

La Constitució per a Europa i el règim lingüístic de la Unió Europea

Antoni Milian i Massana

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona
i director de la *Revista de Llengua i Dret*

A les pàgines que segueixen, en primer lloc, exposo el règim lingüístic institucional que vigeix actualment a la Unió Europea (I), i, a continuació, repasso les prescripcions lingüístiques més importants que conté el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa (II). Aquest ordre expositiu, que inverteix l'enunciat que encapçala aquestes línies, em permet mostrar millor fins a quin punt el Tractat, si mai arriba a entrar en vigor, innovarà el règim lingüístic actual o en serà un simple continuador. Unes consideracions finals clouen el text (III).

I. El règim lingüístic institucional vigent a la Unió Europea¹

D'ençà de l'1 de maig de 2004, data en què va entrar en vigor la darrera ampliació, la Unió Europea està constituïda per vint-i-cinc estats membres, i el nombre de llengües que hi han estat reconegudes com a llengües oficials i de treball de les institucions és de vint. Tot i ser un nombre elevat, resulta que no totes les llengües que originàriament i tradicionalment es parlen al si de la Unió Europea han adquirit la condició de llengües oficials i de treball de les institucions. Tenint en compte que el nombre de llengües històricament parlades es troba entre la quarantena i la seixantena, podem concloure que més de la meitat de les llengües no tenen reconeixement dins la Unió;

1. Em limito a exposar sintèticament el règim lingüístic *institucional*. Per tant, les conseqüències lingüístiques de les llibertats comunitàries i els efectes que es despleguen en els ordenaments interns, així com les activitats comunitàries amb contingut lingüístic (com ara determinades resolucions del Parlament o els programes per a l'aprenentatge de llengües) queden fora d'aquesta exposició.

per ser més exactes, cap tipus de reconeixement *institucional*, llevat de l'irlandès, que gaudeix de l'estatus de llengua de tractat des de l'adhesió d'Irlanda, l'any 1973.

Els tractats comunitaris amb prou feines contenen preceptes relatius al règim lingüístic. Els tractats pràcticament s'han limitat a establir les llengües en les quals llur text té valor autèntic (llengües que serien les llengües de tractat: es tracta de les vint llengües que també reben la consideració de llengua oficial i de treball de les institucions, més l'irlandès),² i a determinar la institució a la qual correspon fixar el règim lingüístic de les institucions —el Consell— i el quòrum necessari per adoptar-lo —adopció per unanimitat— (vegeu els articles 290 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea [d'ara endavant, Tractat CE] i 190 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica [d'ara endavant, Tractat CEEA]).³ Va caldre esperar molt de temps, concretament fins a l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, l'any 1999, perquè, finalment, s'introduís una norma lingüística substantiva en un tractat constitutiu. Es tracta del paràgraf tercer de l'article 21 del Tractat CE, que reconeix a tot ciutadà de la Unió poder adreçar-se per escrit a les institucions i a determinats organismes en qualsevol de les llengües de tractat i rebre una resposta en aquesta mateixa llengua.

D'acord amb els articles 290 del Tractat CE i 190 del Tractat CEEA, el Consell, en fixar el règim lingüístic de les institucions —recordem que el Tribunal de Justícia se-

2. Vegeu, per exemple, els articles 314 del Tractat CE i 53 del Tractat UE. L'enunciat d'ambdós articles cal completar-lo amb el que disposa l'article 61 de l'Acta relativa a les condicions d'adhesió a la Unió Europea de la República Txeca, de la República d'Estònia, de la República de Xipre, de la República de Letònia, de la República de Lituània, de la República d'Hongria, de la República de Malta, de la República de Polònia, de la República d'Eslovènia i de la República d'Eslovàquia, i a les adaptacions dels tractats sobre els quals es fonamenta la Unió Europea.

3. El procediment per determinar el règim lingüístic del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees s'aparta del procediment previst per a les altres institucions. Això és així perquè el règim lingüístic del Tribunal, segons els articles 290 del Tractat CE i 190 del Tractat CEEA, d'acord amb la modificació introduïda pel Tractat de Niça, ha de regular-se a l'Estatut del Tribunal de Justícia i, per consegüent, ha de respectar el procediment previst per a l'aprovació, la modificació i la derogació del protocol sobre l'Estatut esmentat. En qualsevol cas, l'adopció de les disposicions lingüístiques aplicables al Tribunal de Justícia exigeix la unanimitat dels estats membres. Val la pena observar que el Tractat de Niça, en incorporar el règim lingüístic a l'Estatut del Tribunal, atribueix el més alt nivell normatiu comunitari, o sigui el dels tractats, a determinades normes lingüístiques substantives (com a mínim, a les regles lingüístiques del procediment del Tribunal). Ho destaco perquè, en entrar en vigor el Tractat de Niça, només hi havia una única norma lingüística substantiva en els tractats comunitaris: la del paràgraf tercer de l'article 21 del Tractat CE, a la qual em refereixo tot seguit en el text.

gueix ara i ha seguit en part un règim particular—, ⁴ n'ha determinat les llengües oficials i de treball, determinació que, en correspondre al Consell la fixació del règim lingüístic, val la pena insistir-hi, no pertoca al nivell de tractat, excepte, com ja sabem, les determinacions que sobre el règim lingüístic del Tribunal de Justícia continui el seu Estatut.

Les llengües oficials i de treball de les institucions de la Unió Europea es troben determinades a l'article 1 dels dos reglaments núm. 1 del Consell, de 15 d'abril de 1958. Després de les successives modificacions fetes als dos reglaments núm. 1, amb motiu de les adhesions a les Comunitats i a la Unió hagudes, resulta que són vint les llengües que han adquirit la condició de llengua oficial i de treball de les institucions. Aquestes llengües són les següents: el castellà, el txec, el danès, l'alemany, l'estonià, el grec, l'anglès, el francès, l'italià, el letó, el lituà, l'hongarès, el maltès, el neerlandès, el polonès, el portuguès, l'eslovac, l'eslovè, el finès i el suec.

El criteri que sempre ha aplicat el Consell per determinar les llengües que han de ser oficials i de treball de les institucions de la Unió ha estat el de reconèixer les llengües que són oficials en el conjunt del territori de cada un dels estats membres o que són oficials a les institucions centrals dels estats. Tanmateix, durant la primera adhesió, el Consell va modular, sense, però, explicitar-ho, aquest criteri general, en no fer llengua oficial i de treball l'irlandès, l'estatus del qual va quedar reduït al de llengua de tractat.

En realitat, com que a Irlanda eren dues les llengües oficials (l'irlandès i l'anglès) i resultava que l'anglès ja esdevenia llengua oficial de les institucions comunitàries en ser llengua oficial al Regne Unit, Irlanda va acceptar finalment renunciar al fet que l'irlandès adquirís també aquest estatus. L'estatus de l'irlandès va quedar, com he avançat, circumscrit al de llengua de tractat. Per consegüent, el Consell, encara que no ho va explicitar, va introduir una modulació al criteri general, que podem formular, segons es pot inferir d'aquest supòsit i del no-reconeixement posterior del luxemburguès (plenament reconegut a Luxemburg des del 1984), de la manera següent: quan un estat membre reconeix més d'una llengua oficial per al conjunt del

4. Tingueu present el que he dit en la nota precedent. Així mateix, amb anterioritat al Tractat de Niça, el règim lingüístic del Tribunal de Justícia ja gaudia en part d'una determinació diferenciada, atès que, d'acord amb la previsió originària dels articles 290 del Tractat CE i 190 del Tractat CEEA, calia tenir present i respectar les disposicions lingüístiques previstes en el reglament del Tribunal. Aquesta determinació diferenciada la va culminar l'article 7 dels dos reglaments núm. 1 del Consell, del 15 d'abril de 1958, en disposar que «[e]l régimen lingüístico del procedimiento del Tribunal de Justicia se determinará en el reglamento de procedimiento de éste».

seu territori i resulta que alguna ja és, pel fet de ser-ho en un altre estat membre, llengua oficial i de treball de les institucions comunitàries, les altres no adquireixen aquesta condició.⁵ Ara bé, cal notar que la modulació esmentada ha deixat d'aplicar-se en la darrera ampliació, en reconèixer-se el maltès com a llengua oficial i de treball de les institucions de la Unió (a Malta hi són oficials el maltès i l'anglès).

En tot cas, importa destacar que, amb el criteri general aplicat i amb independència que s'apliqui o no la modulació, queda garantit formalment que el dret comunitari pugui ser comprès per tots els ciutadans de la Unió Europea. Això és rellevant, atès que, com és sabut, les institucions comunitàries creen normes que s'apliquen directament als ciutadans de la Unió.

La regla general explica que no s'hagi reconegut al català la condició de llengua oficial i de treball de les institucions de la Unió Europea. Ara com ara, la llengua catalana no gaudeix de cap mena de reconeixement institucional en el si de la Unió. Tanmateix, res no impedeix que el Consell pugui esmenar aquesta situació, paradoxal si tenim en compte la vitalitat i el nombre de parlants del català, bo i reconeixent-li la qualitat de llengua oficial (i de treball) o atorgant-li simplement un estatus particular. Per cert, els estatus institucionals singulars hi són possibles, en el si de la Unió, com ho palesa el cas de l'irlandès.⁶

5. Aquesta modulació, que infereixo de la pràctica seguida, només és possible aplicar-la quan resulta que els ciutadans de l'estat amb més d'una llengua oficial coneixen la llengua oficial que és també oficial i de treball de les institucions en ser oficial en el conjunt d'un altre estat membre.

6. No escau ara detallar més el règim lingüístic vigent a la Unió Europea. He tingut ocasió de fer-ho en altres treballs, als quals remeto el lector. Vegeu, per exemple, Antoni MILIAN-MASSANA, «Le régime juridique du multilinguisme dans l'Union européenne. Le mythe ou la réalité du principe d'égalité des langues», *Revue Juridique Thémis*, vol. 38, núm. 1 (2004), p. 211-260; Antoni MILIAN I MASSANA, *La igualtat de les llengües a les institucions de la Unió Europea, mite o realitat?*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2003 (una versió anterior, més reduïda i en llengua francesa d'aquest llibre va ser publicada a la *Revista de Llengua i Dret*, núm. 38 (2002), p. 47-94); i Antoni MILIAN I MASSANA, «El régimen lingüístico de la Unión Europea: el régimen de las instituciones y la incidencia del Derecho comunitario sobre el mosaico lingüístico europeo», a Antoni MILIAN I MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística: Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Barcelona, Atelier i Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, p. 161-202. Em permeto destacar també dos treballs d'altres autors: Álvaro de ELERA - SAN MIGUEL HURTADO, «Unión Europea y multilingüismo», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 9 (2004), p. 85-135; Iñaki AGIRREAZKUENAGA, «La convivencia lingüística en el marco de la Unión Europea», a *Diversidad y convivencia lingüística: Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, Donostia - San Sebastián, Gipuzkoako Foru Aldundia - Diputación Foral de Guipúzcoa, 2003, p. 16-82.

II. El Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa

El Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, si mai arriba a entrar en vigor (perquè entri en vigor cal que el ratifiquin els vint-i-cinc estats membres de la Unió), no aporta gaires novetats al règim lingüístic que ara hi vigeix. El Tractat manté les mateixes vint-i-una llengües de tractat (apartat 1 de l'article IV-448) i preveu el mateix procediment per fixar el règim lingüístic de les institucions: adopció pel Consell, per unanimitat (article III-433). Així mateix, de manera semblant a allò que el Tractat d'Amsterdam va introduir en el Tractat CE, la Constitució per a Europa consagra a favor dels ciutadans de la Unió el dret a adreçar-se a les institucions i a determinats òrgans de la Unió en una qualsevol de les llengües de tractat i a rebre una resposta en aquesta mateixa llengua (lletra *d* de l'apartat 2 de l'article I-10, apartat 4 de l'article II-101 i article III-128).

Allò que, en canvi, és una novetat és la inclusió del respecte de la diversitat lingüística entre els objectius de la Unió (apartat 3 de l'article I-3). Aquest objectiu, a part d'algunes mesures actives que puguin adoptar el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió, pot tenir alguns efectes en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Tribunal que, per cert, mitjançant el Tractat rep una nova denominació: Tribunal de Justícia de la Unió Europea). Un dels efectes pot consistir a incidir en la ponderació que el Tribunal ha de fer, a voltes, entre les llibertats comunitàries i els requisits lingüístics que sovint imposa la legislació interna dels estats membres en diversos sectors, requisits que són vistos normalment com a obstacles a la lliure circulació dels factors de producció.

En canvi, la circumstància que la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió, que constitueix la part II del Tractat, reculli també que la Unió ha de respectar la diversitat lingüística (article II-82) no és estrictament una novetat. Aquest mandat ja figura en la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, que es va proclamar solemnement l'any 2000. En tot cas, sobre aquest punt, allò que resultarà una novetat, si entra en vigor la Constitució per a Europa, seran els plens efectes de la Carta dels Drets Fonamentals, atès que els efectes de la Carta, proclamada l'any 2000, són més aviat minsos i objecte de polèmica i discussió, en no haver estat incorporada als tractats comunitaris.

Entre els pocs preceptes del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa que s'ocupen de les qüestions lingüístiques, cal destacar l'apartat 2 de l'article IV-448. Aquest apartat, que va ser incorporat al text del Tractat durant les darreres negociacions de la Conferència Intergovernamental, té l'origen en la pretensió

de Catalunya que el català fos incorporat entre les llengües de tractat, pretensió que formalment el Govern espanyol només va presentar parcialment a la Conferència. En tot cas, el contingut de l'apartat 2 queda molt lluny de satisfer l'anhel català i, fins i tot, de recollir la proposta espanyola, ja més diluïda. En efecte, les eventuais versions del Tractat en les llengües que, d'acord amb l'ordenament constitucional dels estats membres, tinguin estatus de llengua oficial en la totalitat o en part del seu territori (formulació que inclou, per tant, la llengua catalana) estan mancades de valor autèntic, i, per consegüent, les traduccions només tindran, en el cas que els estats les facin, valor simbòlic i divulgador. Així doncs, aquestes eventuales traduccions del Tractat en cap cas fan de la llengua utilitzada una llengua de tractat. Això explica que, tot i que el Govern espanyol ja s'hagi acollit a la possibilitat de traduir el Tractat al català, i n'hagi facilitat una còpia certificada al Consell,⁷ continuï negat el dret (o la mera possibilitat) als ciutadans de la Unió d'adreçar-se en llengua catalana a les institucions i òrgans de la Unió, dret que, en canvi, estaria reconegut, a partir de l'entrada en vigor del Tractat, si la versió en llengua catalana d'aquest esdevingués autèntica, o sigui, si el català esdevingués una de les llengües de tractat (en aquest cas, una de les llengües de la Constitució europea).

L'únic interès real que per al català pot tenir el paràgraf segon de l'article IV-448 és el fet que aquest precepte introdueix una distinció entre el conjunt de llengües

7. El lliurament de la còpia certificada de la traducció per ser dipositada als arxius del Consell va tenir lloc el dia 4 de novembre de 2004, o sigui, en data posterior a la celebració del curs al qual correspon el text que el lector té ara a les mans. Tanmateix, recullo la dada, perquè pot interessar el lector. Exactament, el Govern espanyol, pel que fa al català, va lliurar dues versions idèntiques, redactades segons les *Normes* de Castelló, amb la intenció d'apaivagar els sectors secessionistes de la Comunitat Valenciana. Junt amb aquestes dues versions va lliurar també una versió en gallec i una versió en basc. Pot sorprendre que el Govern espanyol s'hagi ja acollit a allò previst a l'article IV-448 del Tractat, quan resulta que aquest compromís internacional encara no ha entrat en vigor. En aquest sentit, cal recordar que l'Acta final que acompanya el Tractat conté un reguitzell de declaracions relatives a disposicions de la Constitució, entre les quals figura una declaració relativa a l'apartat 2 de l'article IV-448, la Declaració núm. 29, que, precisament, recomana que els estats membres que desitgin acollir-se a la possibilitat reconeguda a l'apartat 2 de l'article IV-448 comuniquin al Consell, en un termini de sis mesos a partir de la data de la signatura del Tractat, la llengua o les llengües a les quals es faran traduccions del Tractat. Convé observar que l'inici del còmput del termini recomanat de sis mesos es fixa en la data de la signatura del Tractat i no en la data de l'entrada en vigor. La signatura va tenir lloc a Roma, el 29 d'octubre de 2004. El cas que esmentem és un exemple del fet que un tractat, encara que no hagi entrat en vigor, pot desplegar alguns efectes. Per cert, el Govern espanyol no s'ha limitat a comunicar la llengua o les llengües a les quals pensava traduir el Tractat, sinó que ja ha fet lliurament de les traduccions.

mancades de reconeixement institucional al si de la Unió, ja que en destaca aquelles que, conforme amb els ordenaments constitucionals dels estats membres, gaudeixen de la condició de llengua oficial en la totalitat o en part de llur territori.

Aquesta distinció pot tenir uns certs efectes beneficiosos per al català, en la mesura que pot servir de base jurídica perquè les institucions prestin més atenció a aquestes llengües. La part final del primer paràgraf de la Declaració relativa a l'apartat 2 de l'article IV-448, la Declaració núm. 29, sembla apuntar en aquest sentit. Aquesta major atenció permetria evitar que les llengües oficials en tot o en una part del territori dels estats membres quedin diluïdes dins del conjunt de les llengües regionals o minoritàries, conjunt cada cop més nombrós amb l'adhesió de països de l'Europa central i oriental. Tanmateix, encara que existeixi la base jurídica per prestar més atenció envers aquelles llengües que són oficials en el si dels estats, el Tractat no concreta cap mesura, i, en definitiva, dependrà en bona part de la voluntat política dels estats membres que de la distinció se n'extreguin conseqüències. Per exemple, està per veure si la distinció afavorirà que, finalment, la llengua catalana sigui admesa en les accions lingüístiques del Programa Sòcrates, com ara les accions *Lingua* o *Comenius*.⁸ Per cert, en el cas dels programes amb continguts lingüístics que han estat establerts sobre la base de l'article 151 del Tractat CE, relatiu a «cultura», la inclusió de noves llengües serà probablement més fàcil si entra en vigor la Constitució per a Europa, vist que l'article III-280 del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa substitueix, en matèria de cultura, el quòrum de la unanimitat de l'article 151 del Tractat CE pel règim d'adopció d'acords per majoria qualificada.⁹

8. Aquest programa Sòcrates està establert per una decisió del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de gener de 2000, sobre la base dels articles 149 i 150 del Tractat CE. Aquests dos articles no requereixen la unanimitat dels estats membres per a l'adopció dels acords.

9. En el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, i en els protocols i en les declaracions que l'acompanyen, hi ha encara altres mencions a les llengües. Es tracta, però, de preceptes i de referències que no afecten el vessant institucional o que no són rellevants a l'hora de definir el règim lingüístic de la Unió Europea. Només aprofito per recordar aquí els articles III-176 i III-315 del Tractat, que tracten, respectivament, dels títols europeus per garantir una protecció uniforme dels drets de propietat intel·lectual i industrial, i del comerç de serveis culturals i audiovisuals. Per ampliar el que he dit aquí sobre el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, podeu veure, per exemple, Iñigo URRUTIA LIBARONA, «Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 42 (2004), p. 231-273; Antoni MILIAN-MASSANA, «L'émergence du nouveau droit linguistique dans l'Union européenne», ponència presentada en el col·loqui internacional «Langues, constitutionnalisme et minorités -

III. Consideracions finals

Després del que hem vist, no sembla que en els anys vinents hagin de canviar gaire els criteris que regeixen el règim lingüístic de la Unió Europea pel que fa a la determinació de les llengües de tractat i de les llengües oficials. De tota manera, davant del reconeixement del maltès i, per consegüent, de la ruptura de la modulació esmentada més amunt, és molt probable que l'irlandès esdevingui, en un temps prudencial, llengua oficial i de treball de les institucions. Irlanda ja n'ha fet la sol·licitud.¹⁰ També és probable que, finalment, es diferenciï entre les llengües oficials i les llengües de treball, per tal de reduir el nombre d'aquestes últimes.

Quant a les perspectives perquè la llengua catalana esdevingui llengua de tractat i/o llengua oficial, cosa que és una decisió política (no jurídica), són més aviat poc afalagadores. Rebutjada com a llengua de tractat en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, moment en el qual el reconeixement hauria estat molt adient, és poc probable que se li atorgui aquest estatus en l'adhesió vinent (en el futur Tractat relatiu a l'adhesió de Bulgària i de Romania a la Unió Europea), llevat que Espanya faci veritablement ús del seu poder de veto al reconeixement del búlgar i del romanès com a llengües de tractat, cosa poc probable, encara que podria ser efectiva, si tenim en compte que les versions en búlgar i en romanès són imprescindibles per fer entenedors els textos dels tractats als ciutadans de Bulgària i de Romania.

El reconeixement de la llengua catalana com a llengua oficial de les institucions exigeix una modificació dels reglaments núm. 1. Encara que resulti en certa manera paradoxal el fet de reconèixer l'oficialitat d'una llengua en la qual no hi ha versions autèntiques dels tractats, no hi ha cap precepte comunitari que ho impedeixi. En qualsevol cas, els articles 290 del Tractat CE i 190 del Tractat CEEA no impedeixen que els reglaments núm. 1 puguin establir, a més de les llengües oficials i de treball i

Languages, constitutionalism and minorities», celebrat els dies 12 i 13 de novembre de 2004 a la Facultat de Dret de la Universitat d'Ottawa. Text en curs de publicació en les actes del col·loqui.

10. Aquesta va formalitzar-se el dia 23 de novembre de 2004, és a dir, en data posterior a la celebració del curs al qual correspon aquest text. La sol·licitud consisteix a proposar una modificació dels reglaments núm. 1 que incorpori l'irlandès entre les llengües oficials i de treball de les institucions. La proposta preveu un període transitori, en el qual només regeixen determinats efectes de l'oficialitat, règim temporal que recorda el que per al maltès va establir el Reglament (CE) núm. 930/2004 del Consell, de l'1 de maig de 2004.

llur règim, règims singulars per a altres llengües. Per tant, si l'oficialitat del català era rebutjada, caldria aleshores proposar la inclusió en els reglaments núm. 1 d'un règim singular per al català que fos pròxim al de l'oficialitat. En relació amb la modificació dels reglaments núm. 1, que requereix la unanimitat, el Govern espanyol podria jugar a fons, si fos imprescindible, el poder de veto davant del ple reconeixement demanat per a l'irlandès, reconeixement que no és imprescindible, a diferència dels supòsits del búlgar o del romanès, per a la comprensió del dret comunitari.¹¹

11. Tanmateix, tot això és poc probable, vist que el Govern espanyol va presentar el 13 de desembre de 2004 —també, doncs, amb posterioritat al curs al qual correspon aquest text— una proposta de modificació dels reglaments núm. 1 que, tot i qualificar el català, el gallec i el basc com a llengües oficials i de treball de les institucions de la Unió, els atorga un règim jurídic extremament restrictiu, que no té res a veure, per exemple, amb la pretensió irlandesa. L'estatus que en resultaria, si s'acceptava la proposta espanyola, seria fins i tot molt inferior en la majoria d'aspectes a l'estatus actual de la llengua irlandesa i al que correspondria al català, al gallec i al basc si haguessin estat reconeguts simplement com a llengües de tractat.