

## ESPAÑA Y EL CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES: UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ

Profesor titular de Derecho constitucional  
Universidad de Deusto (Bilbao)

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA: PREMISAS ACTUALES.—3. LAS «DIVERSAS DIVERSIDADES» Y LAS MINORÍAS NACIONALES.—4. LA GESTIÓN DIVERSA DE LA DIVERSIDAD Y DE LAS MINORÍAS.—5. EL CONVENIO MARCO, ESE GRAN DESCONOCIDO.—5.1. Autogobierno y minorías nacionales.—5.2. Dobles minorías de la mayoría.—5.3. Autoidentificación y minorías nacionales.—6. CONCLUSIÓN.—7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### 1. INTRODUCCIÓN

Esta contribución tiene por objetivo llamar la atención sobre la aparente incompatibilidad que parece plantearse entre el concepto jurídico de minoría nacional y el ordenamiento español, así como sobre la reducida aplicación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (en adelante, CMPMN). El espacio limitado de este texto obliga a reducir sobremanera los argumentos que podrían exponerse en clave comparada para reforzar nuestra hipótesis. Esto no obstante, debemos subrayar el enfoque necesariamente comparativo europeo del análisis, y la interacción de argumentos jurídicos y políticos en el mismo.

Sin duda, la relación entre unidad y pluralidad es uno de los campos más necesitados de reflexión en sociedades democráticas desarrolladas, por su actualidad y su relevancia. Se trata, en primer lugar, de un cúmulo de cuestio-

nes que ha emergido con mucha fuerza en los debates políticos de las sociedades avanzadas y que concita cada vez más actividad intelectual. Al mismo tiempo, el equilibrio entre unidad y diversidad afecta a conceptos políticos fundamentales de nuestros sistemas políticos, incluyendo elementos del contenido de los derechos más fundamentales, lo que demuestra su extraordinaria relevancia en la definición actualizada de lo que debe entenderse por democracia.

Sin embargo, la más notoria desventaja de los debates relativos a la gestión de la diversidad o pluralidad en muchas comunidades políticas es la extremada sensibilidad con la que son recibidos, no ya en la propia sociedad, sino también dentro de los círculos intelectuales o académicos. Las cuestiones que pueden plantearse a este respecto tocan siempre de una manera u otra, modelos identitarios, muchas veces asumidos sólo de modo inconsciente, pero con intensidad suficiente para provocar debates excesivamente apasionados. Esto obliga a seguir una cierta prudencia metodológica, pero sin relegar la reflexión crítica sobre aquellos modelos. Precisamente por ello, adoptar una perspectiva comparada y europea puede aportar la cautela metodológica necesaria para que la reflexión sobre la gestión de la propia pluralidad sea lo más lúcida y efectiva posible.

Este ensayo, por su extensión, no puede pretender un análisis comprensivo del posible tratamiento de las minorías nacionales en el ordenamiento jurídico español. Por ello, nos centraremos en reivindicar una aplicación «más europea» del CMPMN. Ello nos exigirá en primera instancia plantear unas premisas básicas que subyacen en los debates actuales sobre la gestión de la diversidad, para paulatinamente poder enfocar nuestro análisis en el contexto español y finalmente en la posición que actualmente ocupa el mencionado instrumento jurídico internacional.

## 2. DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA: PREMISAS ACTUALES

Cualquier reflexión actual sobre la gestión de la diversidad en sociedades democráticas avanzadas debe partir de la inexistencia de la homogeneidad cultural o identitaria de la población, ni en clave de realidad ni como aspiración colectiva legítima. En un modelo liberal, fundado sobre la libertad de las personas y de los grupos en los que se integran (y por tanto sobre derechos como las libertades de expresión, religión, convicciones o creencias), es el pluralismo, y no la homogeneidad, la condición lógica y sana de la sociedad<sup>1</sup>. Una sociedad totalmente homogénea o unívoca en clave identitaria o cultural es seguramente incompatible con la idea de democracia y con el respeto a los derechos fundamentales de sus integrantes.

---

<sup>1</sup> RELAÑO PASTOR, E., «Religious Pluralism in liberal democracies: Should the diversity of religious and secular conceptions of the good in a multicultural citizenship be privatized?», en RUFINO, A. y PIZZO, C. (eds.), *Right, True, Reasonable. The Perception of Justice in the Global Era*, Nápoles, Scriptaweb, 2010, p. 160.

Aunque ello pueda resultar de una lógica aplastante, lo cierto es que choca con asunciones profundamente instaladas en nuestra cultura política, en virtud de la cual las comunidades políticas no se construyen sobre la nada, sino a partir de lazos sociales preexistentes basados en elementos de orden cultural (cuando la nación preexiste al Estado), o bien en lazos meramente políticos que han legitimado la búsqueda de una suerte de cohesión nacional, identitaria o cultural (cuando el Estado precedió a la consolidación de la idea de nación). En mayor o menor grado, las comunidades políticas europeas son herederas de estas dinámicas históricas y de un modo presuntamente natural han ayudado eficazmente a la homogeneización cultural e identitaria de sus respectivos interiores, reforzando las fronteras internacionales como auténticos separadores políticos a la vez que identitarios. Los Estados europeos son todavía, en su práctica totalidad, Estados-nación. Este esquema tradicional, sin embargo, hoy se ve cuestionado por varias razones. De entrada, por el proceso de construcción europea, pero también por la pervivencia en varias zonas de Europa de realidades desacomodadas con el proceso histórico citado, y por la progresiva transformación social derivada de los movimientos de población y de una espectacular aceleración de las comunicaciones.

Este proceso histórico ha estado acompañado de lo que podemos denominar la «nacionalización» de los derechos humanos. Éstos han sido incorporados y protegidos a través de cada ordenamiento jurídico nacional-estatal y ello quiere decir que han sido «filtrados» a través de las identidades o elementos culturales dominantes o mayoritarias en el seno de cada comunidad política. Por ello, el mayor reto de la Política hoy en día en sociedades democráticas es precisamente el de la gestión de la diversidad, dada su íntima relación con el efectivo respeto a los derechos que sirven de base de legitimación a cualquier sistema democrático. Los Estados y sus ordenamientos deben pluralizarse de manera que los derechos humanos puedan ser disfrutados por todos sus ciudadanos a través de las propias identidades de éstos y no a pesar de ellas, aunque estén en posición minoritaria. El reconocimiento y disfrute de los derechos humanos no puede ser ciego a las diferencias que las personas llevan consigo y por ello campos como el derecho antidiscriminatorio o el derecho de las minorías están alumbrando avances considerables en los últimos tiempos. En definitiva, el Derecho, al igual que el Estado, debe experimentar un proceso de des-identificación y abrirse al servicio de sociedades cada vez más plurales y cambiantes en sus pertenencias. A este proceso lo hemos llamado en ocasiones «pluralización democrática» y existen varias vías jurídicas que se prestan a esta apertura paulatina<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> RUIZ VIEYTEZ, E., «Reasonable accommodation: going beyond the European Convention on Human Rights to reflect the plurality in national institutional settings», en *Institutional accommodation and the citizen: legal and political interaction in a pluralistic society*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2009, pp. 128-130. Una argumentación similar en castellano puede verse en «Derechos en la diversidad cultural y religiosa: del asimilacionismo a la pluralización», en REVENGA SÁNCHEZ, M., RUIZ-RICO, G. y RUIZ, J. J. (dirs.), *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 9-47.

En definitiva, estamos partiendo de que los marcos jurídicos deben ablandarse para permitir acoger en su seno a un mayor número de identidades; de que el Estado, cualquier Estado europeo, debe revisar su ordenamiento (sobre todo la interpretación del mismo) para facilitar su aplicación favorable a un mayor número de grupos y personas; de que conviene des-territorializar los debates identitarios y los repartos del poder político; en suma, de la necesidad de que los ciudadanos sientan su pertenencia a un país más desde la racionalidad de la efectividad que desde la afectividad colectiva; todo ello en la creencia de que una sociedad armónica y plural es más justa y pacífica que una comunidad homogeneizante. En el camino hacia ese objetivo aún lejano será necesario ir dando pasos menores y prudentes, «pluralizando» paulatinamente el ordenamiento. El derecho de las minorías es en este marco un instrumento más que puede jugar un papel interesante en este progresivo avance.

### **3. LAS «DIVERSAS DIVERSIDADES» Y LAS MINORÍAS NACIONALES**

La gestión democrática de la diversidad hace referencia a una pluralidad de cuestiones que pueden confluir en el panorama social. Se alude normalmente al equilibrio jurídico o político que debe asegurarse a fin de que determinados grupos sociales en los que ciertos ciudadanos se integran (las minorías) gocen de una igualdad real y efectiva frente a los criterios mayoritarios o dominantes en una comunidad. En puridad literal, la diversidad puede por tanto aludir a cuestiones muy distintas entre sí, y el concepto de minoría puede servir para designar cualquier grupo de personas identificado en torno a una característica concreta que incluya a menos de la mitad de los individuos que conforman un determinado ámbito de referencia. En este sentido puede hablarse, por ejemplo, de minorías de género o de orientación sexual, haciendo el vocablo minoría indefinidamente amplio. Sin embargo, en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos, con el concepto minoría se ha hecho tradicionalmente referencia a grupos de personas que se distinguen de la mayoría de la población del Estado en alguna característica de tipo cultural, lingüístico, religioso, étnico o nacional. En este sentido, se han distinguido tradicionalmente las minorías lingüísticas, las minorías religiosas y las minorías étnicas. Este último concepto vino a sustituir al de minoría racial, profusamente utilizado hasta la mitad del siglo xx. Por su parte, el concepto de minoría nacional, ampliamente esgrimido en el entorno europeo, refiere habitualmente a las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas cuyos miembros son nacionales del Estado en el que viven, a fin de distinguir así estos grupos de las nuevas minorías motivadas por flujos migratorios recientes.

En definitiva, la diversidad que se aborda cuando hablamos de minorías es una diversidad de base cultural, que tiene que ver en mayor o menor grado con las adscripciones identitarias colectivas. Se trata en la práctica totalidad de los casos de una diversidad basada en elementos lingüísticos o religiosos,

como prueba un análisis desmenuzado de las diversas definiciones legales del término minoría que se han venido adoptando en el panorama internacional o comparado<sup>3</sup>. Cuando nos referimos a esta suerte de diversidad, siempre encontramos una referencia a una distinción relacionada con la lengua o con la tradición religiosa de una determinada comunidad con respecto a la mayoría de la población estatal. Dicha diferencia puede a su vez dar lugar a sentimientos de pertenencia de mayor o menor intensidad, según los contextos sociales y políticos concretos.

Del mismo modo, si analizamos el Derecho constitucional comparado, veremos que son cuatro los tipos de minorías que aparecen explícitamente mencionadas en los diversos textos constitucionales europeos: se trata de las minorías lingüísticas<sup>4</sup>, religiosas<sup>5</sup>, étnicas<sup>6</sup> y nacionales<sup>7</sup>, reafirmandose así la tipología anteriormente aludida<sup>8</sup>, que a su vez coincide con la utilizada en el ámbito de las Naciones Unidas<sup>9</sup>. En total son dieciséis los Estados europeos que incorporan en sus Constituciones términos como «minoría nacional» o potencialmente equiparables como «nacionalidades» o «pueblo autóctono». Pero al mismo tiempo otros Estados europeos disponen de legislaciones específicas que aluden a las minorías nacionales (Bosnia-Herzegovina, Polonia, Croacia, República Checa, Lituania, Hungría, Moldavia, Serbia, Ucrania o la Federación Rusa), a minorías lingüísticas (Italia o Albania, por ejemplo) o a minorías o grupos étnicos o raciales (Polonia, Austria, Alemania, Reino Unido, Hungría...). En paralelo, la categoría «nacionalidad» es usada con normalidad no sólo por los gobiernos de Macedonia, y Ucrania, sino también

<sup>3</sup> Puede verse un estudio comparativo de las diversas definiciones europeas vigentes en RUIZ VIEYTEZ, E., *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 263-298.

<sup>4</sup> La expresión «minorías lingüísticas» aparece en las Constituciones de Italia (art. 6), Suecia (cap. 1, art. 2.4) y Austria (art. 8).

<sup>5</sup> Las minorías religiosas (en ocasiones referidas como «grupos religiosos» o «comunidades religiosas») aparecen expresamente mencionadas en los textos constitucionales de Suecia (cap. 1, art. 2.4), Chipre (art. 2), Croacia (art. 41), Serbia (art. 27 de la Carta de Derechos), Albania (art. 10), Macedonia (art. 19) y Bulgaria (art. 13).

<sup>6</sup> La categoría «minorías étnicas» está presente en las Constituciones de Estonia (art. 50), Letonia (art. 114), Polonia (art. 35), República Checa (art. 25 de la Carta de Derechos), Hungría (arts. 32 y 68) y Suecia (cap. 1, art. 2.4). Expresiones muy cercanas del tipo «grupos étnicos» o «comunidades étnicas» aparecen en las Constituciones de Eslovaquia (arts. 33 y 34), Lituania (art. 37), Eslovenia (arts. 61 y 64) y Bielorrusia (art. 14).

<sup>7</sup> La expresión «minorías nacionales» aparece en las siguientes Constituciones europeas de Albania (art. 20), Armenia (art. 37), Croacia (art. 15), Eslovaquia (arts. 33 y 34), Hungría (arts. 32 y 68), Montenegro (art. 79), Polonia (art. 35), República Checa (art. 25 de la Carta de Derechos), Rumania (arts. 6 y 32), Serbia (arts. 47 a 57 de la Carta de Derechos) y Ucrania (arts. 10, 11 y 53). El concepto «grupos nacionales» es mencionado por la Constitución de Eslovenia (art. 61), mientras que la palabra «nacionalidades» aparece en las Constituciones de España (art. 2), Macedonia (art. 48) y Ucrania (Preámbulo).

<sup>8</sup> La única constitución europea que incluye un tipo distinto de minorías respecto de los cuatro citados es la Constitución de Bélgica, que se refiere en su art. 11 a las «minorías filosóficas o ideológicas».

<sup>9</sup> Véanse art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1966; art. 30 de la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989; Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992.

por los de Rusia, Lituania, Eslovenia, Serbia, Armenia o Letonia, del mismo modo que otros países como Letonia, Suecia, Rusia, Noruega, Dinamarca o Finlandia utilizan en sus legislaciones conceptos como pueblo o pueblos indígenas (en plural).

En el caso de España, resulta casi una evidencia para cualquier observador externo que existen diversidades tradicionales y arraigadas que responden a algunas de las categorías mencionadas. Comenzando por el plano lingüístico, España es en realidad uno de los países más diversos de Europa, si medimos dicha pluralidad con el porcentaje de ciudadanos cuya primera lengua no coincide con la lengua mayoritaria y oficial del Estado. Aún más, en términos absolutos, España se sitúa a la cabeza de Europa atendiendo a este dato, y en términos relativos, sólo detrás de Bélgica y en una posición similar a la de Suiza. La existencia de minorías lingüísticas en España conformadas por nacionales es un hecho incontrovertible. En lo que respecta al factor religioso, existen hoy en día numerosas comunidades religiosas minoritarias, parte de las cuales están conformadas por personas nacionales. Siquiera en una mínima expresión, han existido en España minorías religiosas judías, musulmanas y evangélicas a lo largo de la historia, y oficialmente, éstas y otras comunidades (Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Iglesia de los Testigos Cristianos de Jehová, Budismo y Cristianismo ortodoxo), han sido reconocidas por el Gobierno como confesiones con «notorio arraigo» en España.

Por lo que respecta a las minorías étnicas, ésta es una expresión más ambigua y difícil de aprehender en la práctica, pero tiende a utilizarse bien para referirse a grupos diferenciados por un estilo de vida o una cultura marcadamente diferente, bien para aludir a las comunidades formadas más o menos recientemente como consecuencia de movimientos migratorios. Esta segunda acepción es más común en el entorno anglosajón, pero en el ámbito continental europeo la expresión minoría étnica suele englobar a pueblos indígenas, a comunidades lingüísticas menores (como sucede por ejemplo en la legislación polaca al respecto) o a grupos no territoriales como el pueblo gitano o romaní, o los llamados *travellers* de Irlanda o el Reino Unido. Es clara en este sentido la presencia prolongada y arraigada de la comunidad gitana en España.

Por último, el término minorías nacionales evoca al menos dos tipos de realidades. Como antes señalábamos, la acepción dominante en el ámbito institucional europeo es la de considerar como minoría nacional a toda aquella minoría étnica, lingüística o religiosa compuesta mayoritariamente por nacionales del país de residencia, es decir, una minoría tradicional de dicho Estado. Bajo dicho significado, es claro que en España concurren como minorías nacionales al menos un buen número de minorías lingüísticas, así como la minoría gitana; menos evidente resultaría la catalogación en este término de las minorías religiosas.

Una segunda acepción de la expresión minorías nacionales es la que suele utilizarse en el ámbito de la filosofía política o de la sociología, para hacer

referencia a comunidades minoritarias con vocación o identidad nacional diferenciada de la de la mayoría de la población estatal<sup>10</sup>. Esta circunstancia puede deberse a que el grupo minoritario se considera parte de una nación más amplia que dispone de un Estado de referencia<sup>11</sup> en el que conforma la mayoría de la población, o a que el grupo se identifica a sí mismo como una nación o nacionalidad diferenciada de la mayoritaria. El primer caso no concurre en España<sup>12</sup>, pero el segundo encuentra por el contrario terreno abonado en determinadas zonas del país. Desde luego, la cuestión es discutible puesto que no resulta fácil determinar el sentimiento colectivo de un conjunto amplio de ciudadanos que nunca se expresa de forma unánime, pero resulta innegable que a través de reiteradas expresiones electorales se manifiesta una considerable fuerza de algunas identidades diferenciadas que podrían justificar usar esta expresión. Sin embargo, al mismo tiempo, nos encontramos con que el término minoría nacional resulta extraño en nuestra cultura política y que no es aludido tampoco por las personas que expresan tener una identidad nacional alternativa, prefiriendo términos más contundentes como los de nación, pueblo o, al menos, nacionalidad. Para añadir mayor confusión, el hecho de que la propia Constitución aluda a las nacionalidades en el artículo segundo alimenta la tesis desde la perspectiva internacional de la existencia de minorías nacionales basadas en una identidad diferenciada. Las recientes polémicas políticas y jurídicas sobre el uso del término nación en los estatutos sirven como prueba de la existencia, como mínimo, de un debate al respecto que no siempre se produce en otros países.

Sea como fuere, y sin necesidad de profundizar en los aspectos más sensibles de la polémica política, lo cierto es que en España concurren los elementos necesarios a fecha de hoy para identificar varias minorías nacionales. Aplicando cualquiera de las definiciones de este término que varios países europeos han adoptado, o las definiciones incorporadas en documentos o resoluciones del Consejo de Europa, puede concluirse que España engloba varias minorías de base lingüística, religiosa o cultural conformadas tradicionalmente por nacionales. Ello no implica necesariamente un cuestionamiento de su unidad a efectos jurídicos, como tampoco sucede en los demás países europeos que reconocen expresa o tácitamente la presencia de minorías nacionales en su interior. La afirmación tampoco niega ni confirma la existencia de una única nación española o, por el contrario, el carácter plurinacional del Estado, cuestión de alto voltaje político que debe ser desligada de las

---

<sup>10</sup> KYMLICKA, W., «La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías», *Revista Española de Ciencia Política*, 2007, núm. 17, p. 13.

<sup>11</sup> Lo que en inglés se conoce como *kin-state* no tiene fácil traducción al castellano. Usamos habitualmente la expresión «Estado de referencia» no sin cierta incomodidad. Otras posibles expresiones para reflejar el mismo concepto son las de «Estado madre» o «Estado matriz», pero el matiz filial no es tampoco el más adecuado y no corresponde a lo que expresa el término inglés.

<sup>12</sup> Sólo aplicando en un sentido desproporcionadamente objetivista la expresión «Estado de referencia» alguien podría considerar esta hipótesis en el caso español para referirse a realidades como las de algunas comunidades de Olivenza y Táliga, Ceuta o Melilla. Sin embargo, no concurren los elementos políticos mínimos para considerar esta posibilidad en tales contextos.

obligaciones internacionales de protección de la diversidad y de las minorías objetivamente consideradas. El debate aquí no es el de las esencias patrias de unos o de otros, sino el del acomodo de grupos con características culturales propias en espacios democráticos estatales en los que el mero hecho demográfico los relega a una posición de minoridad.

#### **4. LA GESTIÓN DIVERSA DE LA DIVERSIDAD Y DE LAS MINORÍAS**

Los desarrollos políticos del siglo XX han servido para extender una idea más amplia e inclusiva de la democracia. Se trata sin duda ninguna de un proceso inacabado e insuficiente, pero apreciable en perspectiva histórica. De la aplicación pura y dura de la regla numérica de la mayoría o de las políticas descaradamente asimilacionistas, hemos transitado a un paradigma según el cual la diversidad constituye un hecho positivo que hay que proteger y estimular. El plano discursivo ha avanzado seguramente más allá del resolutivo pero, con todo, los desarrollos internacionales e internos para el acomodo de la diversidad han experimentado un considerable impulso en las últimas décadas.

En la práctica política y constitucional comparada podemos observar un conjunto de instrumentos utilizados por las comunidades políticas europeas para acomodar la diversidad cultural o identitaria de forma democrática. Sistematizar en un esquema consistente en estas técnicas de adecuación de la pluralidad étnica, lingüística, religiosa o nacional resulta una labor compleja. Por un lado porque los mecanismos que en la práctica son utilizados por diversos Estados de nuestro entorno resultan muy variados y se aplican a realidades sociales muy diferentes<sup>13</sup>. Por otra parte, porque en ocasiones estos mecanismos se solapan sustantivamente en un mismo marco jurídico.

Con todo, presentaremos a continuación una tipología que ya hemos defendido con anterioridad y que entendemos puede ser útil en la conceptualización teórica de la pluralización democrática a la que antes aludíamos. La taxonomía en cuestión se presenta en forma de tabla en la que pueden cruzarse dos perspectivas o enfoques diferentes. Por una parte, distinguiremos entre una aproximación colectiva a la diversidad y un enfoque más individualista en la gestión de la misma. En el primer caso, ubicaríamos medidas y técnicas que tienen en cuenta la situación de relación entre grupos mayoritarios y minoritarios, mientras que el segundo enfoque tiende a considerar el marco político como un Estado de ciudadanos que son diversos en su identidad. Cada uno de estos dos enfoques corresponderá a una columna de nuestro diagrama. En el segundo eje del esquema reflejamos la disposición total o parcial con la que se pretende responder a la diversidad. Ello diferenciaría

---

<sup>13</sup> LEURAT, N., «Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles», en VVAA, *Minorités et organisation de l'État*, Bruselas, Bruylant, 1998, pp. 40-60.



enfoques que entienden la diversidad (o al menos un grado determinado de la misma) como un elemento definitorio global del Estado, de aproximaciones que entienden la diversidad como un segmento limitado de la organización del Estado.

Combinando ambos enfoques obtenemos un total de cuatro categorías que agrupan diferentes mecanismos de acomodo de la diversidad. Así, el autogobierno o autonomía de base territorial se presenta habitualmente como el resultado de una asunción colectiva de la diversidad y de un enfoque global de la misma, como un elemento sustancial en la definición del Estado. Lógicamente nos referimos con ello no a toda realidad de autogobierno territorial, sino a aquella cuya finalidad sea en todo o en parte la satisfacción de las demandas de acomodo de un determinado grupo minoritario. En segundo lugar, cuando el enfoque es colectivo, pero la asunción de la pluralidad se realiza en un grado más parcial se establecen medidas de participación en el poder de los grupos minoritarios o alguna suerte de autonomía de base personal o cultural. Esto responde normalmente a situaciones en las que el colectivo minoritario es muy reducido demográficamente y claramente identificable (como puede ser la situación de determinados pueblos indígenas o de minorías nacionales reducidas), o bien no se halla asociado a un territorio claramente definible (caso de algunas minorías religiosas o étnicas). El concepto de participación en este caso no equivale al utilizado con mayor amplitud como derecho en los tratados internacionales de derechos humanos de los miembros de minorías, sino que más bien hace referencia a medidas de «compartimentalización» del poder o acceso específico al mismo (*power-sharing arrangements*), e incluso a algunos arreglos de tipo consociacional, poco frecuentes en el continente europeo.

Cuando el enfoque de los acomodos se fundamenta más bien en las personas pertenecientes a minorías en cuanto ciudadanos del Estado, pero al tiempo se asume la diversidad como un elemento definitorio del mismo, nos hallamos normalmente ante la «oficialización» de determinados elementos de identidad de la minoría. Los ejemplos más claros de este supuesto son los de aquellos países que reconocen para el conjunto del territorio un idioma minoritario como idioma oficial del conjunto del Estado (por ejemplo, en Europa, Irlanda, Finlandia o Kosovo). Finalmente, en el último cuartel del esquema entra el reconocimiento de derechos específicos individuales para los miembros de las minorías, sin necesidad de que los mismos se eleven al plano global. Es éste un mecanismo que puede ser relativamente eficaz en el caso de minorías pequeñas o no territoriales, de naturaleza religiosa o lingüística. Instrumentos como el CMPMN forman en realidad parte de esta categoría de acomodos, puesto que no obligan con carácter general a los Estados a proveer medidas de autogobierno, participación en el poder u oficialidad general de los elementos identitarios, pero sí a reconocer una serie de facultades mínimas para aquellas personas que disponen de características lingüísticas, religiosas o étnicas diferentes de las de la mayoría de la población del Estado.

**Figura 1.** Sistematización de las técnicas jurídico-constitucionales de acomodo de la diversidad en el seno de un Estado (elaboración propia)

	<b>Enfoque colectivo</b> (Relaciones entre mayoría y minorías)	<b>Enfoque individual</b> (Relaciones entre Estado y ciudadanos)
<b>Enfoque global</b> (Diversidad como elemento definitorio del Estado)	<b>A</b> <b>Autogobierno</b> de base territorial	<b>B</b> <b>Oficialidad</b> de los elementos minoritarios
<b>Enfoque parcial</b> (Diversidad como elemento secundario en el Estado)	<b>C</b> <b>Participación</b> directa de minorías Autonomía cultural	<b>D</b> <b>Derechos específicos</b> individuales para los miembros de minorías

Como ya hemos señalado, en realidad en un mismo sistema jurídico-político se pueden combinar medidas correspondientes a varias de las categorías anteriores, y normalmente tanto mayor deberá ser la combinación cuanto mayor sea también el grado de diversidad existente en el país, incluyendo la propia «diversidad de diversidades». Puesto que en España concurren, como hemos visto, un elevado número de situaciones minoritarias, de tamaño y presencia social muy desigual, no puede sorprender que nuestro ordenamiento atienda a la pluralidad interna utilizando instrumentos de varias de las categorías señaladas en el esquema. Así, por ejemplo, el modelo territorial autonómico, que pretende por un lado racionalizar el funcionamiento de las instituciones públicas, encuentra también justificación en la necesidad de acomodar un determinado tipo de diversidad y de distribuir ciertas parcelas del poder entre sujetos colectivos que demandan o demandaban disponer de un poder político propio. Claramente, algunos de los autogobiernos territoriales (Comunidades Autónomas) que existen en España pueden ubicarse en el cuadrante A de nuestro esquema, en la medida que persiguen en la práctica acomodar o responder a una pluralidad de identidades (algunas compatibles y otras excluyentes) que se expresan en determinados territorios a través de diversos cauces, entre los que destaca desde luego el electoral. Pero puede también señalarse que no todas las Comunidades Autónomas responden necesariamente a esta filosofía, o al menos que no todas lo hacen con la misma intensidad, lo que no obsta al reconocimiento de que el autogobierno territorial es usado en nuestro país como técnica (exitosa o no, ésta es otra cuestión) de encaje de determinadas minorías, con independencia de que este vocablo no sea el habitualmente utilizado en nuestro lenguaje.

Pero España también incorpora otro tipo de técnicas en su ordenamiento. Fundamentalmente, se trata de medidas que encajaríamos en los cuadrantes D y, en menor medida, B. Desde luego, la mera ratificación por España de tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (respecto a su art. 27), del CMPMN y de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias ya supone de por sí el reconocimiento de derechos a los miembros de las minorías a través de normas específicas. Puede en este sentido también recordarse las normas específicas que protegen a los miembros de determinadas confesiones minoritarias. En relación con el cuadrante B, habría de destacarse el reconocimiento oficial de determinadas lenguas minoritarias, si bien los efectos de esta oficialidad no se proyectan sobre el conjunto del Estado (como correspondería a una medida B en sentido puro) sino a los territorios autónomos respectivos, por lo que estas oficializaciones pueden considerarse en parte expresión del autogobierno de tipo A, salvo por el importante hecho de que derivan de un mandato constitucional y no de la decisión autónoma del grupo minoritario.

Por último, nuestro modelo político es más bien refractario a la incorporación de medidas del tipo C, que habitualmente casan mal en países en los que tiende a dominar una asunción más formalista de la igualdad. La participación de algunas minorías en sentido colectivo se reconoce, en realidad, a través de una vía indirecta, que no es otra que la constitución de Comunidades Autónomas en cuanto puedan influir en las instituciones centrales del Estado. La opción por un modelo territorial de descentralización política total, en la práctica casi federal, sirve al mismo tiempo para acomodar y para diluir un tratamiento específico de determinados colectivos, que podría encontrar un rechazo considerable por parte de la mayoría. Esto genera a su vez un nuevo debate o problema, que de algún modo esconde pero refleja la cuestión de fondo, a saber, el de la simetría o asimetría del modelo de autogobierno territorial. Debate que, en realidad, no es exclusivo de España, puesto que concurre en otros países, entre los que puede destacarse Canadá. Es, por otra parte, nada sorprendente en clave comparada, puesto que este tipo de diversidad suele encontrar un acomodo pacífico a través del autogobierno territorial cuando los colectivos minoritarios son muy pequeños en comparación con la mayoría (casos de Italia con el Tirol del Sur o de Finlandia con las Islas Aaland, por ejemplo), o bien cuando se acercan a un equilibrio de peso entre los grupos (caso de Bélgica, no tan estable o, salvando distancias, de Suiza). Sin embargo, resultan habitualmente inestables cuando el tamaño de las minorías a acomodar, siendo sustancial, está lejos de poder equipararse con el del resto de la población estatal.

## 5. EL CONVENIO MARCO, ESE GRAN DESCONOCIDO

El CMPMN constituye en la actualidad el único instrumento jurídico multilateral dedicado específicamente a la protección de los derechos de los

miembros de minorías nacionales en Europa<sup>14</sup>. Este Convenio fue abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa el 1 de febrero de 1995, entrando en vigor el 1 de febrero de 1998<sup>15</sup>. En la actualidad, el CMPMN goza de 39 ratificaciones, lo que supone el 83 por 100 de los países miembros del Consejo de Europa<sup>16</sup>. España ratificó este convenio el 1 de septiembre de 1995. Sin embargo, el CMPMN continúa siendo en España un instrumento muy desconocido e incluso ignorado por gran parte de los sectores sociales e institucionales. Su ratificación se produjo sin un sólido debate político sobre la cuestión y las alusiones al ámbito de aplicación del Convenio por parte de la doctrina española son escasas y en ocasiones divergentes<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> El Convenio se estructura en cinco títulos o secciones que abarcan 31 artículos. El primer título incluye principios generales, entre los que destaca el principio de libre elección individual, para los miembros de las minorías nacionales, de ser tratados o no conforme a dicha condición. Tras la tabla de provisiones programáticas incluida en la sección segunda, la sección tercera incorpora algunas disposiciones relativas a la interpretación de las provisiones anteriores. Entre ellas se encuentran la obligación para los miembros de las minorías nacionales de respetar la legislación interna del Estado al que pertenecen, la interpretación del CMPMN conforme al Convenio Europeo de Derechos Humanos y los principios de respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados. La sección cuarta incorpora los mecanismos de aplicación del Convenio y, finalmente, la sección quinta contiene varias disposiciones orientadas a la entrada en vigor del CMPMN, su aplicación territorial, así como a las consecuencias de la ratificación, adhesión o denuncia del mismo.

<sup>15</sup> Las primeras doce ratificaciones que dieron lugar a la entrada en vigor del Convenio marco fueron, por orden cronológico, las siguientes: Rumania, España, Eslovaquia, Hungría, Chipre, Moldavia, San Marino, Estonia, Macedonia, Alemania, Dinamarca y Finlandia.

<sup>16</sup> Solamente Estados con una actitud claramente hostil a la cuestión de las minorías (Francia, Grecia y Turquía), Estados con específicos problemas constitucionales internos (Bélgica) o Estados menores nacionalmente homogéneos (Andorra, Luxemburgo, Mónaco e Islandia) no lo han ratificado.

<sup>17</sup> BAUTISTA JIMÉNEZ, J. M., «El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, 1995, núm. 3, pp. 939-960; CARNERERO CASTILLA, R., «El Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las Minorías Nacionales», *Boletín Jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, 1999, núm. 2; DÍAZ BARRADO, C. M., «La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa: El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales», *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, 1999, núm. 17, pp. 125-170; JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1999, pp. 105-130; JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 209-232; RUIZ VIEYTEZ, E., «El Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en GÓMEZ ISA, F. y PUREZA, J. M. (dirs.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Humanitarian Net, 2003, pp. 513-526; ARP, B., «Un balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité consultivo del Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, 2004, núm. 1, pp. 525-530; ARP, B., «La protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las Minorías Nacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, 2004, núm. 2, pp. 1023-1028; RELANO PASTOR, E., «Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario», *Migraciones*, 2005, núm. 17, pp. 185-214; GUTIÉRREZ VEGA, P., «Minority Report. La "vis atractiva" del concepto de "minoría" sobre el de "pueblo indígena" en la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en CARRASCO DURÁN, M., PÉREZ ROYO, F. J., URÍAS MARTÍNEZ, J. y TEROL BECERRA, M. J. (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, vol. 2, 2006, pp. 5045-5065; ARZOZ SANTISTEBAN, X., «El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007, núm. 81,

En realidad, el CMPMN no es más (ni menos) que un instrumento jurídico para la gestión democrática de la diversidad, que incorpora fundamentalmente medidas del tipo D y sólo de modo muy discreto y condicionado algunas posibles medidas de tipo A o C. Sin embargo, la aplicación del Convenio en España hasta la fecha dista mucho de ser satisfactoria. Se han desarrollado tres ciclos de control de su aplicación. El primer ciclo de control fue especialmente desafortunado, no sólo por el retraso con el que el Gobierno remitió su primer informe al Consejo de Europa (veintidós meses), sino también por la insatisfacción del Comité Consultivo (en adelante CC) con el mismo<sup>18</sup> y por la imposibilidad de que el CC realizara una visita al país, tal y como era y es práctica consolidada en los restantes países europeos<sup>19</sup>. El segundo ciclo de control, desarrollado fundamentalmente a lo largo del bienio 2006-2007, sí incluyó la correspondiente visita, aunque se mantuvo el retraso en la entrega del informe estatal<sup>20</sup>. El CC sigue quejándose en su segunda opinión del escaso conocimiento que se tiene en la sociedad española sobre las posibilidades del CMPMN y de la inactividad gubernamental para su conocimiento por la ciudadanía<sup>21</sup>. También denuncia el mismo CC que el informe estatal se haya elaborado sin proceder a realizar consultas con otras administraciones públicas o con grupos potencialmente interesados en el CMPMN<sup>22</sup>. Por último, el tercer ciclo de control se ha desarrollado en el periodo 2010-2013, con un retraso que reflejaba el ya acumulado en los ciclos anteriores. El CC vuelve a reiterar en su tercera opinión las críticas hacia el escaso conocimiento y difusión de este convenio en la sociedad española, así como la ausencia de consultas para la elaboración de los informes estatales<sup>23</sup>.

Estas deficiencias en la aplicación tienen mucho que ver con el principal debate que el CMPMN genera respecto al contexto español, el de su ámbito de aplicación. La lectura restrictiva que el Gobierno viene haciendo de éste supone en la práctica una vulneración del mismo y que España no esté si-

---

pp. 347-381; RUIZ VIEYTEZ, E., «Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2008, núm. 82, pp. 187-225.

<sup>18</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/I(2004)004, adoptada el 27 de noviembre de 2003; publicada el 30 de septiembre de 2004, apartado 8.

<sup>19</sup> Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartado 9. Debe señalarse que sólo Portugal permanece hoy en día enrocado en la negativa a recibir visitas del CC: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Portugal*, ACFC/INF/OP/I(2006)002, adoptada el 6 de octubre de 2006; publicada el 5 de septiembre de 2007, apartado 9. *Second Opinion on Portugal*, ACFC/INF/OP/II(2009)003, adoptada el 5 de noviembre de 2009, publicada el 26 de abril de 2010, apartado 8. Otros países a los que no suelen realizarse visitas, como Liechtenstein, Malta o San Marino no se encuentran, por su tamaño, en una situación comparable a la de Portugal.

<sup>20</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/II(2007)001, adoptada el 22 de febrero de 2007; publicada el 2 de abril de 2008, apartado 6.

<sup>21</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartados 26 y 27.

<sup>22</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartados 6 y 24.

<sup>23</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/III(2012)003, adoptada el 22 de marzo de 2012, publicada el 13 de noviembre de 2012, apartados 7 y 8.

guiendo la estela mayoritaria europea en materia de protección de sus minorías nacionales o, lo que es lo mismo, de protección de su diversidad interna. Es cierto que la expresión minorías nacionales es ajena a la tradición jurídica española, pero ello no puede constituir en sí un obstáculo para el cumplimiento de un tratado de ámbito europeo<sup>24</sup>. Es más, la propia ratificación del tratado supone que por vez primera el concepto de minoría nacional haya sido incorporado en el ordenamiento español, por lo que ya no puede alegarse su inexistencia en nuestro sistema jurídico.

Sin embargo, hasta el momento, la posición oficial de España en la aplicación del CMPMN ha sido muy restrictiva. El Gobierno ha negado expresamente la existencia en España de minorías nacionales<sup>25</sup>, equiparando así nuestro país a la tradicional postura francesa al respecto, por otro lado muy negativamente valorada en el ámbito internacional. En la práctica, España sólo aplica el CMPMN a la comunidad gitana o romaní, pero dejando claro desde un primer momento que ello no implica reconocer a dicho grupo su condición de minoría nacional<sup>26</sup>.

Esto no obstante, la conjunción de las opiniones consolidadas del CC, los conceptos utilizados en la mayor parte de Europa y la realidad sociológica española conducen a la conclusión de que la postura negacionista dista mucho de poder justificarse en nuestro país. No puede, desde luego, basarse en argumentos formalistas como la vigencia del principio de igualdad ante la ley y no discriminación<sup>27</sup> o la unidad nacional<sup>28</sup>. Ambos elementos son tan sustanciales en otros países democráticos de nuestro entorno como lo son en España. Países como Alemania, Reino Unido, Italia o los Países Bajos, entre muchos otros, basan sus ordenamientos en un escrupuloso respeto del derecho a la igualdad y no pretenden cuestionar su propia unidad cuando reconocen la existencia de minorías nacionales en su interior. Tampoco puede justificarse la negación en el hecho de que determinadas comunidades minoritarias (fundamentalmente las grandes minorías lingüísticas territorialmente concentradas) disfruten ya de un elevado nivel de protección jurídica<sup>29</sup>. En realidad, posiciones como la española o la francesa harían simplemente inútiles instrumentos como el CMPMN y la labor correlativa del CC y del propio Consejo de Europa. Antes al contrario, la presencia de minorías (y mayorías) en una sociedad democrática es una cuestión de hecho<sup>30</sup> que debe

<sup>24</sup> Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartado 28.

<sup>25</sup> *Comments of the Government of Spain on the opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Spain*, documento GVT/COM/INF/OP/1(2004)004, recibido el 10 de junio de 2004; publicado el 30 de septiembre de 2004, apartados 1, 6.1 y 7.1.

<sup>26</sup> *Comments of the Government of Spain...*, *op. cit.*, nota 25, apartado 1.

<sup>27</sup> *Ibid.*, apartados 6 y 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, apartado 5.9.

<sup>29</sup> Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartado 31.

<sup>30</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento CCPR/C/79/Add.80/, p. 24. El citado documento se refiere críticamente a Francia y a su política tradicional de negar la existencia de minorías en su seno. En la misma línea, la Experta independiente sobre cuestiones de minorías del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: documento A/HRC/7/23/Add.2, párrs. 7 a 9.

ser tenida en cuenta en la aplicación del principio de igualdad, de forma que la discriminación puede consistir precisamente en dar exactamente el mismo trato a personas o grupos que por sus diferencias étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas se hallan en situaciones no estrictamente comparables<sup>31</sup>.

Debemos, pues, realizar una reinterpretación del campo de aplicación en España del CMPMN, máxime teniendo en cuenta que nos encontramos ante un verdadero tratado de derechos humanos, y por tanto, indirectamente referido en el propio art. 10 de la Constitución. Dado que el CMPMN no incorpora una definición expresa de lo que deba entenderse por minoría nacional, no queda más remedio que acudir a cánones hermenéuticos complementarios. El CMPMN nos ofrece al menos dos muy relevantes, a saber, las definiciones adoptadas por otros Estados europeos que han ratificado el Convenio y las opiniones consolidadas de su órgano de control, el CC. Debe recordarse además que España no formuló reservas ni declaraciones en la ratificación de este tratado.

Respecto a la primera vía, en Europa el concepto de minoría nacional se refiere a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas cuyos miembros son nacionales del Estado en el que viven. Esta opinión, reflejada en numerosas legislaciones o declaraciones internas, busca distinguir estos grupos tradicionales o «minorías históricas» de las minorías resultantes de procesos inmigratorios o «nuevas minorías»<sup>32</sup>. Esta contraposición entre minorías tradicionales y nuevas minorías constituye sin duda uno de los puntos calientes de la aplicación de este instrumento jurídico, pero no puede caber duda de la voluntad de los Estados al respecto. Sea como fuere, la definición que implícitamente se ha asumido a través de esta vía coincide casi totalmente con la incluida en la Resolución 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada el 1 de febrero de 1993, y que pese a su naturaleza no vinculante constituye un punto de referencia importante en la materia<sup>33</sup>.

Respecto a la segunda vía interpretativa, la experiencia acumulada por el CC en estos años de aplicación del CMPMN ha permitido ir concretando algunos de los aspectos más polémicos relativos al ámbito personal de aplicación de aquél, y por ende, de la extensión del concepto de minoría nacional. No en vano, desde el primer momento, el CC ha reivindicado su competencia

<sup>31</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Thlimmenos c. Greece* (Application núm. 34369/97), Sentencia de 6 de abril de 2000, párr. 44.

<sup>32</sup> RELAÑO PASTOR, E., *op. cit.*, nota 17, p. 196.

<sup>33</sup> Según esta Recomendación, la expresión minorías nacionales se refiere a grupos de personas en un Estado que cumplen los siguientes requisitos:

- a) residen en el territorio de dicho Estado y son ciudadanos del mismo;
- b) mantienen lazos duraderos, firmes y permanentes con dicho Estado;
- c) exhiben características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas distintivas;
- d) son suficientemente representativos, aunque menores en número que el resto de la población de ese Estado o de una región de ese Estado;
- e) están motivados por la preocupación de preservar juntos lo que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

Las versiones oficiales del texto son la francesa y la inglesa, siendo esta versión castellana una traducción propia relativamente literal.

objetiva para apreciar la existencia de minorías nacionales evaluando también la aplicación personal del Convenio que cada Estado realiza <sup>34</sup>. En efecto, aunque existe un margen de apreciación nacional a la hora de determinar la aplicación del CMPMN, los Estados no pueden realizar una determinación arbitraria de la existencia o no de minorías nacionales, debiendo basarse en todo momento en hechos objetivables. A ello se añade la importancia que el CC otorga a la autoidentificación grupal y la posibilidad de que no todas las minorías nacionales se beneficien de todos los artículos del CMPMN.

Analizando la actividad desarrollada por el CC hasta la fecha en lo que respecta al ámbito personal de aplicación del CMPMN, podemos determinar cuáles han sido los principales problemas de identificación de las minorías nacionales en los diversos países de Europa. Varias de estas cuestiones resueltas por el CC tienen de hecho implicaciones para la situación española. Entre ellas, la posible incidencia del autogobierno político en la determinación de las minorías, la posibilidad de apreciar «dobles minorías» <sup>35</sup>, o la autoidentificación de las propias minorías y los conflictos terminológicos que se derivan de ella.

### 5.1. Autogobierno y minorías nacionales

De la lectura del CMPMN y de los informes estatales y opiniones se deriva que el hecho de disfrutar de un determinado nivel de autonomía no excluye ni limita la categorización de un colectivo como minoría nacional. La autonomía política, lejos de excluir la aplicabilidad del CMPMN, refuerza los argumentos en favor de la identificación de minorías nacionales, como se ha señalado expresamente por el CC en los casos de las Groenlandia, Escocia, Gales, Islas Feroe, o las repúblicas autónomas de la Federación Rusa <sup>36</sup>. Por consiguiente, en el caso de España no puede usarse la autonomía territorial que caracteriza el Estado como un argumento para denegar la condición de minorías nacionales de determinadas poblaciones que exhiben diferencias lingüísticas, culturales o identitarias respecto de la mayoría de la población <sup>37</sup>. Que estas poblaciones correspondan o no al concepto nacionalidades que reconoce el art. 2 de la Constitución no es en realidad tan relevante jurídicamente, dada además la relativa ambigüedad de la diferencia entre nacionalidades y regiones en nuestro ordenamiento <sup>38</sup>. Sin embargo, el Gobierno

<sup>34</sup> RELANO PASTOR, E., *op. cit.*, nota 17, pp. 197-198.

<sup>35</sup> Sobre los distintos significados de esta expresión, véase RUIZ VIEYTEZ, E., *op. cit.*, nota 3, pp. 319-321.

<sup>36</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on the Russian Federation*, ACFC/INF/OP/II(2006)004, adoptada el 11 de mayo de 2006, publicada el 2 de mayo de 2007, apartado 29; Advisory Committee, *Opinion on the United Kingdom*, ACFC/INF/OP/I(2002)006, adoptada el 30 de noviembre de 2001, publicada el 22 de mayo de 2002; Advisory Committee, *Opinion on Denmark*, ACFC/INF/OP/I(2001)005, adoptada el 22 de septiembre de 2000, publicada el 31 de octubre de 2001; apartados 16 a 18.

<sup>37</sup> Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartado 31.

<sup>38</sup> REAL ALCALÁ, A., «Sobre la indeterminación del Derecho y la ley constitucional: el caso del término “nacionalidades” como concepto jurídico indeterminado», *Derechos y Libertades*, 2002,



español parece querer excusar la incorporación de estos grupos en el ámbito de aplicación del CMPMN alegando que los mismos ya son beneficiarios de la protección de la CELRM<sup>39</sup> o que las nacionalidades son parte constitutivas de una única nación<sup>40</sup>. Al contrario, el reconocimiento de la diversidad lingüística que implica la aplicación de la CELRM<sup>41</sup> es un argumento casi irrefutable en la identificación de dichos grupos como minorías nacionales a efectos del Convenio. En efecto, el CC encuentra poco lógico reconocer diferencias lingüísticas y culturales y negar al mismo tiempo la condición de minorías nacionales de quienes las exhiben<sup>42</sup>. Debe recordarse en este punto que España no formuló en su momento reserva alguna al CMPMN que justificara la exclusión de éstos u otros grupos de su aplicación y, por tanto, admitió esta posibilidad puesto que encajan sin duda en la definición implícita que está operativa en las actuaciones del CC y de los restantes países signatarios<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, en la doctrina internacional es general la percepción de que existen en España importantes minorías nacionales que coinciden con algunas de las nacionalidades o regiones que exhiben diferencias lingüísticas o de identidad<sup>44</sup>.

Tampoco debe olvidarse que la protección del CMPMN no se reduce a los ámbitos territoriales en los que tradicionalmente residen las minorías nacionales. Determinadas cláusulas son de obligada aplicación en todo el territorio del Estado. Este factor es también relevante para el caso español, pues impide considerar la gestión de la diversidad lingüística o cultural como algo circunscrito exclusivamente a determinados territorios del Estado<sup>45</sup>.

---

núm. 11, p. 238. De los diecisiete Estatutos de Autonomía actualmente en vigor, ocho incluyen el término nacionalidad. Los estatutos de Euskadi, Cataluña y Aragón introducen dicho concepto sin adjetivación alguna. Los estatutos vigentes de Galicia y Baleares hablan de «nacionalidad histórica», y los estatutos de Andalucía, Valencia y Canarias aluden también al concepto, si bien de una manera indirecta.

<sup>39</sup> *Comments of the Government of Spain on the Second opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*, GV/COM/I(2007)006, recibido el 11 de diciembre de 2007; publicado el 2 de abril de 2008, 2.º párr.

<sup>40</sup> *Comments of the Government of Spain...*, *op. cit.*, nota 39, apartado 5.6. Cabe incluso señalar algunas evidencias en la actividad oficial del Estado del uso como sinónimos de los términos nacionalidades y minorías nacionales: ARP, B., «La protección...», *op. cit.*, nota 17, p. 1026; JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «El Convenio Marco...», *op. cit.*, nota 17, p. 122.

<sup>41</sup> *Comments of the Government of Spain...*, *op. cit.*, nota 39, apartado 5.10.

<sup>42</sup> Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartado 22.

<sup>43</sup> El Estado no podría formular reservas a un tratado después de haber manifestado su consentimiento a obligarse por el mismo y tampoco cabe la exclusión de estas minorías argumentando que los Cortes parlamentarios coincidieron en una interpretación negativa en el momento del debate en las Cortes Generales: ARP, B., «La protección...», *op. cit.*, nota 17, p. 1026.

<sup>44</sup> SKUTSCH, C. (ed.), *Encyclopedia of the World's Minorities*, vol. 3, Nueva York-Londres, Routledge, 2005, pp. 1145-1147; LEVINSON, D., *Ethnic Groups Worldwide*, Phoenix, Oryx Press, 1998, pp. 79-84; GURR, T., *Minorities at Risk*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1995, pp. 143 y 326; LITVINOFF, M. (dir.), *World Directory of Minorities*, Londres, Minority Rights Group International, 1997, pp. 174-179; YACOB, J., *Les minorités dans le monde: faits et analyses*, París, Desclée de Brouwer, 1998, pp. 289-303; HANNUM, H., *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht, M. Nijhoff, 1993, pp. 144 y ss.

<sup>45</sup> Por ejemplo, Advisory Committee, *Second Opinion on Denmark*, ACFC/INF/OP/II(2004)005, adoptada el 9 de diciembre de 2004, publicada el 11 de mayo de 2005, apartados 38 y 41.

## 5.2. Dobles minorías de la mayoría

Un tema particularmente complejo es el de la identificación de «minorías en la minoría» cuando tales grupos pertenecen a la mayoría<sup>46</sup>. En el ámbito de las Naciones Unidas prevalece la opinión de que las minorías sólo toman como ámbito de referencia el Estado en su conjunto, por lo que los miembros de una mayoría no pueden ser considerados como minoría<sup>47</sup>. Sin embargo, en el contexto europeo, la consideración de minoría se ha extendido en ocasiones a los miembros de la mayoría que habitan en zonas o regiones autónomas en las que son minoritarios. Así lo señala la Comisión Venecia del Consejo de Europa en un relevante informe sobre la posible aplicación del CMPMN en el complejo caso de Bélgica<sup>48</sup> y así lo ha señalado también el CC en los casos de las áreas autónomas de Groenlandia, Feroe<sup>49</sup> y Aland<sup>50</sup>.

Al ser España un Estado organizado en Comunidades que gozan de una relevante autonomía política, puede plantearse la aplicación del CMPMN en beneficio del grupo mayoritario en aquellos territorios en los que pueda encontrarse en minoría<sup>51</sup>. Podría en este sentido cuestionarse la posibilidad de considerar como minoría nacional a efectos del CMPMN, por ejemplo, a la población castellanoparlante de determinadas Comunidades Autónomas oficialmente bilingües. Ahora bien, aunque esta posición puede ser defendida<sup>52</sup>, lo cierto es que su aplicación al caso español es discutible. Si nos atenemos a criterios lingüísticos, es cierto que existen Comunidades Autónomas en las que la lengua propia es mayoritaria (concretamente Cataluña, Galicia y Baleares), pero ello no necesariamente pone a la lengua castellana (y por ende a sus hablantes) en una posición minoritaria, y ello por dos razones. La primera, porque el castellano es un idioma ampliamente conocido por la casi totalidad de la población, lo que impide que podamos hablar del mismo como lengua minoritaria ni siquiera en lugares como las Comunidades referidas. La

<sup>46</sup> Sobre esta compleja cuestión, véase EIDE, A., «Towards a pan-European instrument», en VERSTICHEL, A., ALEN, A., DE WITTE, B. y LEMMENS, P. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful pan-European instrument?*, Amberes-Oxford, Intersentia, 2008, pp. 13-14; VERSTICHEL, A., «Personal scope of application: an open, inclusive and dynamic approach», en VERSTICHEL, A., ALEN, A., DE WITTE, B. y LEMMENS, P. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful pan-European instrument?*, Amberes-Oxford, Intersentia, 2008, pp. 151-155.

<sup>47</sup> Véase la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso *Ballantyne, Davidson y McIntyre c. Canadá* (comunicaciones núm. 359/1989 y 385/1989), dictamen de 31 de marzo de 1993, documento CCPR/C/47/D/359/1989.

<sup>48</sup> *Opinion on possible Groups of Persons to Which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be Applied in Belgium*, adoptada en su 50.ª sesión plenaria (8-9 de marzo de 2002); Documento del Consejo de Europa CDL-AD (2002) 1, párr. 39.

<sup>49</sup> Advisory Committee, *Opinion on Denmark*, *op. cit.*, nota 36, apartado 12; *Second Opinion on Denmark*, *op. cit.*, nota 45, apartado 43.

<sup>50</sup> Advisory Committee, *Opinion on Finland*, ACFC/INF/OP/I(2001)003, adoptada el 22 de septiembre de 2000, publicada el 6 de julio de 2001, apartado 17.

<sup>51</sup> Así lo plantea el CC en su primera opinión: Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartado 23.

<sup>52</sup> ARP, B., «Un balance...», *op. cit.*, nota 17, p. 529.

segunda, porque incluso en estos territorios el castellano mantiene su plena posición de idioma oficial del Estado, a diferencia de lo que sucede en otros lugares como las Islas Aland respecto al finés o a los Estados europeos que utilizan un criterio de territorialidad lingüística (Bélgica, Suiza y Bosnia)<sup>53</sup>. En cualquier caso, la posibilidad podría discutirse para el caso español y, siguiendo la doctrina del CC, sólo puede resolverse a través del diálogo con los grupos potencialmente interesados, y una vez que siempre se haya ampliado el concepto de minoría nacional.

### 5.3. Autoidentificación y minorías nacionales

En tercer lugar, el CC ha tenido que resolver sobre la consideración de minorías nacionales en varios países de Europa cuando dicho término no era tradicionalmente usado, o no era plenamente aceptado por el Estado o por la propia comunidad minoritaria. Esta cuestión es relevante también en el caso español, puesto que el concepto de minoría nacional es no solamente ajeno a nuestra tradición jurídica, sino también a la cultura política, y raramente nos encontramos con grupos que reclamen esta categorización, cuando no la rechacen por entender que desmerece su condición de pueblo, nación o nacionalidad<sup>54</sup>.

Ante todo, debe recordarse que el CC no considera necesario que un determinado grupo se considere a sí mismo como minoría nacional, o que el Estado lo denomine de esta manera para considerarlo minoría a efectos del CMPMN<sup>55</sup>. Incluso en el caso de que el grupo en cuestión rechace expresamente la denominación de minoría nacional por aspirar a ser referido con otras categorías, no por ello se elimina la aplicabilidad del CMPMN<sup>56</sup>.

Desde luego, el no reconocimiento estatal de una minoría nacional<sup>57</sup>, o una categorización distinta de la misma<sup>58</sup> no excluye la aplicación del CMPMN. El CC señala expresamente que el concepto de minoría nacional del Derecho internacional no implica que sea necesario utilizar ese mismo térmi-

<sup>53</sup> El modelo jurídico-lingüístico español responde en este sentido a un monolingüismo oficial estatal combinado con bilingüismo oficial en determinadas zonas autónomas del Estado. Es así un sistema equiparable a los de Italia, Moldavia, Reino Unido, Ucrania o Rusia, pero no a los de los países plenamente bilingües (Irlanda, Finlandia, Luxemburgo, Malta, Kosovo y Chipre) o a los de oficialidad territorializada (Bosnia, Suiza y Bélgica).

<sup>54</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «El Convenio Marco...», *op. cit.*, nota 17, p. 122.

<sup>55</sup> RELANO PASTOR, E., *op. cit.*, nota 17, p. 213.

<sup>56</sup> Advisory Committee, *Opinion on Denmark*, *op. cit.*, nota 36, apartado 17. Advisory Committee, *Opinion on Ukraine*, ACFC/INF/OP/I(2002)010, adoptada el 1 de marzo de 2002, publicada el 27 de noviembre de 2002, apartado 19.

<sup>57</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Ireland*, ACFC/INF/OP/I(2006)007, adoptada el 6 de octubre de 2006, publicada el 30 de octubre de 2006, apartado 29; *Opinion on Portugal*, ACFC/OP/I(2006)002, adoptada el 6 de octubre de 2006, publicada el 5 de septiembre de 2007, apartado 20.

<sup>58</sup> Tales como «pueblo indígena», en los casos de Finlandia, Suecia, Noruega o Ucrania, «pequeño grupo indígena» en Rusia o «minoría étnica» en Polonia. Advisory Committee, *Second Opinion on the Russian Federation*, *op. cit.*, nota 36, apartado 29; *Opinion on Denmark*, *op. cit.*, nota 36, apartado 17; *Opinion on Ukraine*, *op. cit.*, nota 56, apartado 19.

no en el Derecho interno o políticamente, lo que supone defender una definición material y objetiva de minoría nacional<sup>59</sup>, algo necesario en la práctica para aplicar un instrumento paneuropeo. El hecho de que en el ordenamiento interno se usen otras categorías para referirse a esta realidad no conlleva a juicio del CC una exclusión de la aplicación del CMPMN<sup>60</sup>.

En todo caso, ante lo que a priori pudiera constituir una minoría nacional, el CC insiste en la autoidentificación del propio grupo como uno de los criterios determinantes, que se aplica igualmente ante las dudas sobre la diferenciación del grupo frente a otros<sup>61</sup> o frente a la inactividad del Estado<sup>62</sup>. Cuando el grupo parece no mostrar interés en la aplicabilidad del CMPMN, el CC se limita a pedir a las autoridades estatales el mantenimiento de cauces abiertos de diálogo con aquél<sup>63</sup>. Pero el hecho de que existan sectores reducidos de la minoría potencial que desean beneficiarse de la protección otorgada por el CMPMN ya posibilita su aplicación a juicio del CC<sup>64</sup>. A este respecto, tanto el CC como el Comité de Ministros del Consejo de Europa han reiterado al Estado español la necesidad de mantener un diálogo con las comunidades diferenciadas con vistas a su posible categorización como minorías nacionales a efectos del CMPMN<sup>65</sup>. Y el CC insiste en su último informe sobre este punto, toda vez que hace constar que por vez primera ha recibido peticiones expresas de organizaciones de determinados grupos que reclaman la aplicación de los artículos del CMPMN, llegando incluso a reunirse con ellos durante su última visita a España en diciembre de 2011, como se recoge en su tercera opinión<sup>66</sup>.

En definitiva, existe en Europa una definición implícita de las minorías nacionales<sup>67</sup>, que se refleja en la labor desarrollada hasta el momento por el CC, y que se basa en las diferencias lingüísticas, religiosas o étnico-culturales<sup>68</sup> de grupos de ciudadanos del Estado en el que residen. La aplicación de

<sup>59</sup> Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartado 28.

<sup>60</sup> Advisory Committee, *Opinion on Poland*, ACFC/INF/OP/I(2004)005, adoptada el 27 de noviembre de 2003, publicada el 30 de septiembre de 2004, apartado 20.

<sup>61</sup> Es el caso, por ejemplo, de los Yezidis de Armenia o de los Carelios o Kvens en Finlandia: Advisory Committee, *Second Opinion on Armenia*, ACFC/OP/II(2006)005, adoptada el 12 de mayo de 2006, publicada el 24 de octubre de 2006, apartado 23; *Second Opinion on Finland*, ACFC/INF/OP/II(2006)003, adoptada el 2 de marzo de 2006, publicada el 20 de abril de 2006, apartado 27.

<sup>62</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Romania*, ACFC/OP/II(2005)007, adoptada el 24 de noviembre de 2005, publicada el 23 de febrero de 2006, apartado 31. Se refiere en este caso a los Aramounitas y a los Csangos.

<sup>63</sup> Advisory Committee, *Opinion on Slovenia*, ACFC/INF/OP/I(2005)002, adoptada el 12 de septiembre de 2002, publicada el 14 de marzo de 2005, apartados 24 y 25.

<sup>64</sup> Advisory Committee, *Opinion on Finland*, *op. cit.*, nota 50, apartado 16; *Second Opinion on Finland*, *op. cit.*, nota 61, apartado 24; *Second Opinion on Denmark*, *op. cit.*, nota 45, apartado 43.

<sup>65</sup> Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartado 23; Committee of Ministers, *Resolution ResCMN(2004)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*, adoptada y publicada el 30 de septiembre de 2004, apartado 1.b).

<sup>66</sup> Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartados 30 a 32.

<sup>67</sup> HEINTZE, H. J., «Article 1», en WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 84-85; VERSTICHEL, A., *op. cit.*, nota 46, p. 155.

<sup>68</sup> Entre otras muchas opiniones, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Malta*, ACFC/INF/OP/II(2005)006, adoptada el 22

esta definición, que deberá realizarse a través de un proceso de diálogo con los sectores potencialmente interesados<sup>69</sup>, conllevaría en el caso de España la constatación de un listado de minorías nacionales<sup>70</sup>.

De hecho, en el primer ciclo de control, el CC criticó severamente al Gobierno español por la deficiente concreción del ámbito de aplicación del CMPMN. En particular, el CC apuntó a la situación de las nacionalidades aludidas en la Constitución, la aplicación contradictoria de CELRM y CMPMN, la condición de la minoría judía, y la de las comunidades minoritarias de Ceuta y Melilla<sup>71</sup>. Las explicaciones del Gobierno al respecto, que básicamente se limitan a insistir en la naturaleza unitaria del pueblo español, no impiden que el Comité de Ministros exhorte a aquél a seguir considerando la cuestión mediante el diálogo con los grupos que puedan estar interesados en el CMPMN. Sin embargo, dicho diálogo no ha sido impulsado hasta la fecha, como puede comprobarse en la lectura de los segundo y tercer informes estatales, por lo que el CC insiste sobre este aspecto fundamental de la efectividad del Convenio<sup>72</sup>.

Así, junto al pueblo romaní o las comunidades más numerosas basadas en criterios lingüísticos (tanto en las Comunidades en las que pueden ser mayoritarias como, sobre todo, en las Comunidades limítrofes en las que son minoritarias), habría que considerar también a las pequeñas minorías lingüísticas no titulares de ninguna Comunidad Autónoma como las lusoparlantes de Olivenza y Táliga (Badajoz), la minoría de lengua fala de San Martín de Trejejo, Valverde del Fresno y Eljas (Cáceres) y la del Valle de Arán; y también a determinadas minorías religiosas conformadas por nacionales y que están reconocidas, al menos, como confesiones con notorio arraigo en España por el Ministerio de Justicia<sup>73</sup>. Desde luego, deberían entrar también en el listado las minorías musulmanas o arabo y bereber-parlantes de Ceuta y Melilla<sup>74</sup>. El Gobierno español insiste en excluir la aplicación del CMPMN también en este caso<sup>75</sup>, pero el CC ha hecho alusión al mismo en sus tres informes emitidos hasta la fecha<sup>76</sup>. La posible incorporación de otros grupos a este listado debe-

---

de noviembre de 2005, publicada el 3 de mayo de 2006, apartados 12 y 15; Advisory Committee, *Second Opinion on San Marino*, ACFC/INF/OP/II(2006)002, adoptada el 2 de marzo de 2006, apartado 13. Advisory Committee, *Opinion on the United Kingdom*, ACFC/INF/OP/I(2002)006, adoptada el 30 de noviembre de 2001, publicada el 22 de mayo de 2002, apartado 24.

<sup>69</sup> Por ejemplo, Advisory Committee, *Opinion on Bulgaria*, ACFC/INF/OP/I(2006)001, adoptada el 27 de mayo de 2004, publicada el 5 de abril de 2006, apartado 28; Advisory Committee, *Opinion on Lithuania*, ACFC/INF/OP/I(2003)008, adoptada el 21 de febrero de 2003, publicada el 25 de septiembre de 2003, apartado 27.

<sup>70</sup> ARP, B., «La protección...», *op. cit.*, nota 17, p. 1027. Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartado 26.

<sup>71</sup> ARP, B., «La protección...», *op. cit.*, nota 17, p. 1023.

<sup>72</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartados 8, 24, 26, 27 y 28. Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartados 8, 26 y 36.

<sup>73</sup> El CC plantea expresamente el caso de los ciudadanos judíos en España: Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartado 24.

<sup>74</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «El Convenio Marco...», *op. cit.*, nota 17, p. 128.

<sup>75</sup> *Comments of the Government of Spain...*, *op. cit.*, nota 25, apartados 5.12 a 5.16.

<sup>76</sup> Advisory Committee, *Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 18, apartados 24 y 99. Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartado 28. Advisory Committee, *Third Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 23, apartados 27, 28, 29 y 35.

rá ser analizada con la debida cautela pero, sobre todo, mediante el diálogo con las instituciones y con las comunidades potencialmente concernidas o interesadas en la aplicación de las normas del CMPMN.

## 6. CONCLUSIÓN

El concepto de minoría nacional, aunque ajeno a la tradición jurídica española, ya forma parte de nuestro ordenamiento, tras la ratificación y publicación del CMPMN. Aún más, el concepto ha sido introducido en una norma internacional de protección de los derechos humanos que sirve de canon hermenéutico para la interpretación del resto de derechos constitucionalmente protegidos. Urge, por tanto, asumir el significado del concepto en los términos en los que el mismo ha sido paulatinamente delimitado por los órganos de control del CMPMN, por la doctrina europea, y por la práctica estatal mayoritaria en Europa. Ante la ausencia de reservas al CMPMN, su aplicación a la realidad española genera consecuencias inmediatas que obligan a la protección con medidas positivas de determinados grupos diferenciados por criterios lingüísticos o religiosos, en especial de los que se hallan en situación más débil. Aunque los niveles protectivos del Convenio no son superiores a los que ya ofrece la legislación española para algunas de las minorías, otros grupos en situación política más frágil pueden y deben beneficiarse de los preceptos del CMPMN. Tampoco hay que olvidar que algunas disposiciones del Convenio afectan o involucran al conjunto de la población del Estado. Todo ello no puede sino servir a la cohesión social del país, además de para cumplir con los estándares de derechos humanos a los que España se ha comprometido internacionalmente.

Una aplicación correcta del CMPMN en la realidad española no sólo es una exigencia jurídica, sino también un instrumento positivo para la cohesión social, reforzando el sentido de integración de las personas pertenecientes a minorías y la valoración positiva de la diversidad por parte de las pertenecientes a la mayoría. Pero ello exige una actitud política frente al CMPMN muy distinta de la existente hasta la fecha. De entrada, es ineludible la socialización de lo que significa este instrumento internacional y de la rentabilidad social del mismo. El propio CC insiste en esta cuestión <sup>77</sup>, cuya responsabilidad corresponde no sólo a las instituciones centrales, sino también a las autonómicas. Sería interesante tomar nota del ejemplo de otros países de Europa occidental (Reino Unido, Italia, Suiza o Finlandia) en la implementación del Convenio. En definitiva, el CMPMN conforma un instrumento jurídico adaptado a la evolución política de una Europa que ha sustituido el viejo paradigma de la homogenización cultural y la asimilación por el de la cohesión social a través del respeto a las distintas identidades colectivas que existen en cualquier sociedad democrática desarrollada.

---

<sup>77</sup> Advisory Committee, *Second Opinion on Spain*, *op. cit.*, nota 20, apartados 7 y 8.

En fin, la relación entre el ordenamiento jurídico español y el concepto de minoría nacional no es un imposible. La misma existe de hecho desde la incorporación al Derecho español del CMPMN como un tratado más de protección de los derechos humanos. Hasta la fecha ha sido desde luego una relación discreta, casi desapercibida, y poco fértil, salvo en lo que respecta a la situación del pueblo gitano. Sin embargo, hay numerosas potencialidades a desarrollar con la incorporación del concepto de minoría nacional como uno de los instrumentos pluralizadores de nuestro ordenamiento. Es deseable y esperable que el aprovechamiento de textos como el CMPMN cambie profundamente en los próximos años y ayude en la progresiva cohesión social mediante un reconocimiento y empoderamiento de las comunidades culturales minoritarias que habitan en el país, particularmente de aquellas que se encuentran en una posición social más vulnerable.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARZOS SANTISTEBAN, X., «El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007, núm. 81, pp. 347-381.
- ARP, B., «Un balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité consultivo del Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, 2004, núm. 1, pp. 525-530.
- «La protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las Minorías Nacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, 2004, núm. 2, pp. 1023-1028.
- *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*, Boston-Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- BAUTISTA JIMÉNEZ, J. M., «El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, 1995, núm. 3, pp. 939-960.
- CARNERERO CASTILLA, R., «El Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las Minorías Nacionales», *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, 1999, núm. 2.
- CASTELLÀ SUBIRATS, S., *La protección internacional de las minorías. El estatuto jurídico internacional de las minorías: una aproximación histórica al desarrollo normativo y la acción institucional*, Tarragona, Silva editorial, 2002.
- DEOP MADINABEITIA, X., *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2000.
- DÍAZ BARRADO, C. M., *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Madrid, Edisofer, 1999.
- «La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa: Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales», *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, 1999, núm. 17, pp. 125-170.
- DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A., *La protección de las minorías en Derecho internacional*, Granada, Universidad de Granada, 2004.
- EIDE, A., «The Rights of “Old” versus “New” Minorities», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2004, pp. 365-379.

- FERNÁNDEZ LIESA, C., *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 1999.
- FERRERO, R., «La protección de los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización europeo», *Lamusa digital*, 2004, núm. 5.
- GÓMEZ DE LA TORRE, J. M., «Las minorías nacionales», *Anuario de la Universidad Internacional SEK*, 2003, núm. 8, pp. 173-190.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A., «La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 127-163.
- GUTIÉRREZ VEGA, P., «Minority Report. La “vis atractiva” del concepto de “minoría” sobre el de “pueblo indígena” en la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. P. y CARRASCO DURÁN, M. (eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, vol. II, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 5045-5065.
- HANNUM, H., *Documents on Autonomy and Minority Rights*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1993.
- HENRARD, K. y DUNBAR, R. (eds.), *Synergies in Minority protection. European and International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. B., «El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1999, pp. 105-130.
- «Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 209-232.
- «Mecanismos de control político del Derecho de minorías nacionales en el Consejo de Europa: el caso de España», ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México), mayo de 2006, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/internac/pdf/10-485s.pdf>.
- KORKEAKIVI, A., «Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2007, pp. 255-272.
- KYMLICKA, W., «La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías», *Revista Española de Ciencia Política*, 2007, núm. 17, pp. 11-50.
- LITVINOFF, M. (dir.), *World Directory of Minorities*, London, Minority Rights Group International, 1997.
- MARIÑO, F., DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C., *La protección internacional de las minorías*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.
- MORÁN BLANCO, S., «Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2010, núm. 25, pp. 11-34.
- MOUCHEBOEUF, A., *Minority Rights Jurisprudence*, Estrasburgo, Council of Europe/European Centre for Minority Issues, 2006.
- PALERMO, F., «Soluciones jurídicas a sociedades complejas: El derecho de la diversidad», en RUIZ VIEYTEZ, E. (dir.), *Derechos humanos y diversidad. Nuevos desafíos para las sociedades plurales*, San Sebastián, Alberdania, 2008, pp. 75-97.
- PALERMO, F. y WOELK, J., «From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 3, 2005, pp. 5-13.
- PALERMO, F. y WOELK, J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008.
- PENTASUGLIA, G., *Minorities in International Law*, Estrasburgo, Council of Europe/European Centre for Minority Issues, 2002.



- REAL ALCALÁ, A., «Sobre la indeterminación del Derecho y la ley constitucional: el caso del término “nacionalidades” como concepto jurídico indeterminado», *Derechos y Libertades*, 2002, núm. 11, pp. 223-249.
- RELAÑO PASTOR, E., «Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario», *Migraciones*, 2005, núm. 17, pp. 185-214.
- RINGELHEIM, J., *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités para la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruselas, Bruylant, 2006.
- RUIZ VIEYTEZ, E., «Minorías europeas y Estado de Derecho», en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 51-88.
- *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- «Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2008, núm. 82, pp. 187-225.
- «Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre minorías nacionales en relaciones internacionales», *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, 2009, núm. 17.
- «Derechos humanos y minorías nacionales en el siglo xx», *Derechos y Libertades*, 2010, núm. 23, pp. 35-72.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J. y DUNBAR, R. (eds.), *Human Rights and Diversity. New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, Humanitarian Net, 2007.
- SCHNEIDER, H. y VAN DER BOSSCHE, P. (eds.), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, Amberes-Oxford, Intersentia, 2008.
- STEKETEE, F., «The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action?», *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, 2001, núm. 1, pp. 1-15.
- THORNBERRY, P. y MARTÍN ESTÉBANEZ, M. A., *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2004.
- VERSTICHEL, A., ALEN, A., DE WITTE, B. y LEMMENS, P. (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National minorities: a Useful pan-European instrument?*, Amberes-Oxford, Intersentia, 2008.
- VVAA, *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Estrasburgo, Council of Europe, 2004.
- WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- WOEHLING, J.-M., *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2005.
- YACOB, J., *Les minorités dans le monde: faits et analyses*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

## RESUMEN

### ESPAÑA Y EL CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES: UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

El concepto de minoría nacional no ha sido tradicionalmente relevante en el ordenamiento jurídico español. Sin embargo, España ratificó en 1995 el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales, lo que exige determinar su ámbito de aplicación en nuestro país. La utilización de dicho Convenio entre nosotros ha sido hasta la fecha muy limitada y cabe plantearse una aplicación más extensa y abierta

a partir de la práctica de los otros Estados europeos y de las opiniones de los organismos europeos de control. En este sentido, el Convenio Marco puede ser aplicado en España a otros colectivos culturales, lingüísticos o religiosos que en la actualidad no gozan de su protección. El análisis de las opiniones desarrolladas en el ámbito europeo en los últimos años a este respecto aconseja esta apertura, a fin de que el Convenio Marco pueda desarrollar su función de constituir un instrumento protector de derechos humanos y favorecedor de una cohesión social más plena en las sociedades europeas.

**Palabras clave:** España, minorías nacionales, Convenio Marco, Consejo de Europa, diversidad.

### ABSTRACT

#### SPAIN AND THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: A CRITICAL ANALYSIS

The concept of «national minority» has traditionally had little relevance in Spain's legal system. However, in 1995 Spain ratified the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, thus requiring that the scope of its application be determined in Spain. The Convention has been little used to date, but based on the experience of other European states and the opinions of various monitoring bodies, a broader application might be argued for. For example, the Framework Convention might be extended to other cultural, language or religious groups in Spain who do not currently enjoy its protection. An analysis of opinions recently expressed elsewhere in Europe points to this same conclusion, so that the Framework Convention might fulfil its function as an instrument for the protection of human rights and for fostering greater social cohesion within European societies.

**Keywords:** Spain, National Minorities, Framework Convention, Council of Europe, Diversity.

### RÉSUMÉ

#### L'ESPAGNE ET LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES: UNE RÉFLEXION CRITIQUE

Le concept de minorité nationale n'a pas toujours eu d'importance dans le système juridique espagnol. Cependant, en 1995, l'Espagne a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, qui nécessite la détermination de son champ d'application dans notre pays. L'utilisation de la Convention en Espagne a été très limitée jusqu'à ce moment et il est possible de défendre une application plus large et ouverte se basant sur la pratique des autres États européens et les points de vue des organismes de contrôle. En ce sens, la Convention-cadre peut être appliquée en Espagne à d'autres groupes culturels, linguistiques ou religieux qui, actuellement, ne bénéficient pas de sa protection. L'analyse des points de vue développés en Europe au cours des dernières années dans ce domaine suggère cette ouverture, de sorte que la Convention-cadre puisse développer son rôle en tant qu'instrument protecteur des droits de l'homme et de la pleine cohésion sociale dans les sociétés européennes.

**Mots clés:** Espagne, Minorités nationales, Convention-cadre, Conseil de l'Europe, Diversité.