

LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio: "El principio de no regresión en materia de Derecho lingüístico. El caso de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón", *Luenga & fablas*, 19 (2015), pp. 45-52.

El principio de no regresión en materia de Derecho lingüístico. El caso de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón

José Ignacio LÓPEZ SUSÍN
(*Rolde de Estudios Aragoneses*)

Resumen

Los principios generales del derecho son fuente del Derecho español y europeo. Uno de ellos es el principio de no regresión, que consiste en no modificar una normativa vigente si ello conlleva una disminución del nivel de protección del derecho de que se trate, de manera que se causen daños irreparables en el bien jurídico protegido. Como tal no está formulado expresamente pero está ganando terreno en el terreno interpretativo y especialmente en el Derecho ambiental. En el Derecho lingüístico tiene su anclaje a través de los derechos humanos y, en Europa, a través de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias y la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de septiembre de 2013. En el estado español ha sido aplicado por el Tribunal Supremo en materia medioambiental y ha formado parte del argumentario del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

Palabras clave: Principio de no regresión, cláusula *stand still*, seguridad jurídica, derechos humanos, derechos lingüísticos, ley de lenguas de Aragón.

Abstract. The principle of non-regression in the linguistic right. The case of the Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón

The general principles of law are source of Spanish and European law. One is the principle of non-regression, which means that it is not possible to modify legislation if it leads to a decreased level of the protection of the right, so the damage is caused irreparably to the legally protected right. As such it is not explicitly formulated but it is gaining ground in the interpretive field and especially in environmental law. In the language law has had its anchorage through human rights and, in Europe, through the European Charter of Regional or Minority Languages and the European Parliament resolution of September 11, 2013. In Spain, it has been applied by the Supreme Court in environmental matters and it has been part of the arguments of resource of unconstitutionality interposed against the Law 3/2013, about of use, protection and promotion of the languages and linguistic modalities of Aragón.

Key words: Principle of non-regression, clause *stand still*, legal security, human rights, language rights, law on languages of Aragón.

Résumé. Le principe de non régression en matière de droit linguistique. Le cas de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón

Les principes généraux du droit sont des sources de droit espagnol et européen. L'un est le principe de non-régression, qui consiste à ne pas modifier la législation existante si elle conduit à une diminution du niveau de protection du droit en question, de sorte que des dommages irréparables soient causés à le bien juridiquement protégé. Comme tel, il n'est pas formulé explicitement mais il gagne du terrain

dans le domaine d'interprétation et surtout en droit de l'environnement. Dans le droit linguistique il a son ancrage à travers les droits de l'homme et, en Europe, par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Résolution du Parlement Européen du 11 septembre 2013. Dans l'État espagnol a été appliqué par la Court Suprême en matière d'environnement et a fait partie de l'argumentaire du recours d'inconstitutionnalité interposé contre la Loi 3/2013, du 9 mai, l'utilisation, la protection et la promotion des langues et des modalités linguistiques propres de l'Aragon.

Mots clefs: Principe de non régression, clause *stand still*, la sécurité juridique, les droits de l'homme, les droits linguistiques, la loi sur les langues d'Aragon.

1. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento español los principios generales del derecho se encuentran recogidos como fuente del derecho en el artículo 1 del Código civil de 1889 y también en el artículo 1 del Código de Derecho Foral de Aragón de 2011. Del mismo modo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas los reconoce como fuente del derecho comunitario.

Uno de estos principios generales es el principio de no regresión o de prohibición de retroceso en materia de derechos humanos que tiene su origen, a nivel internacional, en el área de los derechos sociales, en particular en relación con la cláusula de progresividad que contiene el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966¹, interpretado por la Observación General número 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que prohíbe toda medida deliberadamente regresiva.

España firmó este tratado el 28 de septiembre de 1976 y fue ratificado el 13 de abril de 1977, pasando a formar parte del derecho interno².

2. CONCEPTO DEL DERECHO DE NO REGRESIÓN

La no regresión consiste fundamentalmente en no afectar los umbrales y estándares de protección ya adquiridos, no derogar o modificar la normativa vigente de manera que esto conlleve disminuir, menoscabar o afectar negativamente de cualquier forma el nivel actual de protección y, por supuesto, evitar retroceder en la protección de derechos.

Es decir que la normativa e incluso la jurisprudencia, no deben ser modificadas en el sentido de retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Su aplicación tiene como finalidad evitar la supresión de normas o la reducción de sus exigencias por intereses que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencia daños irreversibles o de difícil reparación en el bien jurídico protegido.

1 Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

2 Pacto Internacional de 19 diciembre 1966, sobre derechos económicos, sociales y culturales. Instrumento de Ratificación de 13 de abril de 1977. Publicado en el *BOE* núm. 103 de 30 de Abril de 1977. Está vigente desde 27 de Julio de 1977.

Se trata de un principio que no está expresa o taxativamente plasmado en ninguna de las Declaraciones de Principios, Convenios o Tratados internacionales, sin embargo, encuentra su mayor desarrollo y aplicación a nivel internacional a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como cara opuesta del principio de progresión. Incluso su terminología no está todavía definitivamente establecida pues se habla de principio de no regresividad, principio de no retrogresión, *stand still*, cláusula de *status quo*, cláusula de eternidad, cláusula de salvaguardia, intangibilidad de derechos adquiridos, intangibilidad de los derechos fundamentales, normas pétreas o efecto trinquete anti retorno, entre otros.

El principio de no regresión implica necesariamente una obligación negativa de no hacer. De esta forma, el nivel de protección ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido sino incrementado. La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es precisamente la de no retroceder; no afectar los umbrales y estándares de protección ya adquiridos; no derogar, modificar, relajar ni flexibilizar la normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o, de cualquier forma, afectar negativamente el nivel actual de protección; no disminuir el patrimonio a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso. Por ello, la prohibición de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, vedando al Estado el “dar un paso hacia atrás” en la protección de derechos.

Este principio se ha desarrollado especialmente en materia de medio ambiente, sobre todo desde la cumbre de Río de 2012 y gracias al apoyo del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado) y la Comisión de Derecho Ambiental de la IUCN (International Union for Conservation of Nature) que adoptó, durante su Congreso Mundial de ese mismo año, una resolución que fue aprobada por 81 Estados en la que se ponía de manifiesto la importancia de reconocer este principio.

La cara opuesta de este principio es el de progresividad que conlleva una obligación positiva de hacer que se traduce en una mejora continua en las condiciones existentes. Este principio exige a los Estados ampliar la cobertura y protección del derecho que se trate mediante medidas graduales cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales.

Esto no quiere decir que no existan límites a la no regresión pues se encuentra condicionado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como por las reglas unívocas de la ciencia, la técnica, la conveniencia y la lógica.

Encontramos en la doctrina dos formas de interpretación y aplicación integradora del principio que tendrán consecuencias teóricas o prácticas importantes:

1. En sentido positivo, obligando a una interpretación progresiva para mejorar el nivel de protección.
2. En sentido negativo, como garante del principio de seguridad jurídica.

3. LA NO REGRESIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO LINGÜÍSTICO

Como se ha dicho, el principio de no regresión ha sido formulado a nivel internacional en el ámbito del derecho ambiental; sin embargo, lo potencian su

inclusión dentro del ámbito de los derechos humanos y la reciente resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, sobre las lenguas europeas amenazadas de desaparición y la diversidad lingüística en la Unión Europea (2013/2007(INI)) –la denominada Declaración Alfonsí–, especialmente en sus Considerandos B, C y M, que dicen expresamente:

«B. Considerando que la diversidad lingüística y cultural es uno de los principios fundamentales de la Unión Europea, consagrado en el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»;

C. Considerando que la diversidad lingüística está reconocida como derecho de los ciudadanos en los artículos 21 y 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales, lo que significa que tratar de establecer la exclusividad de un idioma supone restringir y conculcar los valores fundamentales de la Unión;

M. Considerando que, del mismo modo que la diversidad biológica natural, la diversidad de lenguas y culturas europeas forma parte del patrimonio viviente necesario para el desarrollo sostenible de nuestras sociedades y que, por ello, deben salvaguardarse y protegerse frente a todo riesgo de desaparición.»

Esta Resolución abre la posibilidad a que se relacione la cuestión lingüística, por un lado, con los derechos humanos y, por otro, con el derecho ambiental en el derecho comunitario.

4. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN LA MATERIA DE NO REGRESIÓN DE DERECHOS

El artículo 9.3 de la Constitución española de 1978 “garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, lo que según Garcés (2015) “ha cristalizado en un principio de irreversibilidad del estatuto jurídico básico de los derechos fundamentales, máxime cuando su contenido esencial viene prefijado por un Derecho supranacional asumido plenamente por el Estado español”.

Así, el Tribunal Supremo español en numerosas sentencias (por todas la de 30 de septiembre de 2011) refiriéndose a la no regresión en materia medio ambiental ha dicho que:

«En definitiva, una vez establecida una zona verde ésta constituye un mínimo sin retomo, una suerte de cláusula “stand still” propia del derecho comunitario”, lo que atañe también a la cultura al decir que “las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales”, abriendo la vía interpretativa para integrar este principio dentro del ordenamiento jurídico interno como principio de “carácter irreversible de derechos humanos” y , estableciendo, en el Fundamento Jurídico Octavo de la referida sentencia, que “la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea.»

5. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 3/2013

En lo que a nosotros respecta la aprobación de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón ha supuesto una evidente regresión respecto de los derechos y la protección reconocida por la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.

Este fue uno de los argumentos empleados por el equipo de juristas dirigidos por el profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza Ángel Garcés Sanagustín para fundamentar el Recurso de Inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional y que fue admitido por este mediante Resolución de 24 de septiembre de 2013.

En él se decía:

«La Ley 10/2009, de 22 de diciembre, consagró un estatus mínimo tanto para el aragonés como para el catalán en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. A tal efecto, cabe recordar que los textos internacionales contienen un principio básico de mantenimiento del estatuto jurídico de una lengua, que implica una protección que impide la regresión de dicha norma o, dicho de otro modo, supone la irreversibilidad de los derechos mínimos adquiridos. Visto que la conservación del patrimonio lingüístico europeo y de su diversidad constituye cada vez más claramente un principio rector aceptado en el orden internacional, debe entenderse que, salvo en situaciones claramente justificadas con base en las dinámicas lingüísticas existentes, ninguna lengua debe mermar su estatuto jurídico y, en todo caso, las modificaciones jurídicas deberán hacerse siempre en el sentido de elevar el ámbito protectorio de las lenguas afectadas, tendiendo hacia el reconocimiento de su condición oficial o la ampliación territorial o material de la misma. En ese sentido, cabe recordar que hemos pasado del “reconocimiento” al “desconocimiento” de las lenguas, empezando por su nombre, y a la derogación de algunos de sus instrumentos básicos de protección, como las academias. En realidad, la ley del 2009 partía de una cooficialidad parcial y mínima y la ley del 2013 las ha convertido en pseudo lenguas.

El principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3) ha cristalizado en un principio de irreversibilidad del estatuto jurídico básico de los derechos fundamentales, máxime cuando su contenido esencial viene prefijado por un Derecho supranacional asumido plenamente por el Estado español. Y no solo se ha materializado en el ámbito de la protección de este núcleo duro de derechos de nuestro sistema jurídico sino también, como consecuencia de la mejor doctrina de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, ha permitido consolidar el principio de irreversibilidad limitada de la protección ambiental adquirida por un espacio concreto. Dicho principio no impide una reforma a la baja de cualquier pieza de la legislación ambiental aisladamente considerada sino la necesidad de garantizar un “equilibrio” entre el desarrollo económico y la protección ambiental, cuyos mínimos siempre se han de salvaguardar y contrastar (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 73/2000, de 14 de marzo).

Dicho esto, lo que está en juego como trasfondo es el principio de protección de la confianza legítima, un principio con larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico y en el Derecho comunitario, que conecta directamente con el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de nuestra Constitución. En relación a la seguridad jurídica, vital para la pervivencia de un Estado social y democrático de Derecho.»

Recordándose a continuación que:

«Estamos ante un estricto derecho subjetivo que, por añadidura, no es cualquier derecho legal, sino un derecho reconocido constitucionalmente (art. 3 CE). Y, una vez más, debemos recordar que el uso de las lenguas nos sitúa precisamente en el ámbito de la esfera general de la protección de la persona, tal como la misma viene contemplada en el propio texto constitucional.

A tal efecto, cabe recordar que el principio de protección de la confianza legítima, que deriva del principio de seguridad jurídica según la STC 222/2003 (F. J. 4º), debe impedir que se abroguen libremente aquellas normas que están destinadas a dotar de unas mínimas garantías a determinados grupos sociales en el ejercicio de sus derechos. Debe haber un equilibrio lógico que impida, por un lado, la petrificación del ordenamiento jurídico y, por otro lado, la vulneración de la confianza legítima de los afectados por la legislación regresiva. Dicho de otro modo, ni es posible la limitación absoluta de la voluntad del legislador en la regulación de unos derechos ni tampoco es aceptable proclamar su absoluta e ilimitada discrecionalidad, máxime cuando están en juego algunos principios básicos del ordenamiento jurídico, como son la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima, la garantía institucional y el contenido esencial de dichos derechos.

En este caso se ha producido una regresión tanto del conjunto de derechos de los hablantes del aragonés y catalán como de su seguridad jurídica, en tanto en cuanto lo que se produce es la abrogación de una norma que concretó unos derechos individuales mínimos y delimitó el estatus jurídico mínimo aplicable a lenguas propias y minoritarias de Aragón. Frente a la regulación anterior, por muy comedida que fuera, lo que se nos ofrece ahora es una desregulación de la materia. Para colmo, y como vamos a analizar en el siguiente apartado, asistimos también a una deslegalización inconstitucional de la desregulación.»

Por último los redactores del recurso hacen constar que “el Preámbulo de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias califica de “imprescriptible” el derecho a utilizar estas lenguas, cuando dice:

«Considerando que el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible, de conformidad con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.»

Y es, precisamente, esta imprescriptibilidad la que provoca una irreversibilidad del contenido esencial de estos derechos, la que apuntala el principio de no regresión de los derechos mínimos y básicos contemplados en la Carta y suscritos por el Reino de España. Dicho de otro modo, existe un núcleo mínimo resistente de los derechos lingüísticos que implica un reconocimiento de los mismos con resiliencia frente al legislador.”

Además, en un reciente trabajo, Garcés Sanagustín (2015) hace constar que el Informe del Comité de Expertos de la Carta Europea de 24 de octubre de 2012, ante la información recibida acerca de determinados planes de modificación de la Ley 10/2009 (que se plasmó en la Ley 3/2013), instó a las autoridades a mantener “el nivel actual de protección legal otorgada al aragonés y al catalán”, lo que suponía el

reconocimiento de la existencia de un “suelo”, de un mínimo nivel de protección, que no se puede vulnerar, lo que está en clara relación con el principio de no regresión en materia lingüística.

6. CONCLUSIONES

1. Los principios generales del derecho forman parte del conjunto de fuentes del derecho español, aragonés y comunitario.
2. El principio de no regresión de derechos es uno de esos principios generales que tiene su origen en los derechos sociales y especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que forma parte del derecho interno español.
3. Ha sido formulado especialmente en el ámbito del derecho ambiental, pero una reciente Resolución del Parlamento Europeo ha abierto la vía para integrar en él otros derechos como el lingüístico.
4. La Constitución española de 1978, garantiza en su artículo 9 la seguridad jurídica y la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.
5. El Tribunal Supremo español ha dictado sentencias en las que recoge el principio de no regresión en materia de medio ambiente, pero también –y se ha referido en ellas– tanto a los recursos naturales como culturales.
6. El principio de no regresión ha sido uno de los argumentos utilizados en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, por suponer ésta una evidente regresión respecto de los derechos y la protección reconocida por la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, afectando al principio de seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki (2006): «La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa como Derecho interno», en *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas de España*. Pérez Fernández, José Manuel (coord.), Barcelona, Atelier libros jurídicos, pp. 105-146.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.) (1980): *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Cívitas.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel (2015): “La legislación aragonesa reguladora de sus lenguas: una emersión frustrada”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 50 (2015), pp. 184-208.
- LÓPEZ SUSÍN, José I. y SORO DOMINGO, José Luis (2010): *Estatuto Jurídico de las Lenguas propias de Aragón*. Zaragoza, El Justicia de Aragón.
- PEÑA CHACÓN, Mario (director): *El principio de no regresión ambiental en el derecho*

comparado latinoamericano. San José de C. R., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Universidad de Costa Rica.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (coord.) (2006): *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas de España*. Barcelona, Atelier libros jurídicos.

PRIEUR, Michel (2011): “De l’urgent nécessité de reconnaître le principe de «non régression» en droit de l’environnement”, en *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal Issue* 2011 (1), pp. 26-40.