encuentran las medidas detalladas sobre la inclusión de las lenguas co-oficiales españolas. El Anexo tiene tres puntos distintos. El Punto 1 tiene a su vez dos partes, una referente a la comunicación entre ciudadanos e instituciones y la otra dedicada al *Diario Oficial de la Unión Europea*. La parte primera establece un régimen de comunicaciones similar en sus resultados al existente para las lenguas actualmente oficiales, pero mucho más complejo en su funcionamiento, con atribución de un papel de mediación a las autoridades españolas (49). La segunda parte se refiere a la publicación del *Diario Oficial* en las lenguas co-oficiales españolas de los actos jurídicos adoptados según el procedimiento de codecisión y asegura la prevalencia de las 20 lenguas actuales sobre las propuestas en caso de discrepancia lingüística. El Punto 2 se refiere al uso activo de las lenguas co-oficiales españolas en las sesiones plenarias del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, así como, en su caso, en las reuniones

(48) La propuesta incluye una reforma similar para el Reglamento EURATOM 1/1958 [1958] D.O. 17/401.

(49) Según la propuesta española el ciudadano enviaría el documento a las autoridades españolas, que lo traducirían y enviarían a la institución en cuestión en ambas lenguas; la institución enviaría la respuesta en español a las autoridades españolas, que la traducirían de nuevo y enviarían las dos versiones al ciudadano.

ministeriales del Consejo (50). El Punto 3 establece que todos los costes administrativos serán sufragados por España.

Por último, el *Anexo II* al Memorandum detalla las medidas concretas propuestas para la realización de las obligaciones jurídicas derivadas de la reforma del Reglamento 1/1958, aclarando que tales medidas sólo se aplicarían a personas físicas o jurídicas sujetas a la jurisdicción española.

2.2. Comentario

En cuanto a la *introducción* cabe preguntarse por qué el Gobierno Español buscó razones más allá del estatus constitucional y legal interno de las lenguas co-oficiales para defender su oficialidad en la Unión Europea. ¿Quería tal vez expresar la diferencia entre catalán, gallego y vasco por un lado e irlandés u otras lenguas minoritarias con menos importancia social por el otro? La motivación expuesta en la segunda parte de la introducción así lo sugiere y podría ser una posible explicación al hecho de que los Gobiernos Irlandés y Español no planearan ninguna estrategia común para la posible reforma del Reglamento 1/1958 (51). Si la razón principal para dicha reforma es la necesidad de acercar la Unión y sus instituciones al ciudadano entonces el estatus interno de las lenguas no pasa de ser un componente más de su importancia social. En este sentido el irlandés sería una lengua con el mayor estatus legal en Irlanda, pero cuya importancia en términos sociales es mucho menor (52), mientras que otras lenguas regionales no sólo carecerían de esa relevancia social sino también de un estatus jurídico equivalente (53).

De acuerdo con la *propuesta*, las lenguas que disfrutaran de estatus oficial nacional de carácter infraconstitucional no podrían ser reconocidas en la Unión Europea (54). No obstante, en la redacción actual del Reglamento 1/1958 cualquier tipo de estatus oficial nacional se considera como base sufi-

(50) Esta referencia a la posible aplicación al Consejo parece aludir a la posible presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en la Delegación Española.

(51) El Gobierno Irlandés sometió una propuesta al Consejo el 23 de noviembre de 2004 para el reconocimiento pleno del irlandés como lengua oficial y de trabajo. Documento del Consejo 15205/04.

(52) Según cifras del año 2002, aproximadamente 1,5 millones de personas hablaban irlandés en Irlanda, frente a 2,2 millones que no lo hacían. Véase la página web de la Oficina Central de Estadísticas de Irlanda: www.cso.ie.

(53) Como el bretón o el galés.

(54) Como el caso del frisón, por ejemplo.

ciente para la oficialidad en la Unión Europea (55), así que cabría preguntarse por esta necesidad de motivación reforzada por la proximidad para las lenguas propuestas, teniendo además en cuenta que ellas disfrutaban de reconocimiento constitucional mientras que algunas de las actuales 20 no (56). ¿Por qué este doble requisito basado en factores europeos (necesidad de proximidad al ciudadano) y nacionales (reconocimiento constitucional)?

En el *Anexo I*, referente a la propuesta de modificación del Reglamento 1/58, la diferencia en la redacción de la motivación por un lado, que hace referencia a «Estados miembros en los que el ordenamiento constitucional reconoce el *carácter de lenguas oficiales con plenos efectos* también a otras lenguas», y del Artículo 1 que se refiere a «lenguas que de conformidad con el ordenamiento constitucional de un Estado Miembro *tienen el carácter de lenguas oficiales en su territorio*», puede ser sutil pero está cargada de sentido: el estatus constitucional de las distintas lenguas en España no es exactamente idéntico, y el castellano ocupa cierto lugar de privilegio en relación con las lenguas co-oficiales (57). Por otro lado la cuestión del uso de ciertas lenguas en las instituciones se presentó de manera separada en el Anexo, tal vez porque va más allá del Reglamento 1/1958 y afecta a la organización interna de dichas instituciones: mientras que en el Reglamento 1/1958 no se prevé la obligatoriedad del uso de las 20 lenguas actuales en las instituciones si así se solicitara, la reforma la introduciría para las lenguas co-oficiales españolas. En el posible (y no muy probable) caso de que los Reglamentos de Procedimiento de las instituciones afectadas sufrieran un cambio para permitir un multilingüismo reducido excluyendo algunas de las 20 lenguas oficiales actuales esto sería compatible con el Reglamento 1/1958; pero no podría suceder con las lenguas co-oficiales españolas si la propuesta se hubiera adoptado en

(55) La motivación del Reglamento dice «Considerando que las cuatro lenguas en que ha sido redactado el Tratado son reconocidas como lenguas oficiales cada una de ellas en uno o varios Estados miembros de la Comunidad».

(56) Por ejemplo el caso del alemán en Alemania o el neerlandés en los Países Bajos.

(57) Este asunto ha sido sujeto de una larga controversia ante el Tribunal Constitucional español, pero resumiendo hay dos diferencias principales entre lenguas en la Constitución española: mientras que el español (o castellano, tal y como es denominado en la Constitución) es la lengua oficial de la totalidad del Estado, las otras lenguas son co-oficiales junto con el español en las respectivas Comunidades Autónomas (Art. 3 CE), y de aquí por tanto la referencia al territorio. Además, la Constitución prevé para el castellano un derecho de uso y un deber de conocimiento, no aplicándose esto último a las lenguas co-oficiales. La redacción del preámbulo propuesto implicaría una igualdad total entre las distintas lenguas en España, mientras que el Artículo 1 resulta más prudente y ceñido a la realidad jurídica. De hecho, si las lenguas fueran realidad exactamente iguales, sería difícil en términos internos no buscar una igualdad plena en la Unión Europea en vez del estatus propuesto.

los términos citados. En cuanto a los costes, y aunque podría imaginarse fácilmente una solución alternativa (que la propia Unión Europea se hiciera cargo de ellos) puede preverse que otros Estados miembros, no teniendo que ver con el asunto y preocupados ya con el monto de sus contribuciones al presupuesto comunitario y con la manera en que esas contribuciones se utilizan, podrían haber expresado sus reservas al respecto. Pero la postura española tiene otras implicaciones más allá de la prudencia política, y expresa otra idea: la de que *el problema del reconocimiento de las lenguas co-oficiales españolas en la Unión Europea no es de hecho un problema de la Unión Europea en sí, sino un problema meramente español y por tanto nada por lo que la Unión Europea, es decir, los otros Estados miembros, hayan de pagar*. Si esto es así resultaría incoherente con la motivación expresada por España en la introducción: si la razón principal para el reconocimiento de las lenguas co-oficiales es aproximar la Unión a sus ciudadanos, entonces ¿por qué debería asumir España los costes en solitario, incluso aunque las lenguas afectadas sean sobre todo lenguas españolas? De hecho catalán y vasco, aún sin estatus oficial, son también lenguas maternas de muchos ciudadanos franceses (y, en el caso del catalán, algunos italianos).

En el *Anexo II* el punto de que sólo las personas sujetas a la jurisdicción española pueden hacer uso de las lenguas co-oficiales puede ocasionar problemas. Si la motivación es realmente la proximidad ¿por qué un ciudadano francés de lengua materna catalana no debería tener el mismo derecho a ella que un español? Una razón podría ser el hecho, presente en la introducción del Memorandum, de que mientras el catalán está reconocido como lengua oficial en el territorio español según las normas constitucionales, no es ése el caso de Francia. Pero entonces la razón principal pasa a ser el estatus jurídico interno de las lenguas, y no la proximidad entre la Unión y sus ciudadanos. Podría imaginarse perfectamente el caso de un ciudadano francés de lengua materna catalana enviando una comunicación escrita de paso desde España y solicitando al Gobierno Español la asunción de costes por la eventual traducción. Si el ciudadano francés no tuviera derecho a dirigirse a la Unión Europea en catalán desde España, ¿no supondría eso una discriminación por razones de nacionalidad? (58). La extraña motivación hecha en el Memorandum es fuente de problemas: si la motivación real es la proximidad basada en el uso de lenguas

(58) Por analogía véase el parágrafo 16 del Asunto C-274/96, *Bickel y Franz* [1998] Rec. 7637, parágrafo 16: «[...] la posibilidad que tienen los ciudadanos de la Unión de comunicarse, con igual derecho que los nacionales, en una lengua determinada con las autoridades judiciales y administrativas de un Estado puede facilitar el ejercicio de la libertad de circular y residir en otro Estado miembro».

maternas ante la Unión Europea, entonces cualquier ciudadano de la Unión, sin considerar su nacionalidad o el estatus de la lengua en cuestión en su país, debería tener ese derecho y todos los costes deberían ser asumidos por la Unión Europea. Y si, por el contrario, la motivación está sólo en la estructura constitucional interna de España o en necesidades políticas internas, entonces el Gobierno Español habría de reconocerlo y asumir que otras lenguas tienen quizás un derecho mejor fundado (59). Podría razonarse que la proximidad se refiere al reconocimiento por parte de la Unión de las peculiaridades constitucionales de cada Estado (60), pero entonces no es preciso añadir ninguna otra razón y de nuevo el irlandés gozaría de mejor derecho para su reconocimiento, ya que su posición es la de una lengua con pleno estatus oficial constitucionalmente reconocido, además de ser primera lengua nacional (61).

La propuesta española se encuentra con dificultades a la hora de motivar adecuadamente la inclusión de las lenguas minoritarias en el régimen lingüístico de la Unión Europea, un punto defendido por Creech, lo que muestra que la doble dimensión Estados/ciudadanos ha de ser tenida en cuenta.

3. LA OPINIÓN DEL ABOGADO GENERAL POIARES MADURO EN EL ASUNTO C-160/03 REINO DE ESPAÑA V EUROJUST

La Opinión del Abogado General Poiares Maduro en este asunto fue emitida el 16 de diciembre de 2004; en ella el Abogado General realizó un completo análisis y racionalización del régimen lingüístico de la Unión Europea (en contraposición con la saga *Kik*, referida únicamente a la Comunidad Europea) (62). Sus esfuerzos fueron sin embargo vanos, ya que el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de la demanda el 15 de marzo de 2005. El asunto trataba un recurso de nulidad presentado por España contra ocho convocatorias de candidaturas dirigidas a constituir listas de reserva para cubrir unos puestos de trabajo de agentes temporales en Eurojust (63), que establecían determinados requisitos lingüísticos tanto para los puestos a cubrir

(59) Como en el caso irlandés.

(60) Véase MAYER (2003).

(61) Siendo también el caso del luxemburgués: véase la *Ley sobre el estatus de las lenguas* de 24 de febrero de 1984.

(62) Asuntos T-120/99 *Kik v OAMI* [2001] Rec. II-2235 y C-361/01P *Kik v OAMI* [2003] Rec. I-8283.

(63) Órgano de la Unión Europea con personalidad jurídica creado por la Decisión del Consejo 2002/187/JHA [2000] D.O. L63/1, para la promoción de la cooperación entre los Estados Miembros en el ámbito de la justicia.

como para la cumplimentación de las propias actas de candidatura (en concreto, y respectivamente, un buen conocimiento de inglés o inglés y francés, y la obligación de entregar ciertos documentos referentes al acta en inglés). España adujo que dichos requisitos infringían el Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, el régimen lingüístico de Eurojust (64) y el principio de no-discriminación del Artículo 12 CE. Dado que España basó erróneamente su demanda en el Artículo 230 CE, ésta fue finalmente rechazada por el Tribunal de Justicia sin entrar al fondo del asunto, por lo que no se analizaron ni valoraron las consideraciones hechas por el Abogado General Poiaras Maduro sobre el régimen lingüístico. Si bien la Opinión tenía implicaciones muy distintas, lingüísticas y de otro tipo, me centraré aquí en el esquema lingüístico general propuesto por el Abogado General sin entrar en otros detalles. En primer lugar expondré su opinión para luego comentarla en conexión con el libro de Creech.

3.1. *La opinión*

El Abogado General realizó una propuesta para racionalizar el régimen lingüístico de la Unión Europea y los principios en los que se basa. Empezó por expresar en el parágrafo 24 que el asunto estaba relacionado con lo que denominó «una exigencia esencial del derecho de la Unión que corresponde a los Estados miembros, en primera instancia, proteger», en concreto el de respeto a la diversidad lingüística. Para Poiaras Maduro los Artículos 41 UE y 290 CE tomados en consideración conjuntamente suponen que «las instituciones de la Unión ejercen sus competencias respetando la diversidad lingüística», y también que «el respeto de la diversidad lingüística es uno de los aspectos esenciales de la protección dispensada a la identidad nacional de los Estados miembros», como se deriva de los artículos 6 UE y 149 CE. Finalmente calificó el interés en la defensa de una norma tal como la de protección de la diversidad lingüística en la Unión como «fundamental». En el parágrafo 30 Poiaras Maduro afirmó que la aplicación del Reglamento 1/1958 en la Unión Europea se derivaba del artículo 41 UE y que la expresión «lenguas de trabajo» presente en el Reglamento 1/1958 cubría el funcionamiento interno de las instituciones. Si bien admitió la posibilidad de establecer diferencias en el tratamiento lingüístico de las actividades internas y externas de la administración, estas diferencias deberían referirse en su opinión solo a la aplicación del régimen lingüístico y no su configuración.

(64) Artículo 31 de la Decisión Eurojust.

En los párrafos 34-38 el Abogado General afirmó que los requisitos lingüísticos no están ligados únicamente a disposiciones del Tratado sino también a derechos, principios y objetivos (65). El principio de respeto por la diversidad lingüística se presenta como uno de especial importancia en una Unión que busca el establecimiento de una sociedad caracterizada por el pluralismo. El principio en cuestión tendría una base doble: el pluralismo y el respeto por las identidades de los Estados miembros. Poiars Maduro considera la lengua como un componente fundamental de la identidad personal y nacional y define el régimen lingüístico como una garantía de los derechos lingüísticos de los particulares y por tanto como una regla institucional fundamental de la Unión Europea. Todo esto no implica en su opinión una igualdad absoluta entre lenguas en toda situación, pero cualquier limitación debería ser de carácter restringido.

En los párrafos 40-50, Poiars Maduro aplica las consideraciones previas al régimen lingüístico de las instituciones y los órganos de la Unión Europea. En primer lugar expresa la existencia de un principio general y fundamental, aunque no absoluto, de respeto por la diversidad lingüística de la Unión: general en el sentido de que se aplica a todas las instituciones y órganos de la Unión y la Comunidad y fundamental en cuanto que su implementación ha de ser respetada por todos ellos. El principio no sería sin embargo absoluto, y Poiars Maduro admite que en algunos casos pueden imponerse restricciones sobre su alcance, distinguiendo tres situaciones distintas: las comunicaciones entre instituciones y ciudadanos, las relaciones administrativas entre los mismos sujetos y por último el funcionamiento interno de instituciones y órganos. Para el Abogado General el principio debería ser totalmente respetado en el primer caso, ya que ahí aparece ligado al concepto de ciudadanía, al derecho de participación democrática y al principio de igualdad, razón por la cual objeciones derivadas de dificultades técnicas no serían relevantes. En el campo de las relaciones administrativas Poiars Maduro admite que ciertas restricciones pueden imponerse debido a necesidades administrativas (66), permitiendo al Consejo el establecimiento de regímenes diferencia-

(65) El Abogado General se refirió a jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia para recordar que en el Mercado Interior los derechos lingüísticos de los particulares resultan de especial importancia: véase el Asunto 137/84 *Mutsch* [1985] Rec. 2681, párrafo 11.

(66) De tal manera que por ejemplo las personas capaces de comprender el proceso en otra lengua o poseedoras de recursos que les permitan superar eventuales dificultades lingüísticas podrían verse forzadas a comunicarse en una lengua que no fuera la propia. Este argumento fue usado por el Tribunal de Justicia en el Asunto C-361/01P *Kik v OAMI* [2003] Rec. I-8283, párrafo 88.

dos con debido respeto a los principios de proporcionalidad y no-discriminación. Por último, en relación con el funcionamiento interno de instituciones y órganos, Poiares Maduro afirma que, de acuerdo con el Artículo 6 del Reglamento 1/1958, la elección de lenguas ha de hacerse por las instituciones u órganos, si bien conjugando los principios de eficacia administrativa y equilibrio geográfico y lingüístico por una parte y el principio de no-discriminación por la otra.

En opinión de Poiares Maduro una única lengua de trabajo en las instituciones y órganos debería ser suficiente para asegurar una comunicación efectiva. El Abogado General conectó lengua y nacionalidad al afirmar que requisitos lingüísticos injustificados supondrían discriminación por razón de nacionalidad o en cualquier caso una barrera injustificada al acceso al empleo (67). Más tarde, afirmó que la preferencia por determinadas lenguas supone una ventaja para los ciudadanos que tienen dichas lenguas como maternas y continúa afirmando que dicha preferencia no debería llevar a la reserva de una vacante para una o más nacionalidades concretas (68). Los órganos de la Unión disfrutaban en su opinión de cierto nivel de autonomía para determinar la naturaleza de sus necesidades funcionales: no precisaban justificar el requisito de lenguas específicas para ciertos puestos pero deben justificar aún así la selección de sus lenguas de trabajo. Por último, para el Abogado General la comunicación entre los candidatos a una vacante en un órgano de la Unión y dicho órgano no es igual que la comunicación entre un ciudadano que hace uso de su derecho a la participación democrática y las instituciones, ya que en el primer caso puede haber una justificación para los requisitos lingüísticos basada en las cualidades necesarias para el desempeño de la vacante mientras esto no afecte negativamente a los intereses de los potenciales candidatos (69).

3.2. *Comentario*

La opinión del Abogado General Poiares Maduro en este asunto supuso un intento de definir un sistema coherente de relaciones lingüísticas entre los ciudadanos y la maquinaria institucional europea, en el cual el principio de igualdad lingüística, los derechos individuales y otros principios generales ocuparían una posición principal. Al tiempo, el Abogado General intentó

(67) Parágrafo 62.

(68) Parágrafo 63.

(69) Parágrafo 69.

salvaguardar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establecida en el Asunto *Kik*. El sistema propuesto por Poiares Maduro iba por tanto en la línea, seguida por Creech, de respeto a los derechos individuales en el régimen lingüístico de la Unión Europea.

El sistema del Abogado General puede ser resumido de la siguiente forma: la Unión Europea (70) está sujeta a un principio general y fundamental, si bien no absoluto, de respeto por la diversidad lingüística, expresado en el Artículo 290 CE. Este principio se basa en el respeto que, de acuerdo con el Artículo 6 UE, debe la Unión a las identidades nacionales, de las cuales la lengua es un componente fundamental. Hay tres niveles distintos de aplicación del principio en el régimen lingüístico de la Unión Europea: en las comunicaciones entre ciudadanos e instituciones el principio ha de tener una aplicación absoluta por razones de participación democrática, descartando por tanto cualquier otra consideración. En las relaciones estrictamente administrativas, el principio puede ser restringido por el Consejo según el Artículo 290 CE; estas restricciones han de respetar la esencia del principio y basarse en necesidades administrativas. Por último, en el funcionamiento interno de las instituciones y órganos, y tras el primer filtro del Consejo, un segundo filtro puede ser realizado por las propias instituciones de acuerdo con el Artículo 6 del Reglamento 1/1958. Este segundo filtro ha de basarse en un equilibrio entre eficiencia administrativa y no-discriminación así como respetar la esencia del principio general y de las posteriores condiciones impuestas por el Consejo.

Siguiendo la argumentación hecha por Poiares Maduro en el párrafo 24 de su Opinión, el principio de respeto por la diversidad lingüística deriva de la necesidad del respeto a las identidades nacionales expresado en el artículo 6 UE, que expresaría lo recogido en los artículos 290 CE y 41 UE. Esto implicaría, en primer lugar, que la diversidad lingüística ha de ser protegida y eventualmente promovida sólo en la medida en que ello sirva al respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros; en segundo lugar, ese respeto es algo debido a los Estados y no a los ciudadanos. En los párrafos 34-38 Poiares Maduro establece un vínculo entre el principio de diversidad lingüística, el régimen lingüístico y los derechos lingüísticos, pero parece sensato pensar que los dos últimos están conectados directamente y no a través de la protección o promoción de la diversidad lingüística: un régimen lingüístico puede repercutir en los derechos de los hablantes con o sin conexión con la diversidad.

En cuanto a la distinción hecha por Poiares Maduro entre los distintos

(70) Con inclusión de las Comunidades Europeas y todos los órganos e instituciones de ambos.

niveles del régimen lingüístico, podría argüirse que el principio de igualdad resulta al menos tan importante en el procedimiento administrativo como pueda serlo en el campo de la simple comunicación: si no cabe oponer dificultades técnicas a la diversidad lingüística con respecto a las meras comunicaciones, mucho menos cabrá hacerlo en los procedimientos administrativos. Son discutibles las afirmaciones de que el principio de participación democrática no ha de impregnar la actividad administrativa o de que ha de tener un peso menor en un balance hecho con la eficacia administrativa. De acuerdo con el principio democrático, en la actividad administrativa resultan parte esencial la información y participación (con inclusión del derecho de audiencia) (71), y este principio podría verse atacado si el ciudadano se encuentra con barreras lingüísticas. Por el contrario, la distinción entre actividad administrativa interna y externa parece útil para respetar la eficacia administrativa y la autonomía organizativa al permitir restricciones que de todas formas deben cumplir el doble criterio de conexión con las necesidades operativas y respeto por el principio de igualdad lingüística. Por último, la conexión entre lengua y nacionalidad no parece evidente para Poiars Maduro (72).

En la estructura y justificación dadas por Poiars Maduro al régimen lingüístico de la Unión Europea se intentó reconciliar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Kik* con la existencia de, y el respeto a, un principio fundamental y general de diversidad lingüística. Sin embargo, la conexión entre el respeto por la diversidad lingüística y el respeto por los derechos lingüísticos de los particulares es fuente de algunas dificultades. ¿Protege la diversidad lingüística por sí misma los derechos lingüísticos de los individuos? Si el régimen lingüístico se deriva de la especial naturaleza entre la Unión y sus ciudadanos, ¿por qué entonces la referencia a los Estados miembros? E, incluso si las lenguas no pueden ser tratadas igualmente en toda circunstancia, ¿no merecen los ciudadanos, ellos sí, un tratamiento igual en cualquier caso?

La opinión del Abogado General concede mayor importancia a los Estados que la propuesta de Creech, pero sigue su línea de atribuir una posición central a derechos y principios en el régimen lingüístico de la Unión Europea por encima de necesidades administrativas.

(71) El principio ha sido tildado por el Tribunal de Justicia de «fundamental» en el derecho de la UE. Véanse los recientes Asuntos C-32/95P *Lisrestal* [1996] Rec. I-5373 y C-462/98P *Ensinno Particular* [2000] Rec. I-7183.

(72) Véase el párrafo 63 de su Opinión en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust* Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar.

4. LOS DISTINTOS ASPECTOS DE LA RELACIÓN ENTRE LENGUA Y DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

Law and Language in the European Union hace una muy buena exposición y análisis de los distintos aspectos del tema tratado. Creech muestra la falsedad o incoherencia de conceptos tales como la diversidad o la igualdad lingüísticas en el contexto de la Unión, asuntos tratados en el Memorandum presentado por el Gobierno Español y la Opinión del Abogado General Poiares Maduro. Las dificultades detectadas a la hora de proporcionar una estructura y motivación coherentes al multilingüismo de la Unión se relacionan con las palabras de Niamh Nic Shuibhne citadas al principio de este texto: hay una necesidad de distinción entre las diversas funciones lingüísticas de la Unión Europea. He negado que la diversidad lingüística sea la base del régimen lingüístico de la Unión Europea, por lo que cabe preguntar cuáles son los factores que realmente la basan. Distintas razones definen diferentes aspectos del régimen lingüístico, o en palabras de De Witte, puede haber distintas razones para distintos niveles:

La *opción inicial por el multilingüismo* puede muy bien haber sido la igualdad política entre Estados y el hecho de que la legislación comunitaria podía ser de aplicación directa a los particulares.

Las cuestiones de *qué lenguas deberían gozar de oficialidad en la Unión Europea y en qué medida y qué lenguas deberían ser incluidas en los programas educativos y culturales de la Unión* encuentran su respuesta en el principio de respeto a la diversidad lingüística (basado a su vez en el respeto debido por la Unión a las identidades nacionales), y su resolución se basa exclusivamente en criterios de política interna de los Estados miembros (73). En este sentido resulta importante recordar que la identidad nacional ha de ser definida únicamente por dichos Estados miembros y en cualquier caso no por la Unión. Esto resulta crucial a la hora de atribuir responsabilidades por ciertos problemas: por ejemplo no es la Unión Europea sino el Gobierno Irlandés el responsable del previo estatus del irlandés en la Unión, y lo mismo puede decirse del estatus del catalán, vasco y gallego cuyo cuidado y promoción corresponden al Gobierno Español. La Unión ha de estar en efecto impregnada por valores de derechos humanos, tal y como afirma Creech (74), pero esto no puede llevar a la dejación de responsabilidades de los Estados miembros en la protección y promoción de sus propias lenguas, en caso de que consideren oportuno hacerlo (75).

(73) Las propuestas de modificación irlandesa y española son buena prueba de ello.

(74) CREECH (2005: 158).

(75) Véase a este respecto la Opinión del Abogado General Poiares Maduro en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust*, Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar, parágrafo 24.

Por último, *la estructura y funcionamiento multilingües de las instituciones y órganos de la Unión Europea* se basa en los principios generales del derecho de la Unión Europea, el concepto de ciudadanía europea y consideraciones de derechos humanos, mucho más allá de la mera diversidad lingüística. Estos factores difícilmente pueden ser superados por ninguna otra consideración excepto en el caso del funcionamiento interno de las instituciones, en el cual el criterio de eficiencia puede cobrar mayor importancia (76). La estructura y el funcionamiento del régimen lingüístico de la Unión Europea no pueden estar dirigidos a la protección de la diversidad lingüística en sí misma o de intereses de los Estados miembros; estos factores tienen sin duda un lugar, pero no el principal, que corresponde a los particulares. El Reglamento No 1/1958 permite la construcción de un régimen lingüístico respetuoso de los derechos individuales y con la flexibilidad suficiente como para asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones, pero tanto el punto de partida como los objetivos han de estar claros: el régimen lingüístico se refiere a derechos individuales y por tanto toda consideración de conceptos tales como la diversidad o igualdad lingüísticas, las necesidades administrativas o los intereses de los Estados han de ser secundarias. Resulta cierto en cualquier caso que las instituciones han evolucionado desde una organización económica hasta una política y el proceso de recepción de derechos en su estructura y funcionamiento está aún inacabado, especialmente en el campo lingüístico.

Hay muchas expresiones del multilingüismo de la Unión Europea y sus motivaciones no han de encontrarse en el compromiso de la Unión con la diversidad o la igualdad lingüísticas sino en las razones políticas y jurídicas expuestas. Una Unión deseosa de (u obligada a) respetar las identidades nacionales de sus Estados miembro puede estar en consecuencia compelida a respetar y promover la diversidad lingüística, pero el impacto en la diversidad lingüística de las relaciones lingüísticas entre administración y particulares en un contexto como el de la Unión resulta limitado, y el mejor modo de respetar tal principio es a través de los programas culturales y educativos. Mientras que el objetivo del principio es la protección de las identidades nacionales a través de la protección de las lenguas nacionales, el régimen lingüístico de la Unión Europea se basa por el contrario en consideraciones de derechos individuales, realizadas *a través* de los Estados miembros pero no *para* ellos. Establecer una conexión entre la defensa o promoción de las lenguas y los derechos lingüísticos puede resultar pernicioso para ambos factores. La

(76) De nuevo Poiars Maduro fue claro en este sentido, véase el párrafo 46 de su Opinión en el Asunto C-160/03 *España v. Eurojust*, Sentencia del 15 de marzo de 2005, aún sin publicar.

responsabilidad por eventuales fallos en la configuración del régimen lingüístico de la Unión Europea recae sobre la propia Unión, pero el alcance de la diversidad lingüística ha de ser definida únicamente por los Estados.

Tanto los Estados miembro como las instituciones de la Unión Europea, y en especial el Tribunal de Justicia, han de tomar aún plena conciencia de la introducción de valores de derechos humanos en la estructura y funcionamiento del régimen lingüístico de la Unión Europea. La obra de Richard L. Creech es una relevante contribución en ese sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- AZIZ, Miriam (2004): «Mainstreaming the Duty of Clarity and Transparency as part of Good Administrative Practice in the EU», *European Law Journal*, vol. 10, n. 3, págs. 282-295.
- BAQUERO, Julio (1997): «Etiquetado en catalán: Derecho constitucional español y Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, n. B-122, págs. 13-20.
- DE SWAAN, Abram (2001): *Words of the World*, Polity Press, 253 págs.
- DE WITTE, Bruno (2004): «Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity», págs. 205-243, en Rachel CRAUFURD SMITH (ed.): *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, 464 págs.
- (1992): «Surviving in Babel? Language Rights and European Integration», págs. 277-300, en Yoram DINSTEIN y Mala TABORY: *The Protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, 537 págs.
- GÓMEZ DE ENTERRÍA, Carmen (1992): «Dans les coulisses du Parlement européen, neuf langues et trois procédures», *Revue Française d'Administration Publique*, n. 63, págs. 425-434.
- GONZÁLEZ, Luis (1999): «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas confirma y precisa su jurisprudencia relativa a la lengua obligatoria en el etiquetado: la sentencia *Colim NV*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 6, págs. 429-442.
- HEUSE, Marie-Pascale (1999): «Le multilinguisme ou le défi caché de l'Union Européenne», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 426, págs. 202-207.
- LOPES, Amadeu (1999): «Les langues dans l'Union européenne. Enjeux, pratiques et perspectives», *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 35, n. 2, págs. 159-169.
- MAYER, Franz (2003): «The Language of the European Constitution: Beyond Babel?», págs. 359-383, en Adam BODNAR (ed.): *The Emerging Constitutional Law of the European Union - German and Polish Perspectives*, Springer, 595 págs.
- MILIAN, Antoni (1995): «Le regime linguistique de l'Union Européenne et l'incidence du droit communautaire sur la mosaïque linguistique européenne», *Rivista di*

- Diritto Europeo*, págs. 485-511. Oficina Central de Estadísticas de Irlanda: www.cso.ie.
- PHILLIPSON, Robert (2003): *English-only Europe?: challenging language policy*, Routledge, 192 págs.
- CREECH, Robert (2005): *Law and Language in the European Union: the Paradox of a Babel «United in Diversity»*, Europa Law, 176 págs.
- SHUIBHNE, Niamh Nic (2004): «Case C-361/01 P, Christina Kik v OHIM», *Common Market Law Review*, vol. 41, n. 4, págs. 1093-1111.
- (2002): *EC law and minority language policy: culture, citizenship and fundamental rights*, Kluwer, 400 págs.
- SIGUAN, Miquel (2005): *La Europa de las Lenguas*, Alianza Universidad, 232 págs.
- TOGGENBURG, Gabriel: «“United in Diversity”: Some thoughts on the new motto of the enlarged Union», en *II Mercator International Symposium Europe 2004: A new framework for all languages?*, disponible en <http://www.ciemen.org/mercator/pdf/simp-toggenburg.pdf>.
- VON BOGDANDY, Armin, y WESTPHAL, Dietrich (2004): «The legal framework for an autonomous European Research Council», *European Law Review*, vol. 29, n. 6, págs. 788-808.
- WRIGHT, Sue (2000): *Community and Communication. The Role of Language in Nation State Building and European Integration*, Clevedon, 280 págs.
- YASUE, Noriko (1999): «Le multilinguisme dans l'Union européenne et la politique linguistique des États membres», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 427, págs. 277-283.