

## PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LAS LENGUAS EN FRANCIA

Eneritz Zabaleta Apaolaza\*

### Resumen

La Constitución francesa recoge varios artículos sobre las lenguas. La regulación del francés obedece a una constitucionalización de la primacía de esta lengua y de su exclusividad en el espacio público. En paralelo con el proceso de descentralización administrativa, el reconocimiento constitucional de las lenguas regionales goza de un alcance normativo mucho más limitado.

El reconocimiento de estas lenguas por el derecho público francés ha seguido vías muy problemáticas, y el choque entre la lectura clásica de los principios de igualdad, indivisibilidad y unidad de un lado, y los principios inducidos por la diversidad lingüística (existencia de comunidades lingüísticas y derechos lingüísticos) de otro lado, sigue sin estar zanjado. El proceso de ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias ha puesto de manifiesto la difícil conciliación entre estas dos aspiraciones. Todavía hoy en día, el proceso de ratificación sigue sin solución, y las recientes tentativas de revisar la Constitución para reactivar la ratificación de la Carta subrayan, bajo modalidades peculiares e inéditas, la dificultad para superar la jerarquía entre francés y lenguas regionales, de un lado, y para construir, de otro lado, un derecho francés de la diversidad lingüística armonioso y no limitativo.

Palabras clave: derechos lingüísticos, Francia, Constitución, Carta europea de lenguas regionales o minoritarias.

## CONSTITUTIONAL PRINCIPLES ON LANGUAGES IN FRANCE

### Abstract

*The French Constitution includes various articles on languages. The regulation of French arises from making the primacy of this language and its exclusive character in the public arena subject to the Constitution. In parallel with the process of administrative decentralization, the constitutional recognition of regional languages enjoys a much more limited regulatory scope.*

*The recognition of these languages by French public law has taken a very problematic route, and the clash between the classic reading of the principles of equality, indivisibility and unity, on the one hand, and the principles flowing from language diversity (the existence of language communities and language rights) on the other, continues unresolved. The ratification process for the European Charter for Regional or Minority Languages has underscored the difficulty of reconciling these two aspirations. Even today, the ratification process is unresolved, and recent efforts to revise the Constitution to revive the ratification of the Charter highlight, under peculiar, hitherto unheard of categories, how difficult it is to overcome the hierarchy between French and the regional languages, on the one hand, and, on the other, to build up a branch of French law dealing with harmonious, non-exclusive, language diversity.*

*Key words: language rights, France, Constitution, European Charter for Regional or Minority Languages.*

---

\* Eneritz Zabaleta Apaolaza, doctorando en derecho público, Université de Pau et des pays de l'Adour. Centro de documentación y de investigación europea (CDRE), [eneritz.zabaleta@univ-pau.fr](mailto:eneritz.zabaleta@univ-pau.fr)

Artículo recibido el 13.03.2015. Evaluación ciega: 22.03.2015. Fecha de aceptación de la versión final: 23.04.2015.

**Citación recomendada:** ZABALETA APAOLAZA, Eneritz. «Principios constitucionales sobre las lenguas en Francia», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 63, 2015, p. 92-112. DOI: [10.2436/20.8030.02.95](https://doi.org/10.2436/20.8030.02.95)

## Sumario

Introducción

1 Las lenguas y la Constitución

1.1 El francés, «lengua de la República»

1.1.1 La exclusividad del francés, un principio constitucional implícito

1.1.2 De lo implícito a lo explícito: el artículo 2 de la Constitución

1.2 Las lenguas regionales «patrimonio de Francia»

1.2.1 Las lenguas, la descentralización y la patrimonialización

1.2.2 Las consecuencias de la constitucionalización de las lenguas

2 La Constitución y las lenguas

2.1 Carta europea de lenguas regionales o minoritarias y controversia constitucional

2.1.1 La unicidad del pueblo francés, la indivisibilidad de la República y la igualdad de los ciudadanos ante la ley

2.1.2 La conciliación con la libertad de comunicación

2.2 ¿Proceso de ratificación y jerarquía constitucional?

2.2.1 La propuesta de revisión constitucional

2.2.2 Los interrogantes del procedimiento escogido

Conclusión

Bibliografía

## Introducción

La reflexión en torno a la relación entre lengua y Constitución en Francia lleva a considerar necesariamente el alcance de los conceptos de soberanía y de Estado. Se trata de una premisa de inicio esencial para entender el alcance del régimen lingüístico constitucional en Francia que, no obstante, también esconde una paradoja. Así, mientras que resulta indudable el lazo entre la soberanía y la lengua que se beneficia del estatus de primacía, abarcando un largo recorrido histórico que se remonta hasta los orígenes mismos de la creación y consolidación del concepto moderno de Estado en Francia,<sup>1</sup> también lo es que la lengua no ha sido objeto de regulación constitucional alguna hasta finales del siglo XX, cuando tendría lugar la revisión constitucional de 1992.<sup>2</sup>

Es, pues, necesario comenzar refiriéndonos a la emergencia del Estado moderno en Francia y a su conexión con el concepto de soberanía, e interrogarnos sobre el vínculo entre esa construcción política y la afirmación de una lengua estatal. El Estado francés se ha consolidado bajo su forma moderna desde hace varios siglos, y a partir del siglo XVI y de la anexión del Condado de Bretaña ha conocido una estabilidad territorial y política destacable.

En este sentido, resulta llamativo que el primer texto que regula el uso lingüístico en la administración de justicia se haya adoptado bajo el reinado de François I<sup>er</sup> (1513-1547). La ordenanza de *Villers-Côtterets*<sup>3</sup> es muestra de la progresiva conexión entre la lengua del Rey y la lengua del Estado, a la que seguiría, posteriormente, la vinculación entre soberanía del Rey y soberanía del Estado. Contrariamente a lo que se ha afirmado, la ordenanza no hace referencia explícita a la obligación de usar el francés, sino que sustituye la obligación de uso del latín en los actos de justicia por la obligación legal del uso del «lenguaje materno francés»<sup>4</sup> (*langage maternel français*). Hay que recordar que en aquella época, la lengua del Rey (el francés) no era más que una de las lenguas maternas francesas al lado de las lenguas de Oc<sup>5</sup> y las llamadas lenguas de Oil.

Si bien la ordenanza insta *de jure* un plurilingüismo en los actos de justicia, lo cierto es que el uso exclusivo del francés se ha impuesto *de facto*. En este sentido, la ordenanza supone el primer paso en la consagración del uso exclusivo del francés en los actos públicos. Este hecho no se puede entender sin remarcar que, al mismo tiempo, se iría construyendo la identificación entre los conceptos de soberanía y Estado en Francia. Teorizado bajo la pluma del jurista Jean Bodin,<sup>6</sup> el vínculo entre el soberano y el Estado va cogiendo forma progresivamente. La soberanía se convierte en un criterio de definición del Estado y el Rey es, en esta lógica, la autoridad que ejerce esa soberanía en nombre del Estado.<sup>7</sup>

La identificación entre soberanía y Estado de un lado, y Rey y soberano de otro lado, acarrea una identificación entre la lengua del Rey y la lengua de la soberanía. Así, en todas las muestras de ejercicio de la soberanía, el poder real tiende a imponer el uso del francés. Así ocurre con las diferentes anexiones territoriales del Estado. Jean Bodin definió el señorío feudal [suzeraineté] como « uno de los mayores derechos de la soberanía », <sup>8</sup> y el Estado ha mantenido una política basada en la necesidad de agrupar en el seno del Reino territorios de habla francesa (es el caso de la Franche-Comté, del Bugey o de la Bresse) o de extender el uso del francés en territorios del Reino donde otras lenguas se hablaban (Reino de Navarra, Córcega o Alsacia).

1 BLANC, Agnès. *La langue du Roi est le français*, Paris, l'Harmattan, 2010, 640 p.

2 «Ley constitucional n° 92-554 del 25 de junio de 1992», *Journal Officiel de la République Française* (26 de junio de 1992), p. 8406.

3 «Ordenanza del 25 de agosto de 1539 sobre el acto de la justicia», versión actualmente en vigor: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?dateTexte=20110726&cidTexte=LEGITEXT000006070939>

4 La ordenanza así dispone: «*Et pour ce que telles choses sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus esdits arrests, nous voulons d'oresnavant que tous, arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploits de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel français et non autrement*».

5 En este sentido, desde 1490 el occitano del Languedoc y el provenzal se utilizaban en la administración de la justicia en lugar del latín.

6 BODIN, Jean. *Les six livres de la République*, Paris. Edición de 1583 reeditada en FRÉMONT, Michel; COUZINET, Marie-Dominique; ROCHAIS, Henri. *Les six livres de la République, un abrégé de l'édition de Paris de 1583*, Paris, Le livre de poche, 1993, 607 p.

7 De ese modo hay que entender la famosa máxima del Rey Louis XIV « l'État c'est moi ».

8 BODIN, Jean. *Les six livres de la République*, Paris *op. cit.* p. 331.

Bajo esa premisa, el principio de uso exclusivo de la lengua materna francesa en los actos de justicia se sustituye por el principio de uso exclusivo de la lengua del Rey, o sea, el francés. Sólo el uso de esta última lengua se puede concebir en actos que proceden del ejercicio de la soberanía como son los actos de justicia. Dicho de otra forma, la identificación entre el Rey y el Estado acarrea una identificación entre la lengua del Rey y la lengua del Estado. Los actos que provienen del Estado y que manifiestan el ejercicio de la soberanía (interna o externa) se redactarán en la lengua del Rey.

Este proceso histórico marca el principio de la vinculación entre la soberanía del Estado y la lengua del Estado y conlleva la imposición progresiva del uso exclusivo del francés en los actos públicos y en la esfera pública. Durante muchos años, esa larga tradición se ha sostenido fuera del marco constitucional explícito y no es casualidad que la plasmación de la lengua en la Constitución francesa se haya materializado como consecuencia de un intenso debate relativo a la soberanía del Estado y la construcción europea. Paralelamente, el proceso de transformación de la organización territorial del Estado francés ha conllevado, como se explicará, un reconocimiento constitucional de las lenguas regionales francesas (I). El modelo constitucional francés actual aparece, pues, condicionado por tensiones inducidas por las evoluciones en el ejercicio moderno de la soberanía de un lado, y de otro lado, por el desarrollo de los principios clásicos del Estado unitario que pugnan con la expresión de la pluralidad lingüística (II).

## 1 Las lenguas y la Constitución

La regulación constitucional de la(s) lengua(s) ha seguido, en el Estado francés, un proceso paralelo con temporalidades y características muy diferentes. La proclamación constitucional del francés como lengua de la República no es más que el resultado de la explicitación jurídica de un principio político secular (1.1). Muy diferente ha sido el proceso que ha conducido a la constitucionalización de las lenguas regionales como elemento integrante del patrimonio de Francia. Esta constitucionalización constituye más bien un primer paso en la definición de un derecho de la diversidad lingüística francesa conectado con el proceso de descentralización del Estado, que un punto final constitucional a una tradición política y jurídica que ha consagrado la exclusividad de la única lengua soberana (1.2).

### 1.1 El francés, «lengua de la República»

No es posible entender el proceso de constitucionalización de la lengua francesa sin detenerse en el estudio de su vinculación histórica con la soberanía. Esa vinculación ha seguido las evoluciones de los regímenes políticos franceses, sin quedar nunca en entredicho ni tampoco haber sido explícitamente proclamado en el marco jurídico (1.1.1). La consagración constitucional del francés ha tenido lugar en un contexto de tensión sobre el ejercicio de la soberanía del Estado, explicitando en el texto constitucional esa relación filial entre lengua y soberanía francesa (1.1.2).

#### 1.1.1 La exclusividad del francés, un principio constitucional implícito

Si ya desde el Antiguo Régimen, el vínculo entre soberanía del Estado y lengua francesa ha sido proclamado y aplicado, la Revolución de 1789 ha marcado una continuidad innegable en la relación entre poder político y lengua. Como ha ocurrido con el proceso de centralización política e institucional del Estado francés,<sup>9</sup> el proceso de centralización lingüística de Francia no ha hecho más que acelerarse y desarrollarse después del proceso revolucionario. Una de las consecuencias más importantes ha sido la transformación del titular de la soberanía. La titularidad de la soberanía pasa de las manos del rey a manos de la Nación. El Estado ejercerá esa soberanía bajo el mandato de la Nación con la finalidad de aplicar la voluntad nacional.<sup>10</sup> Según la doctrina de los revolucionarios,<sup>11</sup> la nación sólo se puede concebir como una entidad política y jurídica que unifique bajo el mismo cuerpo a todos los ciudadanos franceses, independientemente de su situación social, geográfica o (en un segundo tiempo) sexual o religiosa.

9 ROSANVALLON, Pierre. *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. L'Univers historique, 1990, 369 p.

10 HAURIOU, Maurice. «La souveraineté nationale», LAROSE, Louis; TENIN, Lionel. *Études constitutionnelles*, Paris, 1912, 156 p.

11 SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001 (Rééd.), coll. Quadrige, 93 p.

En este sentido, una de las voluntades más evidentes de los revolucionarios fue fortalecer la vinculación entre soberanía y lengua francesa. Siguiendo de modo paralelo la transformación de la titularidad de la soberanía del Rey a la Nación, la lengua francesa pasa de ser la lengua del Rey a proclamarse como la lengua de la Nación.<sup>12</sup> Los principios que se aplican a la Nación tienen, pues, que aplicarse a la política lingüística.

Con los conocidos decretos del 4 de agosto de 1789,<sup>13</sup> los revolucionarios quisieron sentar las bases de la universalidad de la ciudadanía, suprimiendo los privilegios feudales y territoriales del Antiguo Régimen. En el ámbito lingüístico, tras un primer periodo conciliante con el multilingüismo,<sup>14</sup> se haría hincapié especialmente en la «necesidad de universalizar el uso de la lengua francesa»<sup>15</sup> y de erradicar las otras lenguas. Siguiendo esta línea de pensamiento, si bien la exclusividad del francés como lengua nacional respondía a una lógica de construcción de un nuevo régimen político, el uso de otras lenguas era concebida como una amenaza para el legado revolucionario. El diputado de la Convención Bertrand Barère de Vieuzac y miembro del Comité de salvación pública<sup>16</sup> en los años del Terror (septiembre de 1792- 28 julio de 1794), llegó a equiparar el uso de otras lenguas distintas del francés con la amenaza contra-revolucionaria.<sup>17</sup>

En coherencia con esta construcción ideológica, la Revolución sentaría las bases del vínculo entre Nación y francés de un lado, y de simetría entre universalidad del ciudadano y universalidad del uso del francés de otro. En este camino, el principio del uso exclusivo del francés se configurará con carácter expansivo, y las políticas estatales siguen el objetivo de materializar esa exclusividad del francés universalizando su conocimiento y uso a través, principalmente, de la escuela. Ello se plasmaría en multitud de decretos y ordenanzas disponiendo la obligación de hablar el francés en la escuela, comenzando con la época revolucionaria,<sup>18</sup> siguiendo con el régimen imperial de Napoleón III,<sup>19</sup> y continuando en la III República.<sup>20</sup>

Es especialmente llamativo que esta construcción de la exclusividad del francés en la esfera pública y su vinculación con la soberanía no haya encontrado traslación constitucional alguna. Entre la Constitución de 1791 y la del 4 de octubre de 1958 Francia ha adoptado un total de 16 constituciones, ninguna de las cuales ha regulado el uso público de las lenguas. Este hecho no significa que el principio de exclusividad del uso del francés haya carecido de valor jurídico. Por el contrario, la jurisprudencia muestra, a través de varias sentencias a lo largo del siglo XIX, que el principio del uso exclusivo del francés ante la administración judicial obedece a un «*principio esencial y de derecho público que afecta en gran medida a la buena administración de la justicia*».<sup>21</sup> Esta doctrina, que sería confirmada en pronunciamientos judiciales

12 LAFON, Jacques. «Langue et pouvoir: Aux origines de l'exception culturelle française», *Revue historique* [Paris, Presses universitaires de France], 1994, n° 592, p. 393-412.

13 «Décret d'abolition des privilèges del 4 de agosto de 1789», Recueil général annoté des décrets, ordonnances, etc, depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'Août 1830, Tome I, 1839. Disponible en línea: [http://fr.wikisource.org/wiki/D%C3%A9cret\\_relatif\\_%C3%A0\\_l'abolition\\_des\\_privil%C3%A8ges](http://fr.wikisource.org/wiki/D%C3%A9cret_relatif_%C3%A0_l'abolition_des_privil%C3%A8ges)

14 La Asamblea decidió, por ejemplo, el 14 de enero de 1790 «hacer publicar los decretos de la Asamblea en todos los idiomas que se hablan en las diferentes partes de Francia». WOEHLING, Jean-Marie. «Histoire du droit des langues de France», p.71-88. in KREMnitz, Georges. *Histoire sociale des langues de France*, Paris, Presses Universitaires de France (2013), 905 p.

15 GRÉGOIRE, Henri-Baptiste, *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser la langue française*, para consultar el informe: DE CERTEAU, Michel; REVEL, Jacques; JULIA, Dominique. *Une politique de la langue: la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Paris, Gallimard, 2002 (2 ed.), 472 p.

16 El comité ejercía el poder ejecutivo durante el régimen de Robespierre.

17 Barère de Vieuzac, Bertrand. *Rapport du Comité de salut public sur les idiomes*, Paris, 1794. Se puede consultar en línea: <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/francophonie/barere-rapport.htm>

Barère declara: «*hemos observado que (...) el idioma llamado bajo-bretón, el idioma vasco, las lenguas alemanas e italianas han perpetuado el reino del fanatismo y la superstición, asegurado la dominación de los curas, nobles y notables, impidiendo a la Revolución penetrar en nueve departamentos importantes, y pueden favorecer a los enemigos de Francia*» (traducción del autor).

18 Decreto del 21 de octubre de 1792, GUILLAUME, James. *Procès-verbaux du Comité de l'instruction publique de la Convention nationale*, Paris, 1891, Tomo II, p. 679. El decreto proclama: «*En todas las partes de la República, la instrucción sólo se hace en francés*» (traducción del autor).

19 Reglamento del 17 de agosto de 1851, OCTAVE, Gérard. *La législation de l'instruction primaire en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, Ministère de l'éducation nationale, 1875, p. 268. El reglamento dispone: «*únicamente el francés se usará en la escuela*» (traducción del autor).

20 Ley n° 11 262 del 28 de marzo de 1882 sobre la organización de la escuela primaria, *Journal Officiel de la République Française* (29 de marzo de 1982).

21 Corte de Casación, 4/8/1859 *Giorgi c/. Masapino*, *Recueil général des lois et des arrêts Sirey*, 1860, p.239.



posteriores,<sup>22</sup> se haría extensiva a través del orden administrativo a varios servicios públicos<sup>23</sup> estableciendo así una regla procedimental de carácter general.<sup>24</sup>

En ausencia de precepto constitucional, la jurisprudencia ha afirmado el carácter imperativo y la gran trascendencia que se ha concedido al uso exclusivo del francés en la esfera pública. Interesa destacar que el carácter implícito de esta obligación no ha sido obstáculo para su aplicación continua en el tiempo y, en consecuencia, adquirir valor normativo. En este sentido, podemos afirmar, al igual que lo han hecho varios autores, que el principio del uso público exclusivo del francés ha tenido un valor constitucional evidente, si bien con carácter convencional<sup>25</sup> o como costumbre constitucional.<sup>26</sup> Esta regla constitucional implícita, vinculada estrechamente a la soberanía del Estado, a la unicidad de la nación y a la universalidad del ciudadano, ha conocido una formulación explícita en 1992, en un contexto de tensiones soberanistas causadas por la ratificación del Tratado de Maastricht.

### 1.1.2 De lo implícito a lo explícito: el artículo 2 de la Constitución

La reforma constitucional del 25 de junio de 1992 ha tenido como consecuencia la inclusión en el artículo 1 (actualmente artículo 2) de la Constitución la disposición siguiente: «*la lengua de la República es el francés*». En el marco del proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, y tras una decisión del Consejo constitucional que declaró incompatibles con la Constitución varios artículos del Tratado,<sup>27</sup> la revisión constitucional puso de manifiesto el vínculo tradicional en Francia entre lengua y soberanía. En este sentido, resulta llamativo que la nueva disposición constitucional se encuentre bajo el título primero de la Constitución «De la soberanía». La lengua pasa a ser, pues, según la letra constitucional, un elemento de la soberanía del Estado.

El contexto de la ratificación del Tratado de Maastricht también jugó un papel destacable en la adopción de la disposición constitucional. Los debates previos a la revisión de 1992 muestran la preocupación de los parlamentarios sobre la pérdida de soberanía que acarrearía una eventual ratificación del Tratado, y a la necesidad de llevar a cabo una afirmación soberanista en la Constitución como reacción a la integración europea. Ciertas voces se alzaron para afirmar que: «*en el momento que vamos a ratificar un Tratado que va a decidir de la desaparición de nuestra moneda nacional en beneficio de una moneda europea, formalizar nuestra adhesión a la lengua nacional es un símbolo fuerte y necesario*».<sup>28</sup> Otras alertaban del riesgo de «*llegar a una lengua comunitaria, del mismo modo que hay un derecho comunitario*».<sup>29</sup>

En este contexto de rebrote soberanista frente a la profundización de la integración europea, la cuestión de la regulación constitucional de la diversidad lingüística francesa encontró una resonancia limitada. Para algunos parlamentarios la afirmación de que la lengua de la República es el francés resultaba esencial como defensa de la diversidad lingüística europea frente al «*riesgo de uniformización lingüística que Europa supondrá para nuestra cultura*».<sup>30</sup> Por el contrario, la regulación constitucional de la diversidad lingüística interna de Francia no encontró hueco en la revisión constitucional. La necesidad de defender las lenguas regionales fue recordada por varios parlamentarios que destacaban que el nuevo precepto constitucional no debía «*perjudicar a las lenguas regionales ni a su desarrollo*»;<sup>31</sup> en esa línea el Gobierno aseguró que «*no se vulneraría la política de respeto de la diversidad de nuestras culturas regionales*».<sup>32</sup>

22 Corte de Casación, 15/1/1875 *Renucci*, *Recueil général des lois et des arrêts Sirey*, 1875, p. 36-37.

23 Consejo de Estado, 22/11/1985 *Quillevère*, *Recueil Lebon*, 1985, p. 333.

24 Consejo de Estado, 15/4/1992 *Le Duigou*, *Recueil Lebon*, 1992 p. 704.

25 AVRIL, Pierre. *Les conventions de la Constitution*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Léviathan, 1997, 208 p.

26 BLANC, Agnès, *La langue de la République est le français*, Paris, l'Harmattan, 2014, 485 p.

27 Consejo constitucional 92-308 DC 9/04/1992, *Traité sur l'Union européenne*, *Journal officiel de la République française* (11 de abril de 1992) p. 5354. En concreto, las disposiciones instaurando una ciudadanía de la Unión y una política monetaria común fueron juzgadas contrarias a la Constitución.

28 Discurso de Alain Lamassoure, *Journal officiel Débats, Assemblée nationale* (12 de mayo de 1992) p.1020.

29 Discurso de Pierre Mazaud, *Journal officiel Débats, Assemblée nationale* (12 de mayo de 1992) p.1021.

30 Discurso de Yves Dollo, *Journal officiel Débats, Assemblée nationale* (12 de mayo de 1992) p.1019.

31 Discurso de Félix Leyzour, *Journal officiel Débats, Sénat* (10 de junio de 1992) p.1540.

32 Discurso de Michel Vauzelle, *Journal officiel Débats, Assemblée nationale* (12 de mayo de 1992) p.1018.

Sin embargo, esas declaraciones de buenas intenciones hacia las lenguas regionales no se plasmaron en regulación constitucional alguna. El Gobierno zanjó el debate frente a ciertas iniciativas parlamentarias que pretendían completar la disposición constitucional «*la lengua de la República es el francés*» con la siguiente prescripción: «*en el respeto de las lenguas y culturas regionales y territoriales de Francia*», estimando que «*no parecía necesario hacerlo constar en el texto constitucional*».<sup>33</sup> El resultado resultaba nítido: mientras que la protección del francés merecía una regulación constitucional que confirmara su relevancia como elemento de soberanía del Estado y uno de los símbolos de la República, el respeto hacia las lenguas regionales no precisaba reconocimiento constitucional alguno.

La adopción del precepto sobre lengua francesa en la Constitución ha tenido efectos jurídicos importantes que han traído como consecuencia un blindaje constitucional del principio de exclusividad del uso del francés en la esfera pública. Ciertos autores ya advertían en 1992 del riesgo de conflicto con el uso de lenguas regionales que se podía deducir del nuevo precepto constitucional.<sup>34</sup> La jurisprudencia del Consejo constitucional ha confirmado ese riesgo, derivando de la prescripción lingüística constitucional efectos jurídicos importantes.

En un primer tiempo, el Consejo Constitucional validaría la constitucionalidad de la Ley del 4 de agosto de 1994<sup>35</sup> que impone el uso del francés en la enseñanza, el trabajo, los intercambios y los servicios públicos.<sup>36</sup> De modo más general, el Consejo ha deducido del nuevo precepto constitucional una obligación general de uso del francés en la esfera pública. Así, los jueces han precisado que el uso del francés «*se impone a las personas morales de derecho público y a las personas de derecho privado en el ejercicio de una misión de servicio público*»<sup>37</sup> y también, en el caso del Estatuto de autonomía de la Polinesia francesa, «*a los usuarios en su relación con la administración y los servicios públicos*».<sup>38</sup>

Esta interpretación pretoriana viene, pues, a dotar de valor constitucional al principio de uso obligatorio de la lengua francesa que la jurisprudencia anterior proclamó como principio esencial de derecho público (Corte de casación) o principio general procedimental (Consejo de Estado). El principio constitucional también se beneficia de un extenso alcance, al incluir a toda la esfera pública dentro del principio general del uso obligatorio del francés. De esta manera, la jurisprudencia constitucional se alinea con el principio político clásico que ha impuesto el uso del francés en “lo público”, dotando a ese principio clásico de valor constitucional explícito.

Sobre esas bases, las posibilidades de expresión de las lenguas regionales en la esfera pública quedan muy limitadas, viéndose relegadas a la esfera privada. Pese a que la intención primaria del poder constituyente no parecía ser la obstaculización del uso de las lenguas regionales, las primeras víctimas de la nueva disposición constitucional no han sido otras que estas lenguas. El confinamiento de las lenguas regionales a la vida privada ha tenido como consecuencia, entre otras, su exclusión de los documentos públicos oficiales. Así, el uso de las lenguas regionales y hasta de los signos diacríticos de estas lenguas que no se usan en francés –como por ejemplo el *i* o la *ñ*– ha quedado excluido de los documentos de derecho civil.<sup>39</sup>

De forma más general cabe decir que desde 1992 se ha dificultado sobremanera el impulso de políticas públicas que favorezcan el uso de lenguas regionales en los servicios públicos locales, como consecuencia de la jurisprudencia del Consejo constitucional. El objetivo de limitar la hegemonía internacional y europea del inglés parece haber fracasado y, asimismo, los obstáculos para el fomento del uso de las lenguas regionales en la vida pública han puesto de manifiesto la necesidad de consagrar a nivel constitucional a estas lenguas.

33 Discurso de Michel Vauzelle, *Journal officiel Débats, Sénat* (10 de junio de 1992) p.1540.

34 DEBBASCH, Roland. «La reconnaissance constitutionnelle de la langue française». *Revue française de droit constitutionnel* [Paris: Presses universitaires de France], nº11 (1992).

35 «Ley nº 94-665 del 4/8/1994 relativa al uso de la lengua francesa». *Journal officiel de la République française* (5 de agosto de 1994), p. 11392.

36 Consejo constitucional 94-349 DC 29/07/1994 *ley relativa al uso de la lengua francesa*. *Journal officiel de la République française* (2 de agosto de 1994) p.8964.

37 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *carta europea de lenguas regionales y minoritarias*. *Journal officiel de la République française* (18 de junio de 1999) p.8964. (traducción del autor).

38 Consejo constitucional 96-373 DC 9/04/1996 *ley que establece un Estatuto de autonomía para Polinesia francesa*. *Journal officiel de la République française* (13 de abril de 1996) p.5724. (traducción del autor).

39 Corte de Apelación de Montpellier 26/11/2001 *Baylac c/. Ministère public*.

## 1.2 Las lenguas regionales «patrimonio de Francia»

Si el proceso de proclamación constitucional del francés ha respondido a la explicitación jurídica de un principio político secular, también ha tenido consecuencias sobre la reivindicación de una regulación constitucional para las lenguas regionales. En efecto, frente al modelo unitario y clásico francés, a partir de la década de los 60, se ha constituido progresivamente un movimiento social a favor de la expresión de las lenguas regionales. Ese movimiento ha ido ganando espacio en el ámbito de la representación política local y se ha traducido progresivamente en políticas públicas locales en favor de esas lenguas. La consagración constitucional de las lenguas regionales constituye la plasmación en el texto jurídico supremo francés de ese movimiento de carácter centrífugo, que también reivindica los principios de libre administración de las colectividades territoriales y el de subsidiariedad.<sup>40</sup>

### 1.2.1 Las lenguas, la descentralización y la patrimonialización

Una de las claves para desarrollar esas políticas ha sido la descentralización de los poderes administrativos hacia las colectividades territoriales. A partir de las grandes leyes de descentralización de 1982<sup>41</sup> y 1983,<sup>42</sup> las colectividades territoriales han podido desarrollar políticas públicas locales desde una perspectiva territorial. La implementación de las políticas lingüísticas locales se ha acelerado en la década de los 2000 con la descentralización de la competencia cultural.<sup>43</sup>

Sin embargo, el marco constitucional de la lengua francesa ha ocasionado dificultades serias en la implementación de ese tipo de políticas y el debate de un reconocimiento constitucional de las lenguas regionales ha ido ganando relevancia. La primera tentativa de construcción de un derecho de la diversidad lingüística en Francia se desarrolló con la firma de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias el 7 de mayo de 1999. Ante el fracaso del proceso de ratificación, el proyecto quedó aparcado.

La cuestión del reconocimiento constitucional de las lenguas regionales retomó actualidad dentro de la gran reforma constitucional emprendida por el Gobierno francés en 2008. La revisión de la Constitución del 23 de julio del 2008<sup>44</sup> albergó ese reconocimiento, a través del artículo 75-1 que dispone que «*las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia*».

Si bien es verdad que no existe jerarquía jurídica alguna entre artículos constitucionales, el reconocimiento constitucional de las lenguas regionales se explica desde una lógica muy distinta a la del artículo 2. La ubicación del artículo resulta ilustrativa. Mientras que la disposición constitucional correspondiente al francés se encuentra en el título primero de la Constitución, rubricado «de la soberanía», el artículo 75-1 se localiza en el título XII correspondiente a las colectividades territoriales. ¿Querría esta ubicación querer decir que el reconocimiento de las lenguas regionales se convierte en responsabilidad exclusiva de las colectividades infra-estatales? ¿Es posible interpretar el nuevo artículo constitucional en clave de reparto competencial sobre las políticas lingüísticas reconociendo tal competencia a las colectividades territoriales?

El vínculo entre descentralización e implementación de las primeras políticas lingüísticas locales a favor de las lenguas regionales resulta evidente. Sin embargo, no parece conveniente agotar la interpretación sobre el alcance del artículo 75-1 como una asignación exclusiva de las políticas lingüísticas a las colectividades territoriales. Ello supondría olvidar que la educación, ámbito esencial de toda política lingüística, es una

40 El artículo 72 de la Constitución consagra esos dos principios constitucionales.

41 «Ley n° 82-213 2/31982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones». *Journal officiel de la République française* (3 de marzo de 1982) p. 730.

42 «Ley n° 83-8 8/01/1983 relativa a repartición de competencias entre municipios, departamentos y regiones». *Journal officiel de la République française* (9 de enero de 1983) p. 215.

43 PONTIER, Jean-Marie. «La décentralisation culturelle et la loi du 13 août 2004». *Revue française de droit administratif* [Paris: Dalloz], julio-agosto 2005, p. 697.

COLLOT, Pierre-Alain. «La décentralisation culturelle». *Revue du droit public et de la science politique* [Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence] n°2 (2008), p.335.

44 «Ley constitucional n° 2008-724 23/07/2008 de modernización de las instituciones de la Vª República». *Journal officiel de la République française* (24 de julio de 2008) p. 11890.



competencia estatal en Francia. Y de igual forma tampoco cabe olvidar que el Estado juega un papel esencial en el sistema público de comunicación radiofónica y audiovisual.<sup>45</sup>

Cabe, pues, interpretar la intención del constituyente relacionándolo con una voluntad de circunscribir cada lengua a ámbitos diferentes. Si la lengua común del Estado, elemento de su soberanía, es la lengua francesa, las lenguas regionales responden a otra lógica territorial, más localizada, lo que no implica necesariamente una retirada del Estado en su promoción y regulación. Esa interpretación resulta acorde con el debate parlamentario en torno a la ubicación de la disposición constitucional. En efecto, en un primer tiempo, la intención de los parlamentarios era constitucionalizar las lenguas regionales en el artículo 1 de la Constitución. Una vez abandonada la idea de integrar un complemento a la prescripción del artículo 2 que proclama al francés como lengua de la República, el Senado optó por ubicar el reconocimiento constitucional de las lenguas regionales en el título XII de la Constitución, marcando así una diferencia entre la lengua del Estado y las lenguas de los territorios.

La noción de patrimonio constitucional es otra cuestión que ha suscitado muchos interrogantes relativos al alcance normativo del artículo 75-1. La perspectiva patrimonializadora de las lenguas regionales no deja de tener un carácter ambiguo en cuanto a su valor jurídico. Parte de la doctrina ha estimado que tal patrimonialización circunscribe a las lenguas regionales únicamente al ámbito cultural, marcando una jerarquía entre el francés y las otras lenguas.<sup>46</sup> La orientación patrimonial sobre las lenguas también ha sido entendida como una suerte de «inclusión museística» de estas lenguas, que quedarían relegadas a prácticas culturales del pasado; asimismo, la introducción del artículo 75-1 ha sido calificada por algún autor como un mero «*nominalismo jurídico*», defendiendo la idea de que el nuevo precepto nada cambiará respecto del principio de primacía del francés.<sup>47</sup>

Sin embargo, esa lectura crítica no ha sido compartida por todos, y algunos autores, haciendo el paralelo entre la forma unitaria del Estado, simbolizada por la constitucionalización del francés, y su organización descentralizada plasmada por la constitucionalización de las lenguas regionales, han propuesto una lectura dinámica del artículo que podría sentar la base de un estatus territorial para dichas lenguas.<sup>48</sup>

Otra cuestión importante es la relativa a si esta constitucionalización hace nacer derechos respecto de los locutores de lenguas regionales. Sobre esta materia, prevalecería una visión prudente, constatándose que solamente una interpretación judicial dinámica y axiológica podría conducir a la consagración de un auténtico derecho a la lengua.<sup>49</sup>

En definitiva, el nuevo artículo 75-1 de la Constitución, analizado en sus propios términos, abre espacios a la duda debido a su ambigüedad. Resulta difícil sacar conclusiones y certezas sobre el alcance de la disposición constitucional. El Consejo constitucional, sin embargo, ha empezado a despejar ciertas dudas, aclarando, desde una perspectiva negativa, el alcance normativo de esta disposición, sobre lo que se tratará seguidamente.

### 1.2.2 Las consecuencias de la constitucionalización de las lenguas

Hasta hace relativamente poco tiempo la constitucionalización de las lenguas regionales ha sido fuente de interrogantes en el mundo académico. No obstante, los tribunales han empezado a responder a algunas preguntas planteadas por la revisión constitucional del 2008. En el marco de un contencioso relativo a la interpretación del artículo L312-10 del código de Educación que regula las modalidades de organización de la enseñanza de las lenguas regionales, el Consejo constitucional ha tenido la ocasión de contestar, dentro del control *a posteriori* de constitucionalidad de la ley, a una pregunta prioritaria de constitucionalidad. En

45 VERPEAUX, Michel. «La révision constitutionnelle à l'arrachée». *La semaine juridique – édition générale* [Paris:LexisNexis] n°31-35 (2008), p. 170-178.

46 VIGUIER, Jacques. «La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes». *Revue du droit public et de la science politique* [Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence] n°6 (2009), p. 1635-1648.

47 LAVIALLE, Christian. «Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958». *Revue française de droit administratif* [Paris: Dalloz] n°3 (2008), p. 1110-1115.

48 CHICOT, Pierre-Yves. «L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique». *La semaine juridique – Administration et collectivités territoriales* [Paris:LexisNexis], n°9 (2011), p. 22-27.

49 ROBLOT-TROIZIER, Agnès. «L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés». *Actualité juridique de droit administratif* [Paris: Dalloz], n°34 (2008), p. 1866-1876.

su decisión del 20 de mayo del 2011,<sup>50</sup> el Consejo ha afirmado que el artículo «*no instituye un derecho o una libertad garantizada por la Constitución*»,<sup>51</sup> cerrando así la puerta a la creación de un derecho constitucional al uso de las lenguas regionales en base al nuevo artículo constitucional.

La respuesta del Consejo no constituye en sí una sorpresa, si bien resulta sorprendente la brevedad argumental de la jurisdicción constitucional. A la pregunta sobre el alcance normativo del artículo 75-1, el Consejo ha optado por responder mediante una simple negativa, omitiendo profundizar en las consecuencias jurídicas que podrían derivarse del precepto constitucional. Parece que la preocupación principal del Consejo constitucional ha sido exponer tajantemente qué es lo que el nuevo artículo no permite, en vez de proceder a un análisis y definición general en positivo de su alcance normativo.

En este sentido, podía haber resultado interesante precisar cuáles son las implicaciones constitucionales de la patrimonialización de las lenguas regionales. Son varias las cuestiones que aún quedan en el aire: ¿Afirmar que esas lenguas pertenecen al patrimonio de Francia no genera obligación constitucional alguna a los poderes públicos? ¿La vinculación de las lenguas regionales con las colectividades territoriales no podría sentar las bases de estatutos legales territoriales propios a cada lengua? Por el momento, el Consejo constitucional ha optado por el silencio, y estas preguntas permanecen sin respuesta.

Lo que sí es seguro es que la decisión 2011-130 QPC marca un *veto* al reconocimiento de derechos lingüísticos a los locutores de lenguas regionales. Ésta era la principal preocupación del Consejo constitucional en este caso. La afirmación del 2011 no hace más que confirmar una negación de derechos lingüísticos que el propio Consejo ya tuvo la ocasión de sentenciar anteriormente. La negativa a reconocer derechos lingüísticos se ha aplicado de forma uniforme sin reparar en su naturaleza individual o colectiva.

El Consejo construyó su jurisprudencia en la decisión del 15 de junio de 1999 en la cual estimó que la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias incluía cláusulas contrarias a la Constitución. En efecto, el artículo 2 de la Constitución, además de imponer el uso del francés en la esfera pública, tiene como consecuencia que «*los particulares no pueden, en su relación con la administración y los servicios públicos, valerse de un derecho de uso de una lengua distinta que el francés*». <sup>52</sup> En cuanto a la naturaleza individual o colectiva, el Consejo estimó que los principios fundamentales de indivisibilidad de la República, unicidad del pueblo francés e igualdad de los ciudadanos ante la ley «*se oponen a que sean reconocidos derechos colectivos a cualquier grupo que sea, definido por una comunidad de origen, cultura, lengua o creencia*». <sup>53</sup>

La decisión 2011-130 QPC parece ser, pues, más bien una ratificación de la posición del Consejo constitucional en lo que respecta a una posible ratificación de la Carta europea por Francia, que una jurisprudencia que persigue el objetivo de definir el estatus constitucional de las lenguas regionales referidas en el artículo 75-1 de la Constitución. En este aspecto, la decisión del Consejo constitucional merece un juicio crítico ya que, con su posición meramente defensiva, la jurisdicción francesa ha rehusado extraer las consecuencias normativas de una revisión constitucional producida en 2008, por tanto, posterior a su primera doctrina sobre la materia, ratificando más o menos explícitamente una nueva negativa a la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias.

Si el juez ha mantenido una posición defensiva con respecto al artículo 75-1, el legislador tampoco ha aprovechado la reforma constitucional para sacar las consecuencias a nivel legislativo de la nueva disposición constitucional y contribuir a definir el alcance normativo que se pueda deducir del artículo 75-1. Este silencio legislativo resulta todavía más llamativo si recordamos que la intención inicial del Gobierno en 2008 era votar una ley sobre lenguas regionales que definiría su estatus legislativo,<sup>54</sup> y que la iniciativa de revisión constitucional procedía de una maniobra parlamentaria para dotar esa hipotética ley de una base constitucional que permitiera evitar una eventual censura por parte del Consejo constitucional.

50 Consejo constitucional 2011-130 QPC 20/05/2011 *Madame Cécile L.* *Journal officiel de la République française* (20 de mayo del 2011) p. 8889.

51 *Ibid.* traducción del autor.

52 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias. op.cit.* (traducción del autor).

53 *Ibid.* (traducción del autor).

54 Discurso de Chrsitinne Albanel a la Asamblea nacional, 7/05/2008. *Journal officiel de la République française. Débats.* p. 1948-1985.

La cuestión de definir las consecuencias del artículo 75-1 solamente ha encontrado, hasta la fecha, respuestas por la vía de la omisión o de la negativa. El artículo constitucional no sirve de base a ningún derecho lingüístico individual o colectivo limitando, en consecuencia, la ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias. Tampoco han sido suficientemente consideradas las consecuencias a nivel legislativo de esta nueva regulación constitucional sobre la diversidad lingüística francesa.

La pregunta sobre las potencialidades de la territorialización de las lenguas regionales que establece la Constitución y los efectos sobre los poderes públicos que puede acarrear la patrimonialización de esas lenguas siguen actualmente sin respuesta. Los caminos a explorar permanecen abiertos, abriéndose al desarrollo del poder legislativo, una vez aparcado el debate sobre la ratificación de la Carta europea, explorando las potencialidades abiertas por el artículo 75-1.

Ya sea por la vía de definir estatutos territoriales de las lenguas regionales, jugando en la dicotomía Estado unitario/organización descentralizada o ya sea sentando las bases de medidas de salvaguardia y/o promoción del patrimonio de las lenguas que se pueden imponer a los poderes públicos, resulta evidente que una conciliación entre los derechos y obligaciones creados por el artículo 2 y los posibles derechos y obligaciones que pueden nacer del artículo 75-1 está aún por efectuar. Ésta es, precisamente la misión del legislador sin que se encuentre justificación a que la doctrina extraiga a estas alturas conclusiones limitativas sobre el alcance normativo del artículo 75-1.

Los debates e interrogantes sobre las consecuencias de la constitucionalización de las lenguas regionales ponen de manifiesto el rumbo que el debate sobre la diversidad lingüística ha tomado en Francia. La polémica se centró, en 1999, no tanto en las medidas a definir para regular tal diversidad, sino en cuestiones de compatibilidad entre el modelo político y constitucional francés y el reconocimiento de las lenguas regionales. Aquí reside una característica de la relación entre principios constitucionales y lenguas en Francia. Más allá de un análisis de los preceptos constitucionales sobre las lenguas, hay que detenerse en las consecuencias jurídicas que han resultado de la conciliación entre grandes principios constitucionales franceses y la construcción de un derecho de la diversidad lingüística en Francia, sobre lo que se tratará a continuación.

## 2 La Constitución y las lenguas

Como se ha avanzado, la consagración constitucional de la lengua francesa y de las lenguas regionales, aun compartiendo el mismo carácter temporal tardío, proceden de dos lógicas políticas muy diferentes, dando como resultado unos efectos jurídicos muy distintos.<sup>55</sup> En todo caso, el debate sobre un reconocimiento de las lenguas regionales ha ocasionado una controversia constitucional muy importante que se ha centrado sobre el supuesto choque entre el modelo que fundamenta el derecho público francés y la ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias (2.1). Si podía dar la impresión que, tras el fracaso del proceso de ratificación de la Carta en 1999, la cuestión quedaba zanjada, unas iniciativas parlamentarias recientes han vuelto a traer a primer plano el debate en toda su intensidad (2.2).

### 2.1 Carta europea de lenguas regionales o minoritarias y controversia constitucional

La tentativa de abrir el derecho público francés a la diversidad lingüística ha puesto de manifiesto las tensiones importantes inducidas por la lectura particular francesa de los principios de unicidad, indivisibilidad e igualdad así como toda iniciativa de reconocimiento de derechos colectivos (ya sean culturales o de género) a minorías y grupos infranacionales (2.1.1). Pese a la cerrazón conceptual en el plano de los principios, ciertos espacios han podido abrirse gracias a la conciliación entre estos principios constitucionales y la libertad constitucional de comunicación (2.1.2).

#### 2.1.1 La unicidad del pueblo francés, la indivisibilidad de la República y la igualdad de los ciudadanos ante la ley

El choque entre las lenguas regionales y los principios fundadores del derecho público francés se plasmó de manera abierta en 1999. El 7 de mayo de 1999, el Gobierno de Lionel Jospin procedió al primer paso

<sup>55</sup> Como ilustración de esas lógicas distintas: FILIPETTI, Aurélie. *Les langues de France*, Paris, Dalloz, 2014, 180 p.

del proceso de ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias a través de la firma del Tratado. Este hecho causó una viva polémica, y el Presidente de la República, Jacques Chirac, decidió remitir al Consejo constitucional la cuestión para que examinara, sobre la base del artículo 54 de la Constitución, la compatibilidad de la Carta con la Constitución.

Como es sabido, el Consejo constitucional se sirvió de la oportunidad para reafirmar la primacía de los principios clásicos republicanos, dictaminando que la Carta europea contenía cláusulas contrarias a la Constitución; asimismo, estimó que en la medida que se reconocían derechos colectivos al uso de las lenguas regionales o minoritarias, la Carta infringía los principios de unicidad del pueblo francés, indivisibilidad de la República e igualdad de los ciudadanos ante la ley. Tal interpretación de la Carta causó una cierta perplejidad a parte de la doctrina.<sup>56</sup> Perplejidad con la que no cabe por menos que coincidir si se toma en consideración el informe explicativo de la carta que precisa explícitamente que «*el objetivo de la carta es proteger y promover las lenguas regionales o minoritarias, no las minorías lingüísticas*»<sup>57</sup> y que «*la carta no establece ningún derecho individual o colectivo para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias*».<sup>58</sup> El juez constitucional francés no tomó en consideración tales prevenciones y dictaminó en el sentido opuesto. Con todo, esta última lectura de la Carta es la que ha adquirido fuerza de cosa juzgada en el Estado francés.

La decisión 99-412 DC del Consejo evidencia una cerrazón ante toda posibilidad de ratificación de la Carta europea, encontrando basamento en una lectura muy clásica de los principios de unidad y de igualdad. Como ya hiciera en 1991 con relación a una decisión relativa al estatuto de la Colectividad de Córcega,<sup>59</sup> el Consejo Constitucional se fundamenta en el principio constitucional de unicidad del pueblo francés para motivar su decisión. En aquel entonces, el Consejo censuró la disposición del estatuto de Córcega que proclamaba un pueblo corso, componente del pueblo francés, dictaminando que tal afirmación contravenía al principio de unicidad del pueblo francés.

El razonamiento usado por el Consejo para llegar al principio de unicidad del pueblo francés merece un breve comentario. En efecto, el Consejo combinó las disposiciones constitucionales que se referían al pueblo francés con las disposiciones que proclamaban el principio de indivisibilidad de la República y de igualdad de los ciudadanos ante la ley para sentenciar que «*la Constitución sólo conoce al pueblo francés, compuesto de todos los ciudadanos franceses sin distinción de origen, de raza o de religión*».<sup>60</sup>

Según el razonamiento del Consejo la unidad es el elemento que fundamenta la igualdad. Dado que la República es indivisible, no puede existir más que un pueblo, el francés, garantizando la igualdad de los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. El Consejo, con esta interpretación, no viene más que a confirmar la visión clásica en cuanto a relación entre individuo y grupo inherente al concepto de Estadonación. No puede existir más que una comunidad política que agrupe a todos los ciudadanos; de esa forma, en virtud de la visión universalista del principio de igualdad, se neutralizaría toda característica sexual, étnica o religiosa diferenciadora. Bajo esa premisa, si sólo existe un pueblo francés compuesto por ciudadanos individualmente considerados, resulta imposible reconocer derechos específicos a grupos infranacionales que se pueden definir según «*una comunidad de origen, cultura, lengua o creencia*».<sup>61</sup>

Esta lectura individualista, universalista y unitaria del Estado y de la nación es recordada y protegida con un especial empeño por el Consejo Constitucional. En esa línea, el Consejo vela con especial celo el principio de igualdad, inadmitiendo cualquier trato distintivo entre los ciudadanos y no acepta que el legislador proclame un tratamiento diferenciado entre categorías de individuos si no existe rigurosamente

56 MOUTOUH, Hugues. «La République face à ses communautés». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], n° 35 (2001) p. 89-100.

WOEHLING, Jean-Marie. «Le droit constitutionnel français à l'épreuve des langues régionales». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], n° 35 (2001) p. 79-85.

57 Informe explicativo de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias. Punto 11.

58 *Ibid.*

59 Consejo constitucional 91-290 DC 9/05/1991 *Ley sobre el estatuto de la Colectividad de Córcega*. *Journal officiel de la République française* (14 de mayo de 1991) p. 6350.

60 Consejo constitucional 91-290 DC 9/05/1991 *Ley sobre el estatuto de la Colectividad de Córcega*. Párrafo 12 y 13.

61 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias*. *op.cit.* (traducción del autor).

una justificación objetiva<sup>62</sup> o si el poder constituyente derivado le obliga a aceptar tal trato. Así sucedió con las medidas que el legislador quiso tomar para favorecer la paridad entre mujeres y hombres en los cargos electos de representación política. En un primer tiempo, el Consejo censuró la constitucionalidad de las cuotas por sexo instauradas en las listas de candidaturas a elecciones argumentando que violaban el principio de igualdad.<sup>63</sup> El poder constituyente derivado, decidió revisar la Constitución incluyendo en el artículo primero, que proclama el principio de igualdad, la disposición siguiente: «*La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos*». Una nueva ley instaurando el principio de paridad en los mandatos y cargos electos fue, de este modo, validada por el Consejo.<sup>64</sup>

Este hecho denota que el Consejo ejerce un control especialmente riguroso en cuanto se trata del principio de igualdad. La puerta al reconocimiento de un derecho colectivo al uso de una lengua regional está, pues, bien cerrada. Ocurre lo mismo con relación a la perspectiva individual. Como se ha explicado ya, el Consejo se ha basado en el artículo segundo de la Constitución para censurar el reconocimiento de un derecho individual al uso de una lengua regional.<sup>65</sup> Aunque, en su jurisprudencia 99-412 DC, el razonamiento aparezca implícitamente, se puede afirmar que el Consejo llega a esa conclusión combinando las disposiciones del artículo segundo relativas a la lengua francesa con las disposiciones del artículo primero relativas al principio de igualdad.

En efecto, en las decisiones de 1991<sup>66</sup> y 1996,<sup>67</sup> el Consejo tuvo la ocasión de sentenciar que la enseñanza de lenguas regionales tenía que tener un carácter facultativo, aún estando integrada en el horario normal de la enseñanza, para no violar el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Siguiendo la misma lógica, reconocer un derecho individual al uso de una lengua regional, por ejemplo, en la enseñanza, no sólo contraviene al artículo segundo de la Constitución, sino que viola el principio de igualdad al instaurar un derecho particular del que gozan únicamente ciertos individuos y con relación al cual se prevén medidas obligatorias de enseñanza.

En resumidas cuentas, el Consejo se ha servido de los principios fundadores del modelo republicano francés –unicidad del pueblo, indivisibilidad de la República, igualdad de los ciudadanos ante la ley– para oponerse a la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, vetando así el reconocimiento de cualquier derecho lingüístico colectivo o individual, y relegando a las lenguas regionales al ámbito de un uso siempre facultativo.

Sobre tales bases se zanjó la controversia constitucional surgida con ocasión de la tentativa de ratificación de la Carta europea. No obstante, quede claro que ello no implica la inexistencia de posibilidades de conciliar tales principios constitucionales con otros como, en particular, el principio de libertad de expresión y de comunicación. Es, precisamente, bajo el paraguas de esta libertad donde las lenguas regionales han encontrado espacios de expresión en la esfera pública, como seguidamente se verá.

### 2.1.2 La conciliación con la libertad de comunicación

De cuanto se lleva dicho cabría entender que el balance relativo al tratamiento de la diversidad lingüística resulta particularmente severo. De un lado, el uso exclusivo del francés se impone constitucionalmente en la esfera pública. De otro lado, se niega cualquier derecho lingüístico individual o colectivo al uso de otra

62 Consejo constitucional 94-358 DC 26/01/1995 *Ley de orientación para la planificación y el desarrollo del territorio*. *Journal officiel de la République française* (1 de febrero de 1995) p. 1706.

El Consejo, en esta decisión, valida la creación de zonas de educación prioritarias donde se toman medidas especiales que tienden a favorecer el éxito escolar.

63 Consejo constitucional 82-146 DC 18/11/1982 *Ley que modifica el código electoral y el código de municipios y relativa a la elección de concejales*. *Journal officiel de la République française* (19 de noviembre de 1982) p. 3475.

Consejo constitucional 99-407 DC 14/01/1999 *Ley relativa al modo de elección de los consejeros regionales y de los consejeros a la Asamblea de Córcega y al funcionamiento de los Consejos regionales*. *Journal officiel de la République française* (20 de enero de 1999) p. 1028.

64 Consejo constitucional 2000-429 DC 30/05/2000 *Ley que tiende a favorecer el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas*. *Journal officiel de la République française* (7 de junio de 2000), p. 8564.

65 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias*. *op. cit.*

66 Consejo constitucional 91-290 DC 9/05/1991 *Ley sobre el estatuto de la Colectividad de Córcega*. *op. cit.*

67 Consejo constitucional 96-373 DC 9/04/1996 *ley que establece un Estatuto de autonomía para la Polinesia francesa*. *op. cit.*



lengua que el francés. Sin embargo, el Consejo constitucional ha tenido la ocasión de definir adaptaciones dentro de este marco constitucional general.

En concreto, el Consejo ha procedido a conciliar las disposiciones constitucionales del artículo 2 de la Constitución con las disposiciones del artículo XI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>68</sup> que proclama la libre comunicación de opiniones y pensamientos. Procediendo de esa forma el Consejo viene a relativizar el principio de uso exclusivo del francés en la esfera pública que emerge del artículo 2 sin poner en duda el carácter absoluto de la negación de los derechos lingüísticos que encuentran su fundamento jurídico en los principios del artículo primero. De este modo, el Consejo ha abierto espacios al uso de lenguas regionales en el espacio público, pero este uso siempre tendrá un carácter facultativo y nunca podrá conformar un derecho subjetivo que los locutores de esas lenguas podrían exigir de los poderes públicos.

El Consejo ha ejercido esta conciliación en dos etapas. En su decisión de 1994<sup>69</sup> donde controlaba la constitucionalidad de la ley que imponía el uso del francés en ámbitos variados de la esfera pública, el Consejo se sirvió de la libertad de comunicación para censurar disposiciones de la ley que pretendían instaurar una especie de policía administrativa de la lengua, imponiendo, por vía reglamentaria, el uso de ciertos términos a los sujetos públicos y a aquellos que ejerzan funciones públicas. El objetivo era aquí evitar el uso de anglicismos o términos prestados del inglés en los medios de comunicación públicos. El Consejo, para censurar tales disposiciones, dictaminó que: «*esta libertad [libertad de comunicación] implica el derecho de escoger los términos que el locutor juzga más apropiados a la expresión de su pensamiento; que la lengua francesa evoluciona, como toda lengua viva, integrando en el vocabulario usual términos de diversas fuentes, ya sean expresiones provenientes de lenguas regionales (...) o de palabras extranjeras*». <sup>70</sup> Así, pues, los locutores de lengua francesa tienen la libertad de usar expresiones de lenguas regionales prestadas al francés en la esfera pública.

El Consejo procedió con una lógica similar en su decisión de 1999<sup>71</sup> respecto a la compatibilidad de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias con la Constitución. En este caso, la conciliación fue más ambiciosa y abrió varios espacios de uso a las lenguas regionales. El Consejo dictaminó que: «*el artículo 2 de la Constitución no prohíbe el uso de traducciones; que su aplicación no debe conducir a desconocer la importancia que tiene, en materia de enseñanza, de investigación y de comunicación audiovisual, la libertad de expresión y de comunicación*». <sup>72</sup>

Sobre la base de esta jurisprudencia, el uso de las lenguas regionales queda amparado en la esfera pública en las materias siguientes:

- a través de las traducciones
- en la enseñanza
- en la investigación
- en la comunicación audiovisual

La jurisprudencia del Consejo merece varios comentarios. Primeramente, esta jurisprudencia no cuestiona la negación de derechos lingüísticos de los locutores de lenguas regionales. Por consiguiente, si estos espacios de uso se abren, nunca se podrá exigir el uso de estas lenguas en los ámbitos concernidos. Por ejemplo, se puede organizar una enseñanza en lenguas regionales, pero los alumnos no pueden exigir tal enseñanza. El camino del reconocimiento de los derechos lingüísticos tiene que pasar, tal como se dictaminó en el caso de

68 La declaración de 1789 forma parte del bloque de constitucionalidad desde 1971.

Consejo constitucional 71-44 DC 16/07/1971 *Ley que completa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1901 sobre la libertad de asociación*. *Journal officiel de la République française* (18 de julio de 1971) p. 7114.

69 Consejo constitucional 94-349 DC 29/07/1994 *ley relativa al uso de la lengua francesa op. cit.*

70 Consejo constitucional 94-349 DC 29/07/1994 *ley relativa al uso de la lengua francesa op. cit.* párrafo 6 (traducción del autor).

71 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias. op. cit.*

72 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias. op. cit.* párrafo 8 (traducción del autor)

la paridad de cargos electos, por la revisión del artículo primero de la Constitución que debiera introducir una previsión explícita dirigida al reconocimiento de tales derechos.

En segundo lugar, el Consejo abre espacios de uso en la esfera pública de modo limitado. Define nominadamente los espacios en los cuales este uso se permite. Sea o no casualidad, los ámbitos definidos por el Consejo son, precisamente, aquellos en los cuales la legislación y la reglamentación preveía anteriormente esa posibilidad.<sup>73</sup>

Partiendo de esta constatación puede sorprender que varios autores hayan teorizado sobre una tolerancia general derivada de la Constitución que permitiría el uso de las lenguas regionales en la esfera pública, como mecanismo de excepción al principio que es el uso exclusivo del francés.<sup>74</sup> Sin profundizar en los contornos de esta tolerancia informal, algunos autores se han pronunciado sobre sus eventuales condiciones: el uso es tolerado cuando responde a un interés general y cuando el receptor y el destinatario del mensaje estén de acuerdo para utilizar tal lengua.<sup>75</sup>

Cabe convenir que en la práctica se produce dicha tolerancia, si bien hay que reconocer que el supuesto fundamento jurídico en la que se sostiene denota una particular debilidad. El carácter implícito de la tolerancia choca con la afirmación jurídica explícita del principio del uso exclusivo del francés. La aplicación de esa tolerancia revela la forma proteiforme y muy variable en la que se reconoce en la práctica. Así, ciertas prácticas se toleran en ciertos territorios, dependiendo de la voluntad de la administración, mientras que se prohíben en otros, lo que revela un uso arbitrario. De igual modo, esta tolerancia puede chocar con la jurisprudencia que ha venido a afirmar la ilegalidad del uso de lenguas regionales en la esfera pública. El caso del correo postal es muy revelador en este aspecto. En efecto, dependiendo de las regiones, el servicio de correos acepta distribuir cartas en las que la dirección está redactada en una lengua regional, pese a que el Consejo de Estado validó la negativa a distribuir correos postales en los que la dirección estaba redactada en bretón.<sup>76</sup> Se aprecia también que autoridades públicas se permiten la licencia de celebrar bodas en una lengua regional por ejemplo, si bien tales prácticas se hacen depender de que no cambie el criterio de la administración que, sin necesidad de basarse en argumentación jurídica alguna, puede acabar con esa tolerancia y privar de efectividad las prácticas previamente toleradas. Esta tolerancia revela, pues, debilidades evidentes en cuanto a su aplicación territorial –unas prácticas son toleradas en ciertos lugares y no lo son en otras– y también denota debilidades desde la perspectiva temporal en la medida que, con la llegada de una nueva autoridad administrativa, aquellos usos que eran tolerados en el pasado pueden dejar de serlo.

Esta situación no parece muy compatible con los principios esenciales del Estado de derecho y son fuente de cierto malestar entre los locutores de lenguas regionales que viven en un estado de inseguridad jurídica permanente, y entre las autoridades políticas locales que tienen grandes dificultades para construir políticas públicas locales que tiendan a fomentar el uso de las lenguas regionales en la esfera pública. Estas dificultades explican, de cierto modo, la resiliencia de la reivindicación sobre la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, pese a que el Consejo constitucional parece haber cerrado celosamente la puerta a tal ratificación con su jurisprudencia. En efecto, el proceso de ratificación ha conocido muy recientemente un nuevo episodio, tras la elección del Presidente de la República, François Hollande. Este nuevo episodio hace nacer varias preguntas constitucionales sobre el procedimiento escogido y el método para llevar a cabo la ratificación de la Carta.

73 «Ley 51-46 de 11/01/1951 relativa a la enseñanza de lenguas y dialectos locales». *Journal officiel de la République française* (13 de enero de 1951) p. 483. Esta ley establece una autorización general de usar las lenguas regionales en la enseñanza.

74 «Ley 86-1067 de 30/09/1986 relativa a la libertad de comunicación». *Journal officiel de la République française* (1 de octubre de 1986) p. 11755. Asigna la misión al audiovisual público de contribuir al resplandor de las lenguas regionales.

75 «Ley n° 94-665 de 4/8/1994 relativa al uso de la lengua francesa», *op. cit.* La ley autoriza el uso de traducciones en lenguas regionales y dispone que no se opone a la reglamentación relativa a las lenguas regionales ni a su uso.

74 MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. «Le statut des langues régionales ou minoritaires: la «tolérance constitutionnelle» française». LE POURHIEU, Anne-Marie (Dir.). *Langue(s) et constitution(s)*. Paris: PUAM y Economica, 2004, p. 225-235.

75 SCHOETL, Jean-Éric. «Langue française». *Actualité juridique de droit administratif* [Paris: Dalloz], n°7 (1999), p. 573-579.

76 Consejo de Estado, 15/4/1992 *Le Duigou*, *Recueil Lebon*, 1992 p. 704.

## 2.2 ¿Proceso de ratificación y jerarquía constitucional?

En el punto 56 de su programa electoral, François Hollande prometía ratificar la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias. Inevitablemente, esta promesa ha vuelto a abrir el debate constitucional sobre el procedimiento a aplicar para llevar a cabo la ratificación. El camino hacia esta ratificación se ha abierto con la votación el 28 de enero del 2014 de una propuesta de ley constitucional. El camino escogido, además de resultar original, no deja de sorprender en cuanto a su contenido y sus modalidades como se explicará.

### 2.2.1 La propuesta de revisión constitucional

La implementación de la promesa presidencial sobre la ratificación de la Carta europea se ha articulado sobre la base de una ruta, hasta cierto punto, sorprendente. Ante el veto que el Consejo formuló explícitamente en 1999<sup>77</sup> y que ratificó implícitamente en el 2011,<sup>78</sup> todo parecía indicar que la vía de una ratificación de la Carta pasaba por una revisión de la Constitución. Así lo afirmaron varios juristas expertos en un informe elaborado por la Comisión de leyes de la Asamblea nacional en diciembre del 2012.<sup>79</sup>

El camino hacia tal revisión, sin embargo, no fue emprendida por iniciativa gubernamental. Ante el escepticismo del Gobierno para iniciar una revisión constitucional, varios parlamentarios decidieron emprender el proceso introduciendo una proposición de revisión.<sup>80</sup> Este proceso merece varios comentarios. En efecto, la primera pregunta a responder es saber qué artículo constitucional habría que revisar para posibilitar una ratificación de la Carta.

La respuesta más evidente pasa por revisar el artículo primero. El Consejo, en efecto, se basó en los principios presentes en este artículo –unicidad del pueblo francés, indivisibilidad de la República y principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley– para juzgar que la Carta no era compatible con la Constitución. De modo análogo al procedimiento que se escogió para introducir medidas legislativas que aseguraran la paridad en los cargos electos, la vía más directa pasaría por una revisión del artículo primero de la Constitución.

Sin embargo, esta no ha sido la solución escogida por los parlamentarios. Las implicaciones de una revisión constitucional del artículo primero de la Constitución son demasiado importantes como para considerar que su revisión estaría abocada al fracaso. Resultaría extremadamente dificultoso revisar un artículo que ha sido calificado por varios autores como el «corazón nuclear»<sup>81</sup> del modelo republicano francés. Mucho tendría que estar en juego y, la cuestión del reconocimiento de las lenguas regionales no es una de las cuestiones que podrían concitar la adhesión de la mayoría de los legisladores de cara a una revisión de ese artículo.

Por esta razón la iniciativa de revisión constitucional propone proceder usando la técnica conocida como «autorización de ratificación expresa» de un Tratado internacional. En concreto, la proposición de ley constitucional viene a añadir un nuevo artículo, el artículo 53-3 de la Constitución, que dispone que: «*La República puede ratificar la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias adoptado en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, firmado el 7 de mayo de 1999*».<sup>82</sup> Procediendo de esta manera, la Constitución autoriza ratificar la Carta, eludiendo el problema de constitucionalidad con el artículo primero que destacó el Consejo constitucional en 1999.

Este procedimiento, un tanto original, ya ha sido utilizado en el pasado. Así, la ley constitucional del 8 de julio de 1999<sup>83</sup> insertó un artículo 53-2 a la Constitución autorizando la República a ratificar el Tratado que

77 Consejo constitucional 99-412 DC 15/06/1999 *Carta europea de lenguas regionales y minoritarias. op. cit.*

78 Consejo constitucional 2011-130 QPC 20/05/2011 *Madame Cécile L. op. cit.*

79 «Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires». *Commission des lois de l'Assemblée nationale*: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0489.asp>

80 «Proposición de ley constitucional 1618 para la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias». <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1618.asp>

81 La expresión es del profesor Jean-Éric Gicquel. «Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires». *Commission des lois de l'Assemblée nationale op. cit.*

82 «Proposición de ley constitucional 1618 para la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias». *op. cit.* Artículo primero (traducción del autor).

83 «Ley constitucional 99-568 del 8/07/1999 que inserta al título VI de la Constitución un artículo 53-2 relativo a la Corte penal internacional». *Journal officiel de la République française* (9 de julio de 1999) p.10175.

instaura la Corte Penal Internacional. De este modo, el poder constituyente derivado eludió los problemas de compatibilidad del Tratado con varios artículos constitucionales identificados por el Consejo constitucional –artículos 3, 26, 68 y 68-1– en su decisión de 22 de enero de 1999.<sup>84</sup>

Con el uso de tal vía jurídica, el poder constituyente superaría el *veto* opuesto por el Consejo Constitucional a la ratificación de la Carta, creando, no obstante, una ambigüedad jurídica en el interior del marco constitucional. Si la Carta es contraria a los principios constitucionales del artículo primero de la Constitución, parecería difícilmente entendible que la inserción de un hipotético artículo 53-3 autorizando su ratificación solucionara los problemas de compatibilidad con respecto al artículo primero. Tal procedimiento resultaría una especie de compromiso constitucional que vendría a reconocer implícitamente que el problema de conformidad con la Constitución sigue vigente, pero que la Constitución autoriza a proseguir con el proceso de ratificación aún sabiendo que la constitucionalidad de la Carta europea es dudosa.

Salvando los problemas de coherencia del texto constitucional, el poder constituyente derivado ha dado un primer paso hacia la creación del nuevo artículo 53-3 de la Constitución con la adopción en primera lectura de la proposición de ley constitucional el 28 de enero del 2014. La Asamblea nacional francesa adoptó el texto con una mayoría de 361 votos a favor, 149 contra y 19 abstenciones. Para que la reforma constitucional entre en vigor, el Senado tiene que votar el texto, y dado que la iniciativa de ley constitucional ha sido parlamentaria, la proposición de ley tendrá que ser aprobada por referéndum.

La vía hacia la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias sigue, pues, su camino que aún no ha finalizado y el proceso abierto en el 2014 pone de relieve varias preguntas en cuanto al procedimiento escogido y las implicaciones constitucionales de este último.

### 2.2.2 Los interrogantes del procedimiento escogido

La reapertura del proceso de ratificación de la Carta interpela nuevamente al analista. En primer lugar, se ha de destacar la peculiaridad de la vía procedimental escogida. Revisar la Constitución por iniciativa parlamentaria no deja de ser curioso en el Estado francés. Desde la instauración de la Quinta República en 1958, la Constitución ha sido revisada en 24 ocasiones. Todas esas revisiones se han adoptado bajo la iniciativa gubernamental o presidencial. Si el proceso de revisión se completara, la proposición de ley constitucional votada en la Asamblea nacional el 28 de enero del 2014 marcaría, pues, un precedente en la historia de las revisiones constitucionales francesas.

El procedimiento que conlleva una proposición de ley constitucional plantea ciertas cuestiones prácticas importantes. Así, hay que considerar que mientras que una revisión constitucional puede adoptarse por vía exclusivamente parlamentaria, cuando la iniciativa es gubernamental, una proposición de ley constitucional siempre tiene que ser validada por referéndum.

Organizar un referéndum sobre cuestiones lingüísticas en Francia no parece ser una solución muy realista ni creíble. El resultado del referéndum resulta incierto teniendo en cuenta las tensiones que estas cuestiones producen en Francia. ¿Debiéramos de entender que los parlamentarios impulsores de la proposición de revisión constitucional han actuado con escasa astucia política al escoger el procedimiento? Responder afirmativamente sería obviar el peso de la política en este proceso.

Efectivamente, los parlamentarios impulsores de la revisión han sido conscientes, desde el principio, del peligro de organizar un referéndum para adoptar la autorización de ratificar la Carta. Para entender la iniciativa parlamentaria, hay que tener en cuenta el *veto* anterior del Gobierno a revisar la Constitución para ratificar la Carta europea. La iniciativa parlamentaria es, pues, un gran ejercicio político-jurídico que tiene como objetivo mostrar al Gobierno que existe una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar la revisión utilizando, no la iniciativa parlamentaria, sino la iniciativa gubernamental.

En efecto, para aprobar un proyecto de revisión constitucional, cuya iniciativa incumbe al Gobierno, es necesario obtener una mayoría de 3/5 de todos los parlamentarios de la Asamblea nacional y del Senado reunidos en Congreso. Los parlamentarios han querido, de esa forma, mostrar al Gobierno que existe tal

<sup>84</sup> Consejo constitucional 99-408 DC 22/01/1999 *Tratado sobre la Corte penal internacional*. *Journal officiel de la République française* (24 de enero de 1999) p. 1317.

mayoría en el Parlamento a favor de una ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias. La apuesta parecería ser que el Gobierno, una vez comprobada la mayoría, acepte iniciar una revisión de la Constitución siguiendo el procedimiento del proyecto de ley constitucional que no requiere necesariamente una aprobación por referéndum<sup>85</sup>. La primera condición de esta estrategia ha sido cumplida ya que la Asamblea nacional ha votado con una mayoría del 70% en favor de la ratificación de la Carta. Queda por saber si existe una mayoría suficiente en el Senado para llegar a una mayoría parlamentaria total del 3/5. Esta pregunta sigue en el aire, y no parece que tendrá una respuesta rápida, ya que el texto adoptado por la Asamblea nacional sigue sin ser debatido en el Senado sin que aún se haya definido fecha alguna para ello.

Más allá de las cuestiones de estrategia parlamentaria, la iniciativa de revisión constitucional plantea otros interrogantes de fondo. Ya lo hemos visto, los parlamentarios han usado la técnica de la autorización de ratificación expresa para iniciar la revisión constitucional y llevar a cabo la ratificación de la Carta europea. Pero, el texto de revisión no se limita a autorizar la ratificación y añade los párrafos siguientes:

*«1. Dado que el empleo del término de «grupos» de locutores en la parte II de la Carta no confiere derechos colectivos a los locutores de lenguas regionales o minoritarias, el Gobierno de la República interpreta la Carta en un sentido compatible con la Constitución que asegura la igualdad de todos los ciudadanos sin distinción de origen, de raza o de religión;*

*»2. La letra d del párrafo 1 del artículo 7 y los artículos 9 y 10 de la Carta establecen un principio general que no va en contra del artículo 2 de la Constitución, en aplicación del cual el uso del francés se impone a las personas morales de derecho público y a las personas privadas en el ejercicio de una misión de servicio público, así como a los usuarios en sus relaciones con las administraciones y los servicios públicos».*<sup>86</sup>

Estos dos párrafos no dejan de ser una transcripción de parte de la declaración interpretativa que Francia incluyó en 1999 a su proyecto de ratificación de la Carta. Así lo recoge el texto de la proposición de revisión del 2014.<sup>87</sup> Este ejercicio jurídico de incluir en el texto constitucional una declaración interpretativa que se vincula con un Tratado internacional resulta, cuando menos, llamativo y curioso. ¿Qué sentido tiene constitucionalizar una declaración interpretativa que tiene como misión aclarar el sentido que se ha de dar a un Tratado internacional? Efectivamente, surgen cuestiones de calado que han de analizarse con cautela y mesura. La primera cuestión es la de saber si resulta adecuado insertar en la Constitución principios de interpretación de la propia Constitución. Este tipo de ingeniería jurídica se ha venido aplicando a las normas con rango de ley desde hace ya varios años, siendo fuente de complejidad y dificultando la inteligibilidad de las normas, pues bien, la misma técnica parece haberse trasladado a la Constitución. Al respecto, hemos de mostrar nuestra visión crítica. Cuanta más clara sea la letra de la Constitución, el intérprete de la misma asumirá menos riesgos jurídicos. No es aceptable escudarse en la búsqueda de mayorías políticas para justificar tal desnaturalización del contenido de la Constitución. Desde la perspectiva de la técnica legislativa no resulta entendible la inclusión de esta declaración. Siendo la voluntad del poder constituyente autorizar la ratificación de la Carta, para ello no resulta necesario incluir pautas interpretativas que puedan afectar al contenido constitucional y suplantar la función del juez quien tiene que indicar cuál es el sentido de la letra constitucional. En esta línea se ha de recordar que el Consejo hace uso, desde hace varios años, de la técnica de las reservas de interpretación en su jurisprudencia.<sup>88</sup> La confusión de instrumentos jurídicos entre Constitución y declaración interpretativa también resulta muy problemática desde la perspectiva de la coherencia del texto constitucional y del ordenamiento jurídico general.

<sup>85</sup> Parece que la apuesta ha resultado exitosa, ya que el 3 de junio el Presidente de la República ha confirmado su intención de revisar la Constitución para ratificar la Carta europea, y ha anunciado haber mandatado a la Ministra de Justicia para que redacte un proyecto de revisión y votar así la revisión por la vía del Congreso

<sup>86</sup> «Proposición de ley constitucional 1618 para la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias», *op. cit.* Artículo primero (traducción del autor).

<sup>87</sup> El artículo primero autoriza la ratificación de la Carta «...completada por la declaración interpretativa siguiente».

<sup>88</sup> SAMUEL, Xavier. Les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel». Disponible en línea: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf)

La primera reserva de interpretación tomada por el Consejo:

Consejo constitucional 59-2 DC 17/16/1959 *Reglamento de la Asamblea nacional. Journal officiel de la République française* (3 de julio de 1959) p. 6642.



Si el procedimiento de insertar una declaración interpretativa resulta criticable, también lo es el contenido de la declaración. A ese respecto se ha de destacar que los párrafos añadidos contienen prescripciones limitativas en cuanto al reconocimiento del plurilingüismo se trata. El proyecto de texto constitucional viene a blindar constitucionalmente la interpretación que el Consejo Constitucional daría, en su momento, a los artículos primero y segundo de la Constitución, de lo que ya se ha hablado. El *veto* a los derechos lingüísticos colectivos y la obligación de utilizar el francés en la vida pública quedaría explicitada en la letra constitucional.

El procedimiento emprendido es entendido como contradictorio por los defensores de las lenguas regionales que se preguntan qué funcionalidad tendría ratificar la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, si el propio procedimiento no haría más que blindar el principio de monolingüismo en la vida pública y negar los derechos lingüísticos.<sup>89</sup> La cuestión también resulta problemática desde una perspectiva puramente constitucional. Además de blindar en el texto constitucional la interpretación del Consejo constitucional, el proyecto de artículo 53-3 viene a establecer que el propio artículo respeta lo previsto en otros artículos constitucionales. Es decir, el nuevo precepto contendría una referencia relativa al respeto de los artículos primero y segundo de la Constitución. En la medida que el artículo 53-3 se ha de interpretar en un sentido compatible a los artículos primero y segundo, ¿querría con ello decirse que el poder constituyente derivado ha pretendido posicionar el artículo 53-3 bajo la tutela jerárquica de los artículos primero y segundo?

Tal voluntad constituiría una enorme originalidad ya que la Constitución francesa no admite jerarquía jurídica alguna entre sus artículos. Es verdad que el Consejo Constitucional ha controlado con especial empeño el respeto de los grandes principios contenidos en el artículo primero, pero hasta el día de hoy, nunca ha proclamado explícitamente la existencia de un núcleo de artículos constitucionales superiores que podrían justificar su carácter intangible o su autoridad jurídica superior al resto de principios y disposiciones constitucionales. Parece que el poder constituyente derivado da por hecho la existencia de este núcleo de principios superiores, y pretende plasmar en el texto constitucional este hecho.

Todas estas circunstancias nos llevan a preguntarnos sobre la idoneidad del procedimiento de revisión constitucional que se ha iniciado en el 2014. Las incertidumbres sobre el procedimiento de la revisión emprendido, el carácter limitativo de las disposiciones, y el carácter barroco de la técnica jurídica empleada llevan a posicionarnos con máximas cautelas sobre el procedimiento de reforma constitucional iniciado el año pasado. Sea cual sea el resultado de este procedimiento, resulta claro que la tentativa, lejos de ofrecer respuestas al proceso de construcción de un derecho de la diversidad lingüística en Francia, plantearía nuevas preguntas y conduciría a un escenario lejano al previsto por los impulsores de la ratificación de la Carta.

## Conclusión

La conciliación de los principios constitucionales con la diversidad de lenguas en Francia resulta un proceso complejo que no ha llegado aún a su final. El derecho ha plasmado progresivamente la jerarquía entre lengua francesa y otras lenguas que ha resultado del proceso de constitución y consolidación del Estado-nación francés. La apertura a la diversidad lingüística está todavía en pleno proceso de consolidación jurídica, y los choques con el modelo clásico francés son frecuentes. En este camino, la experiencia nos lleva a proponer actuaciones con la máxima cautela. El carácter desordenado y, quizás, oportunista del reconocimiento jurídico de las lenguas regionales muestra un escenario de futuro lleno de oportunidades pero no exento de riesgos. En este camino, nos inclinamos por proponer comenzar sentando las bases de la dirección que se quiere tomar en el reconocimiento de la diversidad lingüística, lo que resultará más fructífero que dar pasos cueste lo que cueste. Ciertos pasos que parecen ser avances, pueden transformarse en retrocesos. El actual proceso de ratificación de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias ilustra ese riesgo. Siendo conscientes de la dificultad de la tarea, es imprescindible partir del entendimiento del modelo jurídico y político francés y diseñar una estrategia definiendo a donde se quiere llegar, antes que intentar disfrazar en victorias simbólicas procesos que no son más que el preludio de futuras derrotas. Quizás ese sea el precio a pagar en la construcción de un nuevo marco jurídico francés de la diversidad lingüística.

<sup>89</sup> Ver la reacción de la Confederación de las asociaciones a favor del euskera, Euskal Konfederazioa: <http://www.ozenki.fr/?p=209>

## Bibliografía

- ARLETTAZ, Jordane. *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, Paris, Mare et Martin, 2015, 582 p.
- AVRIL, Pierre. *Les conventions de la Constitution*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Léviathan, 1997, 208 p.
- BENOIT-ROHMER Florence. «Les langues officielles de la France». *Revue française de droit constitutionnel* [Paris: Presses universitaires de France], n°45 (2001).
- BERTILE, Véronique, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 516 p.
- BLANC, Agnès, *La langue de la République est le français*, Paris, l'Harmattan, 2014, 485 p.
- BLANC, Agnès. *La langue du Roi est le français*, Paris, l'Harmattan, 2010, 640 p.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la République*, Paris. Edición de 1583 reeditada en FRÉMONT, Michel; COUZINET, Marie-Dominique; ROCHAIS, Henri. *Les six livres de la République, un abrégé de l'édition de Paris de 1583*, Paris, Le livre de poche, 1993, 607 p.
- CHICOT, Pierre-Yves. «L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique». *La semaine juridique – Administration et collectivités territoriales* [Paris:LexisNexis], n°9 (2011), p. 22-27.
- COLLOT, Pierre-Alain. «La décentralisation culturelle». *Revue du droit public et de la science politique* [Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence] n°2 (2008), p.335.
- DEBBASCH, Roland. «La reconnaissance constitutionnelle de la langue française». *Revue française de droit constitutionnel* [Paris: Presses universitaires de France], n°11 (1992).
- FILIPETTI, Aurélie. *Les langues de France*, Paris, Dalloz, 2014, 180 p.
- GRÉGOIRE, Henri-Baptiste, *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser la langue française*, para consultar el informe: DE CERTEAU, Michel; REVEL, Jacques; JULIA, Dominique. *Une politique de la langue: la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Paris, Gallimard, 2002 (2. Ed.), 472 p.
- HAURIOU, Maurice. «La souveraineté nationale», LAROSE, Louis; TENIN, Lionel. *Études constitutionnelles*, Paris, 1912, 156 p.
- LAFON, Jacques. «Langue et pouvoir: Aux origines de l'exception culturelle française», *Revue historique* [Paris, Presses universitaires de France], 1994, n° 592, p. 393-412.
- LAVIALLE, Christian. «Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958». *Revue française de droit administratif* [Paris: Dalloz] n°3 (2008), p. 1110-1115.
- MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. «Le statut des langues régionales ou minoritaires: la «tolérance constitutionnelle» française». LE POURHIET, Anne-Marie (Dir.). *Langue(s) et constitution(s)*. Paris: PUAM y Economica, 2004, p. 225-235.
- MOUTOUH, Hugues. «La République face à ses communautés». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], n° 35 (2001) p. 89-100.
- PONTIER, Jean-Marie. «La décentralisation culturelle et la loi du 13 août 2004». *Revue française de droit administratif* [Paris: Dalloz], julio-agosto 2005, p. 697.

ROBLOT-TROIZIER, Agnès. «L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés». *Actualité juridique de droit administratif* [Paris: Dalloz], n°34 (2008), p. 1866-1876.

ROSANVALLON, Pierre. *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. L'Univers historique, 1990, 369 p.

SCHOETL, Jean-Éric. «Langue française». *Actualité juridique de droit administratif* [Paris: Dalloz], n°7 (1999), p. 573-579.

SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-état?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001 (Rééd.), coll. Quadrige, 93 p.

VERPEAUX, Michel. «La révision constitutionnelle à l'arrachée». *La semaine juridique – édition générale* [Paris: LexisNexis] n°31-35 (2008), p. 170-178.

VIGUIER, Jacques. «La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes». *Revue du droit public et de la science politique* [Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence] n°6 (2009), p. 1635-1648.

WOEHLING, Jean-Marie. «Histoire du droit des langues de France», p.71-88. in KREMnitz, Georges. *Histoire sociale des langues de France*, Paris, Presses Universitaires de France (2013), 905 p.

WOEHLING, Jean-Marie. «Le droit constitutionnel français à l'épreuve des langues régionales». *Revista de Llengua i Dret* [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], n° 35 (2001) p. 79-85.