

b) El règim jurídic

SEÑALIZACIÓN VIARIA Y LENGUAS MINORITARIAS:
ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AUSTRIACO SOBRE
LA SEÑALIZACIÓN BILINGÜE EN CARINTIA *

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN

Profesor titular de derecho administrativo
de la Universidad del País Vasco

The abstract can be found at the end of the article.
El resum  s al final de l'art cle.

Sumario

1. Introducción
2. La situación jurídica de las minorías eslovena y croata en Austria, especialmente el régimen aplicable a la se nalizaci n viaria
3. La Sentencia del Tribunal Constitucional austriaco de 13 de diciembre de 2001 (G 213/01-18, V 62, 63/01-18):
 - A) Los hechos
 - B) Fundamento y fallo de la Sentencia
 - C) Repercusiones políticas de la Sentencia
4. Algunas reflexiones generales a propósito de la Sentencia:
 - A) La relación entre el legislador y la justicia constitucional en el ámbito de la protección de las minorías étnicas o ling isticas
 - B) Criterios para la determinación normativa de los umbrales porcentuales para el disfrute de derechos constitucionales de minoría y la validez de los porcentajes extraídos por vía comparativa

1. INTRODUCCIÓN

El topónimo designa un lugar con un nombre propio. La designación toponímica encierra dos facetas diferenciables que pueden ir juntas: una de dominio y otra creadora de identidad. Cuando el conquistador europeo in-

* Agradezco al profesor Dr. Peter Pernthaler y a su asistente Dra. Barbara Gstir (Universidad de Innsbruck) su amabilidad por proporcionarme bibliografía y documentación diversa sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional austriaco de 13 de diciembre de 2001. La traducción de diversos textos legales o jurisprudenciales que se citan a lo largo de este artículo es de elaboración propia.

corporaba una nueva tierra o el colonizador de toda época fundaba un asentamiento, le otorgaba inmediatamente una denominación nueva en su propia lengua, que además solía evocar su religión (p. ej. San Francisco), su monarquía (p. ej. Islas Filipinas) o su cultura (p. ej., reproduciendo topónimos de su lugar de origen), ello naturalmente con independencia de la opinión y deseos de la población indígena. Por otra parte, como los nombres de pila y los apellidos, el topónimo crea en los pobladores conciencia de su identidad, identifica el territorio y a sus pobladores frente a terceros y, en último término, indica pertenencia y vínculo con el paisaje circundante. Además, el topónimo utilizado puede revelar el asentamiento actual o pretérito de un grupo étnico o lingüístico alófono, circunstancia que puede resultar incómoda para una concepción organicista y eterna de la comunidad. En el pasado, la estrategia habitual ha sido la de procurar la adecuación entre toponimia y nación o pueblo dominante: mediante la adaptación ortográfica y/o fonética de los topónimos recibidos de los anteriores pobladores del territorio, o mediante su sustitución pura y simple siguiendo la estrategia de dominación propia del conquistador. En el seno de los estados plurinacionales modernos la determinación oficial de la toponimia y la señalización del territorio son, en cualquier caso, a menudo operaciones de gran conflictividad política y social. La política de imposición, aunque pretenda sustentarse ahora en la regla democrática de la mayoría, encuentra grandes dificultades; cualquier política pública en la materia ha de ser consciente y afrontar, en su caso, estrategias de reconocimiento de la diversidad lingüística y nacional del estado. Puede decirse que el grado de conflictividad que origina un determinado topónimo es directamente proporcional a la actualidad del grupo étnico o de la cultura que lo consagrara. El topónimo no suele ser motivo de conflicto cuando testimonia un sustrato o un superestrato lingüístico antiguo, proveniente de un grupo étnico o de una lengua largo tiempo desaparecidos del territorio o de la historia: su conservación no es susceptible de perturbar la identidad segura de la comunidad actual e incluso puede proporcionar un cierto halo de prestigio (al testimoniar la antigüedad del núcleo de población o su vinculación al esplendor de una civilización antigua). En cambio, si ese pasado es reciente o al menos está todavía vivo, especialmente cuando se liga a experiencias traumáticas de guerras, ocupaciones, desplazamientos, expulsiones forzosas y masacres, el establecimiento de los topónimos oficiales y su señalización urbana y viaria puede presentar un notable grado de conflictividad y se puede convertir fácilmente en *casus belli* entre los diversos grupos étnicos.

Las controversias sobre la toponimia y sobre la señalización no son es-

pecíficas de un estado, en uno u otro grado se extienden a la mayoría de estados con diversidad lingüística, y las reacciones en esta materia suelen ser especialmente viscerales, como en todo lo que concierne a los símbolos y signos de identidad. Así, en el llamado Tirol del Sur,¹ antiguo territorio de la monarquía austriaca de población alemana anexionado por Italia en 1920, no existe todavía acuerdo sobre la toponimia oficial de la provincia, porque se enfrentan dos posturas irreconciliables: por un lado, quienes reivindican la utilización exclusiva de la toponimia en lengua alemana vigente con anterioridad a 1923 y, por otro, quienes defienden un bilingüismo total que conduciría a la plena validez y oficialidad de los 8.000 topónimos (malas traducciones en unos casos, arbitrarios en otros) impuestos por el fascismo, muchos de los cuales no han conseguido arraigar ni siquiera en el uso de la población de lengua italiana del territorio.² Más cerca de nosotros, en la Comunidad Foral de Navarra, se viene gestando un conflicto similar. El Gobierno Foral, en virtud de un nuevo desarrollo reglamentario de la Ley del vascuence, pretende imponer una señalización viaria y urbana exclusivamente monolingüe en la zona más poblada de Navarra, donde se localizan su capital y sus principales instituciones, separándose así del régimen de rotulación bilingüe establecido y aplicado anteriormente al amparo de la citada Ley.³

En Austria, en especial en el Estado federado de Carintia, la señalización viaria viene siendo, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, una cuestión conflictiva. El sur de Carintia constituye una zona de asentamiento tradicional del grupo étnico esloveno. En 1848 (primera fecha en que se dispone de datos censales) un tercio de la población de Carintia hablaba esloveno y formaba en el sur del territorio un asentamiento compacto. En 1920 se celebró un plebiscito en la región meridional de Ca-

1. Hasta esta práctica de denominación castellana no es inocente, porque no comunica la conciencia de parte desgajada de un todo que sí transmite el término germánico: *Südtirol* significa más bien 'Sur del Tirol' que 'Tirol del Sur'.

2. Véase P. HILPOLD, «La regolamentazione della toponomastica in Trentino-Alto Adige», en J. MARKO, S. ORTINO y F. PALERMO (ed.), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001, p. 801-814.

3. El Plan de actuación para la zona mixta (2001) ordenaba la «sustitución inmediata» de los elementos de señalización e identificación de la Administración o de señalización viaria existentes que no cumplieran el requisito de redacción exclusivamente en castellano. La disposición transitoria del Decreto foral 29/2003 confirma el objetivo de la eliminación «progresiva e ininterrumpida hasta su total cumplimiento». Véase críticamente al respecto X. ARZOZ SANTISTEBAN, «La convivencia lingüística en Navarra», en *La convivencia lingüística en la diversidad*, volumen coordinado por I. Agirreazkuenaga que será editado próximamente por el IVAP.

rintia para decidir la permanencia en la República de Austria o la incorporación al Reino de los Eslavos del Sur: con el apoyo determinante del grupo étnico esloveno el resultado fue favorable a la permanencia en Austria. El número de ciudadanos de lengua eslovena —como el resto de los grupos étnicos existentes en Austria— ha ido descendiendo debido principalmente a los instrumentos de asimilación que moviliza todo estado; durante el nazismo la minoría eslovena fue duramente perseguida. Uno de los principales problemas de la protección de las minorías en cualquier lugar es la metodología para la determinación de su número. En Austria las organizaciones representativas de los grupos étnicos recelan de los censos oficiales sobre los grupos étnicos; en particular no están conformes con el dato de la lengua materna o habitual utilizado por la Administración austriaca para confeccionar los censos. Así, mientras el censo de 1991 arroja un número de 20.191 ciudadanos austriacos de lengua eslovena (en 1910: 74.210; en 1951: 42.413), las organizaciones independientes calculan actualmente un número de alrededor de 50.000; los demás grupos étnicos legalmente reconocidos en Austria parten de números inferiores y de un grado de concienciación y movilización menores. Con todo, el número de eslovenos de Carintia parece estabilizarse en las últimas décadas. Junto al número, otro de los problemas de los grupos étnicos en Austria es la actitud reticente de los principales partidos políticos, que se convierte en abiertamente hostil e intransigente cuando se refiere a determinadas asociaciones muy influyentes en los partidos tradicionales.

Entre 1945 y 1958 en la región meridional de Carintia fue obligatoria la enseñanza primaria bilingüe (en alemán y en esloveno) para todos los escolares, incluidos los de lengua exclusivamente alemana, acordada por el gobierno provisional de Carintia. En aquel tiempo el Gobierno federal temía las eventuales reclamaciones territoriales de Tito, por entonces en buenas relaciones con Stalin. Con el tiempo, esos miedos fueron perdiendo intensidad (Yugoslavia dejó de estar en buenas relaciones con la Unión Soviética), Austria recuperó su independencia en 1955 y se fueron reconstituyendo las organizaciones *patrióticas* que profesan una ideología nacionalista alemana. Es significativo el dato de que una nueva legislación escolar de 1959 acabara con la enseñanza primaria bilingüe obligatoria en el sur de Carintia. Desde entonces la enseñanza de y en esloveno depende de la voluntad expresa de los representantes legales de los alumnos.⁴

4. El precepto relevante de esta Ley federal está recogido en S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento vasco, 1990, con la referencia cvi. Ha de advertirse que esta interesante recopi-

En 1972 se aprobó una legislación específica sobre la señalización viaria en Carintia, promovida y aprobada con el único apoyo de un partido político, lo que acarreó consecuencias negativas. Las organizaciones *patrióticas* de Carintia, *indignadas* con esa regulación, se dedicaron sistemáticamente —con la pasividad policial— a arrancar las señales bilingües (en alemán y en esloveno) colocadas con arreglo a aquella Ley. Los sucesos se conocen con el nombre de la *tormenta de los rótulos de lugar* (*Ortstafelsturm*). Las autoridades cedieron a las presiones violentas de las organizaciones de derecha y las señales arrancadas nunca fueron repuestas. Varias comisiones de estudios y de expertos prepararon la elaboración de una nueva legislación general de protección de las minorías, que culminó en la vigente Ley federal de grupos étnicos de 1976: esta Ley derogó la inaplicable Ley de 1972. La nueva regulación no satisfizo a los grupos étnicos: por lo que se refiere a Carintia, la señalización bilingüe no era aplicable a las demarcaciones municipales que, aun contando con población de lengua eslovena, no alcanzaban el nuevo umbral previsto del 25 % sobre el total de la población. Éste ha sido el régimen aplicado hasta la actualidad.

No obstante, el Tribunal Constitucional austriaco pronunció el 13 de diciembre de 2001 una Sentencia sobre la señalización viaria bilingüe en Carintia que obliga a replantear la cicatera regulación prevista y aplicada hasta la fecha.⁵ La Sentencia ha provocado una controversia jurídico-política y mediática inaudita en aquel país. Aunque —¿o precisamente porque?— en la Sentencia aludida el Tribunal Constitucional austriaco muestra una actitud muy favorable a la protección de las minorías, determinados sectores sociales y políticos e incluso algunas voces académicas han reaccionado con una virulencia —en una perspectiva tanto interna como internacional— inusitada, que ha llegado hasta los ataques directos al presidente del Tribunal Constitucional y a la institución como tal. Con independencia de sus repercusiones políticas, la Sentencia es rica en facetas y presenta interés desde la perspectiva del derecho de la protección de las minorías, del derecho in-

lación, muy meritoria por lo general, resulta equívoca e incompleta para la situación austriaca: equívoca, porque textos jurídicos importantes para el régimen jurídico austriaco de las minorías, actualmente vigentes y que cuentan incluso con rango constitucional, aparecen, en virtud del criterio histórico de clasificación de los documentos, diseminados por el volumen primero (documentos xxviii, xlii, lii, lxxxiii); incompleta, porque, en cuanto a la legislación ordinaria, falta la referencia a la importantísima Ley de grupos étnicos de 1976, que tiene un contenido predominantemente lingüístico.

5. Se trata de la Sentencia G 213/01-18, V 62, 63/01-18. El texto de la Sentencia está accesible en la página web del *Verfassungsgerichtshof*. También ha sido publicada en la revista austriaca *Juristische Blätter*, vol. 124, núm. 4, abril de 2002, p. 234-241, y en la revista *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2002, p. 168 y sig.

ternacional y del derecho constitucional procesal y material; facetas múltiples que, naturalmente, no pueden abordarse en un trabajo de propósito comparativo, como el presente, que versa sobre la señalización viaria y las lenguas minoritarias. En este artículo expondremos, en primer lugar, el régimen jurídico de la señalización viaria en Austria y la práctica desarrollada hasta la fecha (cap. 2); en segundo lugar, analizaremos el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional austriaco sobre la señalización bilingüe en Carintia (cap. 3), y, por último, reflexionaremos desde un punto de vista general sobre algunos aspectos suscitados por la mencionada Sentencia (cap. 4). Como toponimia y señalización son dos cuestiones que se abordan a menudo conjuntamente, conviene precisar que el presente trabajo versa sobre el problema de la señalización en general y la viaria en particular en comunidades con diversidad lingüística, no sobre el régimen de la toponimia. El régimen de la toponimia oficial no tiene por qué coincidir con el régimen lingüístico de la señalización urbana y viaria: aunque a una localidad le corresponda un nombre oficial determinado, la protección de los grupos étnicos con una lengua propia puede exigir la señalización urbana y viaria, además de en la lengua oficial, también en la lengua de esos grupos étnicos.

2. LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS MINORÍAS ESLOVENA Y CROATA EN AUSTRIA; ESPECIALMENTE EL RÉGIMEN APLICABLE A LA SEÑALIZACIÓN VIARIA

En este apartado sólo se pretende ofrecer las principales claves para encuadrar el problema suscitado en el marco del ordenamiento austriaco y comprender el razonamiento posterior del Tribunal Constitucional así como su importancia.⁶ Para exponer la situación jurídica de las minorías en Aus-

6. El gran estudioso del derecho de los grupos étnicos en Austria es T. VEITER (1907-1994), uno de los mayores y más comprometidos especialistas en el derecho internacional y europeo de los grupos étnicos en el siglo xx y codirector de la revista *Europa Ethnica*, editada en Viena: véase especialmente su voluminoso *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich*, Braumüller, Viena, 1970, y los complementarios *Das Österreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976*, Braumüller, Ethnos 18, Viena, 1979; *Volksgruppenrecht 1918-1938*, Braumüller, Ethnos 18, Viena, 1980. Para el período anterior a 1918 véase K. G. HUGELMANN (ed.), *Das Nationalitätenrecht im alten Österreich*, Viena, 1934. Entre las monografías más recientes cabe citar a D. KOLONOVITS, *Sprachenrecht in Österreich*, Manz, Viena, 1999, y P. HILPOLD, *Modernes Minderheitenrecht*, Nomos-Manz-Schulthess, Viena, 2001. Los siguientes trabajos proporcionan una idea general: T. MARAUHN, «Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Österreich», en: J. A. FROWEIN, R. HOFFMANN y S. OETER (ed.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, vol. 1,

tria hay que hacer referencia, en primer lugar, a una serie de disposiciones de rango constitucional. El art. 8 de la Constitución austriaca establece lo siguiente:

«(1) La lengua alemana es la lengua oficial de la República, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley federal a las minorías lingüísticas.

»(2) La República (la federación, los estados federados y los municipios) se

compromete con la diversidad lingüística y cultural alcanzada y que tiene su expresión en los grupos étnicos autóctonos. Se atenderá, garantizará y promoverá la lengua y cultura, la existencia y conservación de estos grupos étnicos.»

El apartado 2 del art. 8, que se ha transcrito, fue introducido por una reforma constitucional que entró en vigor el 1 de agosto de 2000 (BGBl 2000/68). Con la nueva redacción se quiere poner de manifiesto que la conservación de la diversidad lingüística y cultural constituye una finalidad constitucional de la República austriaca. Si se examina de cerca, este nuevo apartado constituye la constitucionalización de normas jurídicas o principios ya reconocidos en el ordenamiento austriaco. En efecto, de alguna forma se conecta con la idea, afirmada ya en 1981 por el Tribunal Constitucional austriaco (VfSlg 9.224/1981), de que el constituyente había tomado una «decisión axiológica» a favor de la protección de las minorías (*Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes*). Ahora la idea se explicita en el propio texto constitucional; en principio, de esa nueva expresión no se deducen consecuencias jurídicas materialmente novedosas, aunque la nueva luz arrojada al valor de la diversidad lingüística y cultural de los grupos étnicos autóctonos puede impulsar una legislación y una actuación más comprometida a este respecto de los poderes públicos. Las normas que expresan finalidades constitucionales (*Staatszielbestimmungen*) no otorgan derechos subjetivos: sirven para orientar la acción del legislador y para inculcar y expresar valores que co-

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1993, p. 225-257; D. KOLONOVITS, «Die rechtliche Situation der kroatischen und der slowenischen Volksgruppe in Österreich», *Europa-Ethnica*, núm. 3-4, 1996, p. 99-116; P. HILPOLD, «La protecció de les minories lingüístiques a Àustria», en: *Drets lingüístics a la nova Europa*, Ciemen-Editorial Mediterrània, Barcelona, 1996, p. 128-153. De interés para la situación de las minorías en Austria es el informe (septiembre de 2000) del Centro Austriaco de los Grupos Étnicos preparado para ser entregado a los tres *sabios* de la Unión Europea, comisionados para certificar el respeto de los derechos humanos por Austria: el «Report des Österreichischen Volksgruppenzentrums an die drei EU-Weisen» se encuentra accesible en <www.gfbv.it/3dossier/oevz/oevzindex.html>.

hesionen a la comunidad. Por otra parte, la nueva disposición constitucional incorpora la garantía de la conservación (*Erhaltung*) y de la existencia (*Bestand*), que ya estaban previstas en el párrafo 1 de la Ley de grupos étnicos de 1976, a la que luego se hará referencia. La nueva disposición constitucional se mantiene estrictamente dentro del marco legislativo previo, sin aprovechar la ocasión para incluir también una garantía decidida e inequívoca del *desarrollo* de los grupos étnicos autóctonos.

El estatus constitucional de los grupos étnicos o minorías lingüísticas debe completarse con determinadas disposiciones de los tratados internacionales celebrados entre Austria y las potencias vencedoras para poner fin a las dos guerras mundiales y que gozan de rango constitucional. Por un lado, se encuentra el Tratado de Saint Germain, cuyos art. 62 a 69 («Protección de las minorías») forman parte de la Constitución austriaca de acuerdo con el art. 149.1 de la Constitución. La mayor parte de esas disposiciones consagran manifestaciones específicas del principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos de nacionalidad austriaca y la prohibición de discriminaciones por motivos de raza, lengua o religión. En cuanto a las disposiciones que tienen relevancia para las minorías lingüísticas, cabe destacar las siguientes:

— Art. 66. No se impedirá a ningún ciudadano austriaco el uso de lengua alguna en el ámbito privado o laboral, ni en cuestiones de prensa, de cualquier tipo de publicaciones o en reuniones públicas. Sin perjuicio de la introducción de una lengua oficial por el Gobierno austriaco, se ofrecerá a los ciudadanos austriacos de lengua no alemana facilidades adecuadas para el uso oral o escrito de su lengua ante los tribunales.

— Art. 67. Los ciudadanos austriacos pertenecientes a una minoría lingüística, racial o religiosa tienen el derecho a crear, administrar y supervisar a su costa instituciones de beneficencia, religiosas o sociales así como otros centros educativos, con la facultad de usar sus propias lenguas y de profesar libremente su fe en dichos centros o instituciones.

— Art. 68. En las ciudades y circunscripciones (*Städten und Bezirken*) en las que resida un número relativamente considerable de ciudadanos austriacos de lengua distinta al alemán, el Gobierno austriaco concederá facilidades adecuadas para garantizar que en las escuelas primarias se imparta la enseñanza a los hijos de esos ciudadanos austriacos en su propia lengua. Esta disposición no impedirá al Gobierno austriaco establecer la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua alemana en las citadas escuelas.

Por otro lado, la situación jurídica de las minorías eslovena y croata en Austria se conecta con el art. 7.3 del Tratado de Viena (*Staatsvertrag*), de 15 de mayo de 1955, sobre la restauración de una Austria independiente y democrática. La ratificación de este Tratado fue impuesta a la República austriaca por las potencias aliadas ocupantes como condición para recuperar su independencia. Su artículo 7 se refiere específicamente a los derechos de las minorías eslovena y croata, y tiene también rango constitucional en virtud de una Ley constitucional de 1964 (BGBl 1964/59). El contenido de este artículo puede sintetizarse de la siguiente manera: el primer apartado establece la igualdad de derechos de los ciudadanos austriacos pertenecientes a las minorías eslovena y croata en Carintia, Burgenland y Estiria, incluido el derecho a mantener sus propias organizaciones, reuniones y prensa en su lengua; el segundo apartado reconoce el derecho a recibir educación primaria en esloveno o croata y a un número proporcional de escuelas intermedias propias; el apartado tercero se refiere al uso oficial de las lenguas eslovena y croata; el apartado cuarto reconoce a los ciudadanos austriacos pertenecientes a las minorías eslovena y croata en Carintia, Burgenland y Estiria el derecho a participar en plano de igualdad en las instituciones culturales, administrativas y judiciales de esos territorios; finalmente, el apartado quinto prohíbe la actividad de organizaciones que se dirijan a privar a la población croata o eslovena de la condición y sus derechos como minoría. El apartado tercero es el relevante en el presente conflicto; por su interés lo reproducimos a continuación íntegramente:

«En las circunscripciones administrativas y judiciales de Carintia, Burgenland y Estiria con población eslovena, croata o mixta, el esloveno o el croata será admitido como lengua oficial además del alemán. En dichas circunscripciones las indicaciones y las inscripciones de carácter topográfico serán redactadas en lengua eslovena o croata además de en alemán.»

La existencia o no de conexión entre la primera oración, referida al uso oficial del esloveno y del croata, y la segunda, que versa sobre la cuestión de la señalización, del art. 7.3 del Tratado de 1955, ha planteado dificultades interpretativas. Aparentemente ambas disposiciones otorgan derechos y se conectan con un supuesto de hecho idéntico: el concepto «circunscripciones administrativas y judiciales de Carintia, Burgenland y Estiria con población eslovena, croata o mixta». Sin embargo, una jurisprudencia reiterada ha atribuido una diferente estructura a las normas jurídicas contenidas en la primera y en la segunda oración del apartado tercero. Mientras que de la primera oración se deduce un derecho subjetivo de los ciu-

dadanos austriacos pertenecientes a las minorías en cuestión a usar la lengua eslovena o croata (VfSlg 9.774/1983, 12.836/1991), la segunda oración no otorgaría un derecho subjetivo a obtener señalización bilingüe (VfSlg 10.209/1984). Por otra parte, cabe discutir si el elemento «población mixta» del supuesto de hecho ha de ser interpretado de forma análoga con respecto a las normas jurídicas contenidas en la primera oración y en la segunda oración. La Sentencia objeto de comentario se pronuncia a favor de la interpretación uniforme.

En segundo lugar, es preciso referir la legislación aplicable en la materia. El desarrollo normativo del precepto relativo a la señalización viaria contenido en el art. 7.3 del Tratado de Viena se encuentra actualmente en la Ley federal sobre la situación jurídica de los grupos étnicos en Austria (*Volksgruppengesetz*) de 1976.⁷ A pesar de su nombre, esta Ley de grupos étnicos se refiere en su mayor parte al uso oficial y a la enseñanza de las lenguas de esos grupos étnicos. El párrafo 12, titulado «Indicaciones topográficas»,⁸ señala lo siguiente:

«(1) En el ámbito de las demarcaciones territoriales (*Gebietsteile*) designadas de acuerdo con el párrafo 2, apartado 1, línea 2, se redactarán en lengua alemana y en la lengua del grupo étnico correspondiente las indicaciones e inscripciones de carácter topográfico que instalen las corporaciones territoriales u otras corporaciones y entidades de derecho público. Esta obligación no rige para la indicación de localidades que se hallen fuera del ámbito de dichas demarcaciones.

»(2) En el reglamento conforme al párrafo 2, apartado 1, línea 2, se fijarán también los lugares (*Örtlichkeiten*) a los que corresponde una indicación bilingüe y las indicaciones topográficas en la lengua de los grupos étnicos en cuestión que deban instalarse junto a la indicación en lengua alemana. A este efecto se considerará el uso local y los resultados de la investigación científica.

»(3) Las indicaciones topográficas que sólo existan en la lengua de un grupo étnico serán utilizadas por las corporaciones territoriales sin modificación alguna.»

Especialmente trascendente para el tema de este estudio es el contenido del párrafo 2, apartado 1, línea segunda de la Ley de grupos étnicos,

7. BGBl. Nr. 396/1976. El texto completo de la Ley puede obtenerse también en *Archiv des Völkerrechts*, vol. 28, 1990, p. 165-174; también en el libro de VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, op. cit., p. 17 y sig.

8. Aunque en castellano la expresión más adecuada sería la de *indicaciones toponímicas*, se ha preferido mantener el término utilizado en el texto legal (*topographische Bezeichnungen*), ya que se corresponde con la utilizada en el Tratado de Viena, negociado en varias lenguas, y con la acogida en tratados posteriores, como el Convenio marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales.

que habilita al Gobierno federal para dictar los reglamentos que determinen «las demarcaciones territoriales en las que hayan de instalarse indicaciones topográficas bilingües en virtud del número relativamente considerable (un cuarto) de miembros del grupo étnico residentes». Como se advertirá, la trascendencia del precepto consiste en que somete la instalación de las indicaciones topográficas bilingües a un porcentaje de población considerable (el 25 %). En cumplimiento de dicha habilitación el Gobierno federal aprobó un Reglamento que determinaba las demarcaciones territoriales (*Gebietsteile*) en las que las indicaciones topográficas serían en alemán y en esloveno, en concordancia con la exigencia mencionada de que las demarcaciones contuviesen núcleos de población en los que cuando menos un cuarto (25 %) de los residentes perteneciera al grupo étnico (BGBl. 1977/306). En otro Reglamento se fijaron las denominaciones en lengua eslovena para dichas localidades (BGBl. 1977/308). A partir de la aprobación de esos dos reglamentos fue efectivo, para la lengua eslovena y para el Estado federado de Carintia, el párrafo 12 de la Ley de grupos étnicos sobre las indicaciones topográficas.

Los líderes del grupo étnico esloveno rechazaron de plano la Ley de grupos étnicos. A su juicio, la Ley no representaba un cumplimiento satisfactorio del art. 7.3 del Tratado de Viena de 1955.⁹ Desde entonces hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2001 incluida, la controversia de fondo se puede resumir en la defensa o el rechazo de la afirmación de que la Ley de grupos étnicos constituye una ejecución adecuada y conforme del art. 7.3 del Tratado de Viena. En general, el principal motivo de discordia, el requisito del 25 %, ha sido reiteradamente objeto de crítica por la doctrina austriaca, como criterio extremadamente restrictivo y nada favorable a la protección de las minorías,¹⁰ aunque pocos habían llegado a deducir expresamente una posible inconstitucionalidad¹¹ o una posible vulneración de una obligación jurídico-internacional.

9. Véase VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, *op. cit.*, p. 77 y sig. El autor asumía entonces (1979) una postura matizada pero crítica con la Ley: salvo el requisito del 25 %, la Ley de 1976 constituye un cierto cumplimiento del apartado tercero del art. 7 del Tratado (el que se refiere al uso oficial y a la señalización bilingüe), no del resto de los apartados de ese artículo.

10. H. TRETTER, «Die Verwendung von Volksgruppensprachen vor Behörden und auf topographischen Hinweisen – Überblick über Rechtslage und Rechtspraxis», *Europa Ethnica*, núm. 3-4, 1997, p. 107.

11. MARAUHN, «Die rechtliche Stellung...», *op. cit.*, p. 234 («verfassungsrechtlich bedenklich»).

Simultáneamente a la citada Ley entró en vigor una modificación legal que preveía la posibilidad de recoger anónimamente los datos de la lengua materna hablada por los ciudadanos austriacos; con estos datos se determinaría el alcance territorial de los derechos reconocidos por la Ley de grupos étnicos. Los líderes eslovenos llamaron a boicotear la elaboración del censo básicamente por dos razones: por un recelo, más o menos emotivo, ante cualquier cuantificación oficial y, específicamente, por su oposición al requisito legal del 25 %, considerado como extremadamente riguroso. El boicot tuvo (ha tenido hasta ahora) consecuencias funestas.¹² Los datos recogidos sólo reflejaron una mínima parte del número real de miembros del grupo étnico. Pero, sorprendentemente, el Gobierno federal se sirvió de esos datos para establecer el ámbito de aplicación de los reglamentos reguladores del uso oficial del esloveno y de la señalización viaria bilingüe en Carintia. En consecuencia, los municipios para los que se previó una señalización bilingüe sólo comprendían una parte mínima de la zona de asentamiento tradicional en el sur de Carintia (entre el 20 y el 30 % del territorio), y se dejaron sin señalización bilingüe municipios que sí debían tenerla de acuerdo con la derogada Ley de señalización de 1972. Las organizaciones representativas del grupo étnico esloveno consideran que debe retenerse como zona bilingüe la parte del territorio de Carintia en la que se aplicó la reglamentación sobre la escolarización primaria bilingüe obligatoria en el período 1945-1959 (abogan en suma por la eliminación de la exigencia de un porcentaje determinado).

Es curioso que no coincidan las localidades en las que se reconoce el uso oficial de la lengua eslovena y las localidades para las que se ha previsto la señalización bilingüe, cuando el art. 7.3 del Tratado de Viena utiliza el mismo concepto de *población mixta*. Con todo, la señalización bilingüe no siempre se respeta en los municipios en los que está prevista efectivamente. Por otra parte, la interpretación del concepto constitucional *indicaciones topográficas* (*topographische Bezeichnung*) es sumamente restrictiva. No se entiende como indicaciones topográficas la señalización de los nombres de las calles o los nombres de las autoridades y órganos administrati-

12. Una causa legítima se puede defender con una estrategia políticamente desastrosa. Lo rechazable no era la elaboración de un censo oficial fidedigno elaborado con suficientes garantías, sobre la base del dato objetivo de la lengua materna, sino las consecuencias restrictivas que se pretendían anudar a esos datos y, sobre todo, la exigencia del 25 % como umbral para disfrutar de los derechos reconocidos constitucionalmente. Véase al respecto VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, *op. cit.*, p. 63-65. Con el tiempo los representantes eslovenos han ido abandonando la estrategia de rechazo por la de cooperación con el Gobierno federal.

vos cuya sede radiquen en las localidades de señalización bilingüe.¹³ Tampoco son bilingües las señales indicativas de los núcleos de población pertenecientes a esos municipios que se encuentran fuera de los municipios anteriores. La normativa de desarrollo no concreta cuestiones específicas sobre la señalización bilingüe, como el tamaño de los nombres de lugar, procedencia, etc. En la práctica se escriben en alemán y en esloveno con el mismo tipo y tamaño de letra, y el nombre alemán se coloca sobre el esloveno. A diferencia de la Ley de 1972, el establecimiento de los topónimos eslovenos para las localidades previstas no ha provocado mayores controversias entre partidarios y detractores de las formas dialectales o cultas.¹⁴

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AUSTRIACO DE 13 DE DICIEMBRE DE 2001 (G 213/01-18, V 62, 63/01-18)¹⁵

A) *Los hechos*

Los hechos que suscitaron la declaración de inconstitucionalidad de diversas disposiciones legales y reglamentarias resultan sumamente llamativos. La impugnación de una sanción administrativa de tráfico puede a priori parecer una curiosa vía para obtener un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de una norma legal en materia lingüística o de protección de los grupos étnicos. Pues bien, todo el episodio parece haber sido provocado intencionadamente para llevar la cuestión ante el supremo intérprete de la Constitución austriaca. Un ciudadano austriaco de lengua eslovena es sancionado por exceso de velocidad al atravesar una población de Carintia a la que, aunque viven en ella ciudadanos de lengua eslovena, no le corresponde de acuerdo con la normativa legal vigente más que una señalización en lengua alemana. El ciudadano, domiciliado en otra localidad de Carintia, solicitó y consiguió que la sanción redactada inicialmente en alemán le fuera expedida de nuevo en esloveno. A continuación interpuso

13. Para VEITER, *Das Recht...*, *op. cit.*, p. 568-569, del art. 7.3 del Tratado de Viena, se desprendería la obligación de señalar calles y autoridades y órganos administrativos.

14. Véase VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, *op. cit.*, p. 71-72.

15. Véase al respecto los comentarios de D. KOLONOVITS, «'Ortstafelerkenntnis' (VfGH 13.12.2001, G 213/01, V 62, 63/01) Umsetzung möglich?», *Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung*, 2001/2002, núm. 3, p. 187-192; G. WINCKLER, «Zweisprachige Ortstafeln und Volksgruppenrechte», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 57, 2002, p. 129-202; P. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht», *Juristische Blätter*, vol. 125, 2003, núm. 2, p. 92-105.

recurso (redactado en esloveno) contra la sanción, en el cual, sin negar la comisión del comportamiento reprochado, cuestionaba su punibilidad, dado que no habían sido publicadas debidamente las disposiciones relativas a la identificación del núcleo de población. En las señales de tráfico correspondientes, la identificación de la población sólo aparecía en alemán y no, como a su juicio exigiría el art. 7.3 del Tratado de Viena de 1955, también en esloveno. Ha de notarse que las señales en cuestión no contienen más texto o secuencia de palabras que el nombre de un lugar; simplemente indican la entrada y la salida de un núcleo de población (entendido como agrupación fácilmente apreciable de edificaciones conectadas entre sí) mediante la indicación del nombre de la localidad correspondiente, en su caso, con el símbolo internacional que indica el fin del núcleo urbano. Desde el punto de vista de la legislación de ordenación del tráfico (*Strassenverkehrsordnung*) el concepto relevante aplicado en el presente caso es el de vía urbana (*Ortsgebiet*); por tanto, las indicaciones topográficas de cuyo régimen lingüístico se discutirá son las señales (*Ortstafel* y *Ortsende*) que determinan el ámbito territorial dentro del cual la red de carreteras tiene la categoría de vía urbana, a los efectos, como ocurre en el presente caso, de aplicar distintos límites de velocidad (en concreto: 50 km/h en vía urbana, 130 km/h en autopista, y 100 km/h en las demás carreteras). La Jefatura Comarcal (*Bezirkshauptmannschaft*) regula mediante decreto la ubicación exacta de las señales (punto kilométrico, etc.). La instalación física de las señales cumple el requisito de publicidad necesario para la aplicación de las disposiciones correspondientes (la fecha exacta de instalación se anota en el expediente). La tesis del recurso es que si la señalización sólo se efectúa en alemán, la publicación no es válida.

Después de agotar la vía judicial preceptiva, el ciudadano recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional por supuesta violación del derecho constitucionalmente garantizado a la igualdad de todos los ciudadanos. Con motivo de este amparo y de conformidad con los art. 139 y 140 de la Constitución federal, el Tribunal Constitucional planteó de oficio el procedimiento para el control de constitucionalidad y de legalidad de las disposiciones legales y reglamentarias en que se basaba el uso exclusivo del alemán en la señalización de la localidad en cuestión. A tal fin, después de un incidente previo de admisibilidad de la autocuestión, el Tribunal expuso sus objeciones preliminares sobre la eventual inconstitucionalidad y legalidad de las disposiciones en cuestión para que se pronunciaran las partes interesadas (Gobierno federal y Gobierno de Carintia).

B) *Fundamento y fallo de la Sentencia*

El ciudadano demandante en amparo pretendía la señalización en esloveno en un núcleo de población al que no le correspondía según la legislación austriaca: los miembros de la minoría eslovena residentes no ascendían al 25 % de la población y, en consecuencia, la localidad no había sido incluida en la relación de localidades que tienen que tener una señalización bilingüe. La única vía para sortear el requisito legal es invocar una disposición de rango supralegal, p. ej. el art. 7.3 del Tratado de Viena, que tiene rango constitucional. El razonamiento del Tribunal Constitucional recorre dos etapas y se sirve ampliamente de los pronunciamientos de una anterior Sentencia de 4 de octubre de 2000 (V 91/99) que versó sobre el uso oficial de las lenguas de los grupos étnicos.¹⁶ La primera cuestión, menos problemática, se refiere a la interpretación del concepto *circunscripción administrativa* (*Verwaltungsbezirk*) del art. 7.3 del Tratado de Viena. Al Tribunal Constitucional no le plantea excesivas dificultades concluir que el término debe ser interpretado en sentido teleológico-funcional, no en el sentido de la terminología del derecho público austriaco. Los términos utilizados en las distintas versiones auténticas del Tratado son imprecisos, por lo que es necesaria una interpretación teleológica que atienda a la posibilidad de conservar y cuidar la lengua minoritaria. En este sentido, según el Tribunal, debe considerarse lo siguiente: la densidad de asentamiento de los grupos étnicos esloveno y croata es diferente en los tres *Bundesländer* en cuestión, ya que se encuentran entremezclados con el grupo étnico alemán y en su mayor parte diseminados. De acuerdo con los resultados de los censos de 1951 a 1991, incluso en las comarcas (*politischen Bezirken*, literalmente *distritos políticos*) en las que el número de habitantes de lengua eslovena o croata representan un porcentaje importante en el conjunto de la comarca, en numerosos municipios de la comarca no reside ningún miembro de la minoría o sólo constituyen un porcentaje insignificante. En consecuencia, el concepto de *circunscripción administrativa* del art. 7.3 debe ser interpretado de forma que se oriente a los puntos efectivos de asentamiento de estos grupos étnicos, esto es, a los que se conectan con el municipio (*tatsächlichen, dh. Gemeindebezogenen Siedlungsschwerpunkten*). Esta doctrina de

16. La Sentencia está publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2001, p. 117-125. Sobre esa Sentencia pueden verse los comentarios de D. KOLONOVITS, «Einige Überlegungen zum aktuellen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Amtssprache», *Juristische Blätter*, vol. 123, 2001, núm. 6, p. 356-361, y M. PÖSCHL, «Den Vorhang zu und alle Fragen offen?», *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2001, p. 126-128.

la Sentencia de 4 de octubre de 2000 se considera aplicable al caso de autos. La densidad del asentamiento del grupo étnico esloveno y croata es diferente en cada uno de los municipios de Carintia y Burgenland. Tomando como base los resultados del censo de 1991, incluso en municipios en los que el número de habitantes de lengua eslovena o croata representa un porcentaje importante, en algunas subdivisiones municipales (*Ortschaften* y *Gemeindevverwaltungsteile*) no vive ningún miembro de la minoría o la minoría sólo constituye un porcentaje insignificante.

En nada altera esa doctrina la circunstancia de que el parágrafo 2 de la Ley de grupos étnicos y el desarrollo reglamentario hable de *demarcaciones territoriales* (*Gebietsteile*) o atienda al territorio de *antiguos municipios* que representan hoy sólo partes del término municipal de un municipio nuevo y mayor. Esta técnica normativa —había señalado el Tribunal en sus observaciones preliminares al planteamiento del procedimiento, sin que las partes personadas rebatieran esa apreciación— parece perseguir más bien la toma en consideración de los cambios introducidos en la estructura municipal después de la entrada en vigor del Tratado de Viena.¹⁷ No hay ningún obstáculo para interpretar que *circunscripción administrativa* en el sentido del art. 7.3 pueden ser, además de las comarcas (*politischen Bezirken*), los municipios (*Gemeinden*) y las subdivisiones en que se organiza el término municipal (*Ortschaften* en Carintia, *Ortverwaltungsteile* en Burgenland). En suma, el concepto de núcleo de población (*Ortschaft*) es el concepto relevante a los efectos de la señalización viaria bilingüe.

En segundo lugar, está fuera de duda que la colocación de las señales «*Ortstafel*» y «*Ortsende*», que sirven en particular a la determinación normativa de las vías urbanas (*Ortsgebiet*), se subsume en el elemento de hecho de la composición de *indicaciones e inscripciones de carácter topográfico* en el sentido del art. 7.3, segunda oración, del Tratado de Viena. Existe una relación entre dichas señales previstas por la legislación de ordenación de la circulación y la legislación de régimen local, especialmente en lo que se refiere a las subdivisiones del municipio. En las señales debe indicarse *el nombre del lugar*, es decir, el nombre oficial del núcleo de población correspondiente, que no tiene que ser idéntico al nombre del municipio.

La cuestión problemática y central es el sentido del segundo elemento del supuesto de hecho, el concepto de (circunscripción administrativa con)

17. Con todo, VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, *op. cit.*, p. 81 había señalado en su día que las fusiones y las agregaciones de municipios tenían la finalidad específica de eliminar los municipios eslovenos y de germanizar a sus habitantes, además de otros objetivos de política de partidos.

población mixta (gemischten Bevölkerung) del art. 7.3 del Tratado de Viena. La citada Sentencia de 4 de octubre de 2000 sobre la lengua oficial (es decir, sobre la disposición jurídica de la primera oración del art. 7.3) señaló que había de tratarse de un territorio en que un número mayor de habitantes perteneciera a la minoría o que existiera un porcentaje no insignificante y que estas determinaciones tomaran como base una recopilación amplia de datos estadísticos, como los que resultan de los censos. Para el TC, se subsume en el concepto de (circunscripción administrativa con) población mixta un municipio en el que el porcentaje de ciudadanos austriacos residentes de lengua eslovena es del 10,4 %, teniendo en cuenta que este porcentaje sobre el conjunto de los ciudadanos austriacos o sobre el conjunto de la población (en los censos en que no se dispone más que de este dato) ha oscilado entre el 8 % (1951), el 10 % (1961), 15,9 % (1971) y 9,5 % (1981), mientras que la población de lengua *windisch*¹⁸ era 39,8 % (1951), 23,5 % (1961), 6 % (1971), 5,5 % (1981) y 1,9 % (1991) y la población de lengua alemana 52,2 % (1951), 66,4 % (1961), 77,9 % (1971), 84,9 % (1981) y 87,2 % (1991). El TC consideró que no era conforme con el Tratado de Viena cualquier regulación estatal que se mantuviera en la banda del 5 % al 25 % que viene observándose en la práctica internacional. En este sentido acude a los documentos preparatorios del Tratado, es decir, a las negociaciones entre las potencias aliadas. El Reino Unido había pretendido restringir la norma a las circunscripciones administrativas y judiciales que tuviesen un número considerable (*considerable proportion*) de miembros de la minoría. Sin embargo, se acogió finalmente el texto propuesto por los soviéticos. En suma, la interpretación histórica del precepto concluye que no es necesario requerir un número considerable de miembros de la minoría.

El Gobierno de Carintia había sostenido en este nuevo proceso que la distinta finalidad de las disposiciones contenidas, respectivamente, en la pri-

18. *Windisch* es un término utilizado en Austria para designar la población austriaca de lengua eslovena que, supuestamente, se identificaría con la cultura y la lengua del grupo étnico alemán. El término *windisch* se oponía al de *slowene*: el primero sería el ciudadano leal a Austria que habla un dialecto eslavo con abundante léxico alemán, o ni siquiera eso, sino un dialecto germánico-carintio salpicado de eslavismos. La inclusión del *windisch* entre las opciones lingüísticas ofrecidas en el cuestionario del censo lingüístico y la valoración del dato resultante era motivo permanente de discordia entre las autoridades y los eslovenos con conciencia étnica y lingüística. Cuando menos es una categoría cuya importancia numérica denotaba históricamente el grado de asimilación de la población eslovena, y que al consumarse esta asimilación ha ido desapareciendo paulatinamente. Para un examen completo (histórico, ideológico, etc.) de la *Windischen-Theorie* véase VEITER, *Volksgruppenrecht 1918-1938, op. cit.*, p. 82-90; *Das Recht...*, *op. cit.*, p. 285-300.

mera y en la segunda oraciones del art. 7.3 justificaba una apreciación diferenciada del concepto *población mixta*. La cooficialidad del uso de las lenguas de las minorías persigue garantizar que el contacto con las autoridades se desarrolle mejor en la lengua más cotidiana del entorno. En cambio, la señalización bilingüe tendría una finalidad diferente: alude en este sentido a una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1991 que había señalado que las indicaciones topográficas como de las que ahora se trata no persiguen proporcionar una facilidad a los miembros de la minoría sino que deben «poner en conocimiento de la generalidad que aquí vive un número que salta a la vista —proporcionalmente mayor— de miembros de la minoría» (*eine ins Auge springende —verhältnismässig grössere— Zahl*). Sin embargo, el TC rebate la tesis de la interpretación diferenciada de la cláusula *población mixta* en materia de uso oficial de la lengua y en materia de señalización topográfica bilingüe.¹⁹ El término *población mixta* se repite en ambas disposiciones («En *tales* circunscripciones...»). Una interpretación teleológica del precepto no conduce a otro resultado. De los antecedentes del art. 7.3 se desprende indiscutiblemente que en el curso de las negociaciones la limitación relativa a que la minoría étnica hubiera de constituir una *parte considerable* (*considerable proportion*) desapareció al aprobarse definitivamente la propuesta soviética, para lograr la conclusión del tratado. El Gobierno de Carintia había intentado rebajar la relevancia del argumento histórico, sosteniendo que la desaparición de la mención sólo significaría que las potencias aliadas estaban de acuerdo en que el porcentaje relevante no debía ser demasiado alto. Frente a esta alegación el TC formuló un importante pronunciamiento:

«En la praxis internacional —lo que puede ser importante para la interpretación conforme al derecho internacional del art. 7.3 del Tratado de Estado que tiene rango constitucional— se ha conformado un porcentaje relevante de entre 5 y

19. Punto 3.2.2.2 de la Sentencia. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 96-97, discrepa con este razonamiento de la Sentencia: no existe ningún argumento jurídico decisivo que justifique la congruencia entre los porcentajes retenidos a los efectos de la primera y de la segunda oración; tampoco para deducir la necesidad de que el umbral de residentes del grupo étnico haya de ser superior en materia de señalización que en relación con el uso oficial de la lengua propia. A su juicio, existen consideraciones que apuntan simultáneamente en sentido opuesto: por un parte, el carácter de derecho subjetivo reconocido al uso de la lengua minoritaria (consideración que apunta a un porcentaje inferior en relación con el uso oficial de la lengua) y, por otra, el principio de proporcionalidad (el menor coste relativo de la señalización frente a la garantía del uso oficial de la lengua apunta a un porcentaje inferior en materia de señalización). Por tanto, sostiene que el legislador tendría un amplio margen para precisar, incluso de forma diferenciada, los porcentajes respectivos.

25 % (véase p. ej. anexo II p. 2 del “Informe final de la Comisión de Estudios” para los problemas del grupo étnico esloveno en Carintia, Chancillería Federal – GZ 601.167/43-VI/1/75), como máximo del 30 % (en este sentido el representante del Gobierno federal citando a Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, 281 f.; compárese también en especial Matscher, “Die slowenische und die kroatische Volksgruppe in Österreich”, en: Bundeskanzleramt [Hrsg.], *Die rechtliche Stellung der Volksgruppen in Österreich*, 1977, 7, 13; en contra [“en la praxis estatal en ningún sitio se da un porcentaje tan alto como el 30 %”], en cambio, Veiter, “Das neue österreichische Volksgruppenrecht”, en: Veiter, *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, vol. 3, 1978, 300, 335). Teniendo en cuenta la finalidad y los antecedentes legislativos de la normativa en cuestión, que no sólo constituye una obligación jurídico-internacional de Austria, sino que conforma también un parámetro jurídico-constitucional, está excluido que la disposición pueda ser interpretada en el sentido de la exigencia a las minorías de un porcentaje mínimo del 25 %, esto es, en el límite superior de la mencionada banda.»

Por otra parte, el TC interpreta de forma inversa la Sentencia aducida por el Gobierno de Carintia. La comprensión unitaria del concepto *población mixta* en ambas disposiciones se desarrolla precisamente a partir de la segunda oración del art. 7.3 del Tratado de Viena y partiendo de ahí se aplica a la primera oración del apartado, sobre la base de la siguiente reflexión: en ambas disposiciones se trata no sólo de ofrecer facilidades a los miembros individuales de la minoría, sino también —en relación con la segunda oración— poner en conocimiento de la generalidad que aquí vive un número mayor de miembros de la minoría o bien —en relación con la primera oración— posibilitar al grupo de miembros de la minoría la conservación y el cuidado de su propia lengua.

El TC también arguye la diferente redacción del art. 7.3 del Tratado de Viena de 1955 con respecto al art. 68 del Tratado de Saint Germain (que puso fin a la Primera Guerra Mundial), el cual, como otros tratados de la primera posguerra, supeditaba el otorgamiento de derechos de minorías a «un número relativamente considerable de ciudadanos austriacos hablantes de una lengua distinta del alemán».

El TC reitera su jurisprudencia en el sentido de que para determinar si en un determinado territorio un número mayor de los ciudadanos domiciliados pertenece a la minoría hay que partir de los datos estadísticos correspondientes que resulten del censo.

A la luz de las consideraciones anteriores el TC deduce la incompatibilidad con respecto al art. 7.3, segunda oración, del Tratado de Viena y, en consecuencia, la inconstitucionalidad del parágrafo 2, apartado 1, línea 2 de la Ley de grupos étnicos que establece el requisito de un «número rela-

tivamente considerable (un cuarto) de miembros del grupo étnico». El Tribunal menciona expresamente las referencias bibliográficas de las opiniones doctrinales que ya habían puesto de manifiesto anteriormente dudas sobre su compatibilidad.

En aplicación de este criterio, es decir, atendiendo al porcentaje de población de lengua eslovena, de acuerdo con los censos realizados desde 1951, resultaba que la localidad en la que se había producido la infracción de tráfico constituía una población mixta en el sentido del art. 7.3 del Tratado de Viena, ya que «contemplado durante un periodo largo de tiempo muestra un porcentaje de minoría superior al 10 %». En concreto, de acuerdo con los datos específicos disponibles para la localidad en cuestión, resultaba que el porcentaje de población austriaca de lengua eslovena residente en aquella localidad era, según el padrón de 1991, del 9,9 % y que esta proporción había alcanzado el 14,1 % (1961) y 14,9 % (1971), mientras que la población de lengua *windisch* era del 4 % (1961), del 5,2 % (1971) y del 0 % (1991) y la población de lengua alemana del 81,9 % (1961), 79,9 % (1971) y 90,1 % (1991). La desaparición de su fundamento legal acarrea también la nulidad de las disposiciones correspondientes del reglamento sobre las indicaciones topográficas de Carintia.

C) *Repercusiones políticas de la Sentencia*

Aunque no es intención de este comentario glosar estos aspectos, no podemos obviar la magnitud de las repercusiones de orden político y político-constitucional que la Sentencia ha provocado en la República austriaca. Ciertos sectores sociales y políticos que profesan una ideología nacionalista alemana contraria a las minorías y a favor de su asimilación han reaccionado ante la Sentencia con una agresividad verbal impresionante. En Austria, como ocurre también en otros estados, existen sectores que siguen contemplando los derechos de las minorías no como instrumentos democráticos de articulación de la pluralidad nacional en el seno del Estado, sino como cesiones intolerables hacia colectivos de ciudadanos de lealtad dudosa. Ya se ha indicado que en 1972, por presiones violentas, se dejó inaplicada durante varios años y posteriormente se derogó una legislación en materia de señalización topográfica para Carintia más generosa para con el grupo étnico esloveno que la que se adoptaría posteriormente con base en la Ley de grupos étnicos de 1976. Los exabruptos de líderes sociales y políticos contra el Tribunal Constitucional y la minoría eslovena han llenado

do las primeras páginas de la prensa austriaca. En esta ocasión la falta de escrúpulos del discurso político del líder del partido liberal austriaco y presidente a la sazón del Estado federado de Carintia (*Jörg Haider*) ha avivado el fuego. El presidente del Estado federado de Carintia reprochó al presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Ludwig Adamovich, un *comportamiento indigno* por la Sentencia sobre la señalización bilingüe.²⁰ Dado el cariz de las acusaciones y la reiteración de afirmaciones semejantes ante la opinión pública en otras ocasiones, en interés del propio estado de derecho y con objeto de garantizar la dignidad del Tribunal y de sus miembros, el Tribunal se vio en la necesidad de esclarecer los hechos y extraer las debidas consecuencias del resultado de este esclarecimiento. Tramitó de oficio un procedimiento contradictorio, con audiencia a Haider, para determinar la fundamentación de los reproches vertidos contra el presidente del Tribunal Constitucional que concluyó en la resolución de 6 de enero de 2002 que declaraba el carácter infundado de dichos reproches y la inexistencia de base para iniciar el procedimiento para la destitución del presidente del Tribunal.²¹

Por lo demás, la reacción política contra la Sentencia sobre la señalización bilingüe en Carintia se ha revestido de argumentos jurídicos de diversa naturaleza. Algunas objeciones aparentemente jurídicas apenas encubren una carga política de profundidad contra el Tribunal Constitucional y no pueden ser abordadas aquí (como las controvertidas objeciones relativas a la imposibilidad de ejecutar el fallo o a la nulidad de pleno derecho de la propia Sentencia [!]).²² Más verosímil parece la objeción relativa a la correcta apreciación de la prejudicialidad del examen, instado de oficio por el Tribunal Constitucional, sobre la constitucionalidad y la legalidad de determinadas disposiciones jurídicas, pero su análisis no puede ser abordado con garantías sin un examen profundo del derecho procesal constitucional austriaco y, además, rebasaría ampliamente el objeto del presente artículo.²³ En el siguiente apartado intentaremos esbozar algunas reflexiones ge-

20. Le acusó de haber conversado sobre el objeto de la Sentencia con el presidente esloveno, con ocasión de una visita oficial de éste a la República austriaca, y de haber cambiado arbitrariamente de criterio con respecto a su pasada responsabilidad, como alto cargo, en la aplicación de la Ley de grupos étnicos.

21. Se trata de la Resolución DV 1/01 – 10. El texto de la Sentencia está accesible en la página web del *Verfassungsgerichtshof*. También ha sido publicada en la revista *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2002, p. 165-168.

22. Véase KOLONOVITS, «Ortstafelerkenntnis...», *op. cit.*, p. 187-192; WINCKLER, «Zweisprachige...», *op. cit.*, p. 129-202; HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 92-105.

23. El trabajo de WINCKLER («Zweisprachige...», *op. cit.*) trata amplia y exhaustivamente esta cuestión (p. 148 y sig.); además, sostiene que no se habían reunido los requisitos

nerales sobre los aspectos más directamente referidos a la protección de las minorías.

4. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA

La señalización bilingüe cumple la finalidad de expresar la existencia de una diversidad lingüística y étnica en un territorio determinado. Como señalara el Tribunal Constitucional austriaco en una sentencia anterior, se trata de poner en conocimiento de la generalidad que en el lugar señalado vive un número mayor de miembros de la minoría (VfSlg 12.836/1991). La señalización bilingüe, además de ofrecer facilidades concretas a los miembros individuales de la minoría, comporta también una dimensión colectiva. El derecho internacional de protección de las minorías étnicas o nacionales no desconoce la importancia de la señalización bilingüe para la conservación y el desarrollo de la identidad de los grupos étnicos y lingüísticos, y suele incorporar entre sus disposiciones una relativa a la señalización urbana y viaria. Así, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (núm. 157 del Consejo de Europa) dispone lo siguiente en su art. 11.3: «En las regiones tradicionalmente habitadas por un número considerable de personas pertenecientes a una minoría nacional, las partes se esforzarán, en el marco de su ordenamiento jurídico, incluidos, en su caso, los acuerdos con otros estados, y teniendo en cuenta sus condiciones específicas, por exponer las denominaciones locales tradicionales, nombres de calles y demás indicaciones topográficas destinadas al público también en la lengua minoritaria cuando exista una demanda suficiente de dichas indicaciones.²⁴

Pero la dimensión colectiva de la señalización urbana y viaria en la lengua minoritaria suele encontrar en la práctica dificultades de articulación jurídica en los instrumentos internacionales y en la legislación interna de los estados. Aunque se acepte la importancia de la señalización bilingüe para la conservación y el desarrollo de la identidad de los grupos étnicos y lingüísticos, se evita intencionadamente configurarla como derecho subjetivo individual o como derecho colectivo. Son ilustrativas a este respecto

necesarios para el examen del recurso de amparo, dada la inexistencia de un derecho constitucional o legalmente reconocido que hubiera sido vulnerado con la imposición de la sanción administrativa (p. 141-146); sin embargo, sus otras consideraciones sobre la sentencia no resultan inobjetable desde la perspectiva de la protección constitucional de los grupos étnicos.

24. BOE núm. 20/1998, de 23 de enero (corrección de errores: BOE núm. 39/1998, de 14 de febrero).

las abundantes cautelas que recorren el citado art. 11.3 del Convenio marco para el reconocimiento de la señalización bilingüe (región habitada por un número considerable de personas pertenecientes a una minoría nacional, existencia de una demanda suficiente), además de la inexistencia de una obligación jurídicamente exigible.²⁵ La consecuencia es, y cabe pronosticar que por bastante tiempo, una amplia discrecionalidad en manos de los estados para la interpretación y aplicación de esas disposiciones: en suma, no existe un ámbito de protección garantizado inmediatamente por la norma internacional o por la norma estatal, normas de protección que no son *self-executing* o directamente aplicables. Esto puede plantear dos problemas: a qué poder del Estado le corresponde precisar una norma internacional o constitucional que establece la señalización bilingüe (apartado A), y cuáles son los criterios que deben presidir esa determinación y que, en definitiva, sirven para integrar normas internacionales o constitucionales indeterminadas y para reducir la discrecionalidad de los estados o del propio legislador (apartado B).

A) *La relación entre el legislador y la justicia constitucional en el ámbito de la protección de las minorías étnicas o lingüísticas*

Una de las objeciones más consistentes a la Sentencia sobre la señalización bilingüe hace referencia a la extralimitación del Tribunal Constitucional. La Sentencia plantea ciertamente el problema de los límites y de la contención de la jurisdicción constitucional con respecto al legislador. En efecto, al establecer que es suficiente un porcentaje del 10 % de ciudadanos austriacos de lengua minoritaria residentes en una localidad para que dichos ciudadanos puedan gozar de los derechos que les reconoce el art. 7.3 del Tratado de Viena —que les atribuye en suma una norma constitucional—, se puede argumentar razonablemente que el Tribunal Constitucional ha penetrado en el ámbito reservado a la configuración política del propio legislador. Se trata de un interesante supuesto para reflexionar

25. En contraste con el proyecto de Convenio de los derechos fundamentales de los grupos étnicos europeos, elaborado por la Union Fédéraliste des Communautés Ethniques Européennes, con estatuto consultivo ante el Consejo de Europa, cuyo art. 6.3 señalaba lo siguiente: «*Les groupes et les personnes y appartenant ont notamment le droit à l'emploi et la mise au même rang de leur langue dans la législation, dans les actes publics et administratifs, ainsi que dans le domaine de toute toponymie*». El texto anotado del proyecto puede consultarse en cinco versiones lingüísticas en F. ERMACORA y C. PAN, *Fundamental Rights of Ethnic Groups in Europe*, Viena, Braumüller, Ethnos 42, 1993.

sobre la función de la jurisdicción constitucional y sus límites; una de las virtualidades de la Sentencia puede consistir precisamente en preguntarse si en ocasiones es posible abordar esa reflexión desde una perspectiva diferente.

La doctrina sobre el margen de configuración política que corresponde al legislador en el Estado constitucional se basa en dos ideas conectadas: en la concepción de la Constitución como ordenación marco, y en la consideración del principio democrático como principio regulador básico de las decisiones políticas en una sociedad. Sólo unas pocas cuestiones están sustraídas al legislador democrático; fuera de ellas, los fines constitucionales son variados y su articulación corresponde a las propias fuerzas políticas. En el marco constitucional pueden haber, pues, diversas configuraciones legislativas según las diferentes concepciones políticas y sociales. En consecuencia, aun en el marco de las normas constitucionales que necesitan un desarrollo legislativo, es la mayoría representada en el Parlamento la que debe interpretar esas normas y adoptar libre y autónomamente las decisiones básicas que afectan a la colectividad, y no la jurisdicción constitucional limitada a su función de legislador negativo. Una regulación legislativa que afecte al núcleo indisponible por el legislador y que, por ejemplo, restrinja derechos constitucionales ha de ser declarada inconstitucional, pero la jurisdicción constitucional no puede prescribirle al legislador el contenido de la norma que deberá reemplazar a la declarada inconstitucional. La jurisdicción constitucional sólo resuelve sobre casos concretos y no tiene encomendada una función de regulación general-abstracta; por tanto, debe respetar la libertad de configuración política del legislador.²⁶ Esta prioridad o preferencia de las opciones del legislador de-

26. Esta perspectiva clásica es la que fundamenta el comentario crítico de WINCKLER, «Zweisprachige...», *op. cit.*, p. 153 y sig. También para HILPOLD («Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*), la fijación del porcentaje relevante es función del legislador y, por ello, critica la oportunidad político-legislativa del fallo (p. 94 y 103), pero su valoración es más matizada en conjunto, no sin que en algunos extremos parezca incluso contradictoria, lo que pone de manifiesto la dificultad teórica para el jurista formado en el respeto a la libertad de configuración política del legislador de conciliar este postulado con el compromiso con la protección efectiva de los grupos étnicos. Dicho autor considera, en primer lugar, que la vigente regulación constituía una ejecución insatisfactoria del Tratado de Viena (p. 95) y que «el diálogo [con la minoría] fue abortado con violencia en 1972» (p. 102); y, en segundo lugar, «plantea considerables problemas de legitimación la circunstancia de que legislativo y ejecutivo hayan permanecido demasiado tiempo inactivos sobre el problema de la señalización y de que el Tribunal Constitucional haya intervenido de esta forma (con un fundamento jurídico discutible)» (p. 105); a pesar de la crítica de principio se muestra bastante comprensivo con el fallo [«una contribución determinante para la ejecución concreta de las previsiones iusfunda-

mocrático, siempre bajo reserva de Constitución, constituye la esencia de la teoría democrática basada en la decisión mayoritaria, regla que ampara potencialmente a todas las concepciones políticas admisibles en el marco pluralista de la Constitución, en la medida en que todas pueden conquistar algún día el favor de la mayoría de los ciudadanos.

Sin embargo, este razonamiento no puede aplicarse rígidamente a las normas de protección de las minorías lingüísticas o étnicas. Si el constituyente ha tomado una *decisión axiológica* a favor de una protección cualificada de las minorías (como afirma el Tribunal Constitucional austriaco), la ejecución de esa decisión no puede quedar simplemente en manos de la mayoría.²⁷ Suele entenderse que un sistema de protección de las minorías responde a la idea básica de que los asuntos que afectan a la minoría deben extraerse del sistema de decisión por mayoría simple.²⁸ La dificultad viene a la hora de concretar y aplicar esa idea básica: ¿de qué forma y hasta qué punto cabe *extraer* las decisiones fundamentales relevantes para las minorías del sistema de decisión mayoritaria? Al legislador le corresponde sin duda el desarrollo normativo de la protección constitucional de las minorías. Pero la vía para conciliar el mandato constitucional de protección de las minorías y la regla mayoritaria de la democracia parlamentaria es el diálogo entre la mayoría y la minoría: es necesario oír y tener en cuenta a los propios miembros de la minoría a la hora de determinar las prioridades de la ejecución del mandato constitucional de protección.²⁹ La minoría debe ser el intérprete constitucional cualificado, en sentido häberliano, de la norma constitucional de protección de las minorías: el ámbito de protección de la norma constitucional debe ser determinado con ayuda de la concepción que las minorías tienen sobre sí y sobre sus necesidades vitales.³⁰ El auto-

mentales de la Constitución» (p. 103)], y aboga por elaborar una nueva regulación sobre la base de ese fallo (p. 105).

27. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 105.

28. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 105. El autor añade, con todo, que, como esta concepción de un sistema de protección de las minorías resulta un *cuero extraño* en una democracia parlamentaria que se legitima mediante decisiones mayoritarias, debe ser aplicada con extrema prudencia. A nuestro modo de ver, la contradicción entre teoría democrática y sistema de protección de las minorías es más aparente que real, sobre todo si se parte de una teoría democrática y una teoría interpretativa de la Constitución adecuadas a la *sociedad abierta* en el sentido häberliano, como requiere una sociedad pluralista política, social, cultural y lingüísticamente.

29. Correctamente HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 101 y 104, aunque metodológicamente no se fundamenta de dónde deriva la necesidad constitucional de ese diálogo (sólo menciona una vaga y discutible obligación jurídico-internacional).

30. Véase la concepción häberliana sobre la *sociedad abierta de los intérpretes constitu-*

entendimiento de las minorías se convierte en elemento material de la norma de protección.³¹ Cuando las minorías participan en el desarrollo legislativo del mandato constitucional de protección de las minorías, la legislación resultante está especialmente legitimada, no sólo en el sentido luhmaniano (legitimación mediante la participación *procedimental*) sino muy especialmente en sentido häberliano (legitimación mediante la *influencia cualitativo-material* en la legislación aprobada).³² Ello tiene también consecuencias para el alcance del control de constitucionalidad, aunque la participación de la minoría en la configuración de la legislación de protección que le atañe no garantiza por sí misma la constitucionalidad de la legislación resultante. No hay duda de que un Tribunal Constitucional deberá contenerse especialmente ante una legislación adoptada por el legislador democrático que ha sido discutida o que ha contado con la participación de la minoría. En cambio, si falta esa participación o falta incluso el diálogo con la minoría, por una parte, no se garantizan soluciones materialmente respetuosas con el mandato constitucional y, por otra, el control constitucional sobre las decisiones del legislador deviene más riguroso.³³

Aquí se añade una importante diferencia entre las opciones sociopolíticas posibles bajo la Constitución derrotadas en el proceso político en un momento dado y la opción constitucional por la protección de las minorías o de la diversidad cultural y lingüística.³⁴ La victoria de una opción so-

cionales en P. HÄBERLE, *Retos actuales del Estado constitucional*, IVAP, Oñati, 1995, trad. de X. Arzo, p. 15-46.

31. HÄBERLE, *Retos actuales...*, *op. cit.*, p. 20-21, destaca la relevancia de los autoentendimientos para la interpretación constitucional de los derechos fundamentales (el autoentendimiento de las iglesias, las comunidades religiosas o ideológicas para la libertad de creencias, el autoentendimiento del artista para la libertad de creación artística, etc.): a su juicio, «el autoentendimiento se convierte en elemento material del derecho fundamental».

32. Véase la distinción en el propio HÄBERLE, *Retos actuales...*, *op. cit.*, p. 29, nota 48. La alusión a Niklas Luhmann se refiere a su conocida obra *Legitimation durch Verfahren* (1.ª ed., 1969).

33. Véase HÄBERLE, *Retos actuales...*, *op. cit.*, p. 38-40. Para este autor, «un *minus* de participación fáctica conduce a un *plus* de control del juez constitucional. La intensidad del control del juez constitucional es *variable*, según qué formas de participación son o fueron posibles» (p. 40). El autor desarrolla una teoría general de la interpretación constitucional pluralista en la sociedad abierta, pero sus reflexiones pueden aplicarse al ámbito constitucional específico de la protección de las minorías.

34. En el mismo sentido P. PERNTHALER, *Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte*, Braumüller, Viena, 1964, p. 26. Para este autor, existe una diferencia cualitativa, en el sentido del principio democrático de gobierno de la mayoría, entre la mayoría meramente numérica de todos los ciudadanos iguales y la minoría étnica: aquélla es la única detentadora legítima del poder, mientras que la minoría nacional puede estar excluida por anticipado y de forma permanente del ejercicio del poder estatal.

ciopolítica en el proceso político legislativo y la consiguiente derrota de las demás opciones conformes con la Constitución son sólo provisionales. El juego ordinario de la política (la regla de la mayoría, la alternancia, la competencia política y la igualdad de oportunidades de las opciones políticas) no siempre garantiza el cumplimiento satisfactorio de ciertas normas constitucionales, pero siempre queda la posibilidad de que alguna fuerza política impulse o mejore en el futuro su desarrollo legislativo. En cambio, la minoría lingüística o étnica, especialmente cuando es minoría incluso en sus puntos principales de asentamiento, nunca va a poder conquistar la mayoría política ni un peso político influyente, para, de esta forma, impulsar la legislación de protección de sus derechos e intereses que juzgue más apropiada (ésta es precisamente la razón del establecimiento de normas constitucionales de protección). Una norma constitucional que incorpora como finalidad constitucional la protección de las minorías lingüísticas o étnicas puede encontrarse ante una mayoría reticente o cicatera respecto a esa protección. La minoría lingüística o étnica no tiene ninguna garantía específica (salvo las que pudieran derivarse del derecho internacional) para que la mayoría —que además de mayoría política es también mayoría étnica— cumpla debidamente el mandato constitucional. Una legislación que establece un porcentaje del 25 % de hablantes de una lengua minoritaria en un ámbito territorial determinado para que los miembros de ese grupo étnico tengan los derechos lingüísticos previstos en una norma constitucional puede ser considerada inconstitucional por constituir una interpretación restrictiva de una norma constitucional declarativa de derechos; pero si el Tribunal se limita a anular la norma en cuestión, es posible que el legislador adopte posteriormente una nueva norma legal que apenas rebaje ese porcentaje, o que difiera *sine die* la promulgación de una nueva regulación. En este contexto de una mayoría reticente respecto a la protección de la minoría y de ausencia de diálogo con la minoría, una jurisdicción consciente de la importancia constitucionalmente reconocida a la protección de las minorías puede sentir la necesidad de un activismo mayor que en condiciones normales, hasta el punto de, sin esperar a una nueva legislación, indicarle ya al legislador la interpretación constitucional que considera más correcta, cuando menos siempre que pueda argumentar suficientemente su decisión recurriendo a criterios objetivos extraídos del Derecho internacional (vinculante o no) o del Derecho comparado de los estados de su entorno. En último término, se trata de establecer el contenido mínimo de un derecho constitucional o de un mandato constitucional de protección dirigido al legislador que pueda ser y sea efectivamente aplicado incluso pese a la inexistencia de legislación de desarrollo.

Junto a este aspecto político-constitucional de la cuestión (la dificultad de aplicar a la regulación de la protección constitucional de las minorías el principio de autonomía y libertad de configuración política del legislador), el problema concreto de la señalización bilingüe en Austria tiene además otras dos vertientes jurídicas específicas, que merecen ser destacadas. En primer lugar, la norma de rango constitucional que determina la protección de las minorías y la señalización bilingüe no es una norma comparable a las demás normas constitucionales, por cuyo cumplimiento ha de velar el Tribunal Constitucional. La norma constitucional procede de un tratado internacional, precisamente del tratado que restaura la independencia de Austria después de la Segunda Guerra Mundial. El Tribunal Constitucional también debe velar por que Austria no incurra en una responsabilidad jurídico-internacional por vulnerar aquel Tratado. Es cierto que no existe constancia de que las potencias aliadas hayan mostrado en algún momento su desacuerdo con la interpretación restrictiva del Tratado de Viena de 1955 que se desprende de la Ley de grupos étnicos de 1976. Pero la compatibilidad de la legislación austriaca debe ser procurada con especial diligencia. Y no cabe duda de que representa una legislación restrictiva con respecto al propio régimen aplicado entre 1945 y 1955 (p. ej., en cuanto a la definición del territorio bilingüe de Carintia) hasta la fecha de la firma del Tratado de 1955.

En segundo lugar, los grupos étnicos minoritarios parecen carecer en Austria de instrumentos jurídicos adecuados para obligar a cumplir una norma constitucional o legal que les protege objetivamente.³⁵ Si los principales partidos no tienen voluntad de desarrollar las normas constitucionales y legales, los miembros y los representantes de los grupos étnicos minoritarios no tienen mecanismos jurídicos para impulsar el cumplimiento de normas jurídicas constitucionales o legales que no otorgan derechos subjetivos a los miembros del grupo étnico. Así, normas constitucionales cuya finalidad es ampararles objetivamente y encomendar al legislador la adopción de una regulación protectora pueden verse incumplidas sin posibilidad alguna de obtener sanción para ese incumplimiento. El ordenamiento austriaco no otorga derechos subjetivos individuales en materia de señalización bilingüe: no cabe instar la colocación de una señal bilingüe, ni a título individual ni a título colectivo. Si los grupos étnicos dispusieran de una legitimación procesal específica, reconocida por el ordenamiento, para instar ante los tribunales superiores (Supremo o Constitucional) el cumpli-

35. Sobre los factores ideológicos que subyacen al rechazo de los aspectos colectivos de la protección de los grupos étnicos, véase PERNTHALER, *Der Schutz...*, *op. cit.*, p. 19-29.

miento de normas objetivas de protección, es decir, si existieran derechos colectivos en sentido estricto o derechos individuales ejercitables de forma colectiva, el Tribunal Constitucional no tendría que penetrar en el ámbito del poder legislativo en defensa de los derechos de las minorías (ni quizá forzar los términos estrictos del recurso de amparo y de la prejudicialidad del control de constitucionalidad instado de oficio): los grupos étnicos impugnarían directamente aquellas normas legales o reglamentarias que a su juicio violasen las disposiciones superiores de orden constitucional o legal, o instarían a la ejecución de las previsiones a las que el legislador o el poder ejecutivo no ha dado cumplimiento. Salvo en cortos periodos de tiempo y por motivos de política internacional, las instituciones de la federación han dado pocas muestras en el pasado de su interés para ejecutar y aplicar las disposiciones de protección de las minorías. Aunque la norma constitucional que reconoce el derecho de las minorías lingüísticas a usar su lengua es de 1920/1945 (fechas, respectivamente, de la aprobación y de la reanudación de la vigencia de la Constitución federal), la norma que garantiza el uso oficial del esloveno y del croata y la señalización bilingüe en Carintia, Estiria y Burgenland data de 1955 (que, como se recordará, es originariamente una norma jurídico-internacional convertida en 1964 en norma formal y materialmente constitucional). La Ley reguladora de la protección de los grupos étnicos es de 1976. Sin embargo, esta Ley es una regulación marco o de principios y numerosas disposiciones requieren un desarrollo reglamentario por el Gobierno federal. La técnica normativa utilizada para el despliegue efectivo de la Ley de grupos étnicos ha sido la de adoptar un reglamento para cada materia y grupo étnico. Así, por ejemplo, el Gobierno federal no adoptó hasta 1980 el reglamento regulador del uso oficial del croata. Y hasta que, recientemente, Austria no fue objeto de escrutinio en su política en materia de derechos humanos por la Unión Europea, el gobierno federal no adoptó —entre otras medidas— los reglamentos sobre el uso oficial de la lengua húngara y sobre las indicaciones topográficas bilingües en Burgenland; asimismo ratificó la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias (en vigor para Austria desde el 1 de octubre de 2001).

De la práctica institucional austriaca en esta materia cabe destacar tres aspectos. Por un lado, cuestiones importantes del régimen lingüístico y de la señalización bilingüe están deslegalizadas: el legislador habilita ampliamente al Gobierno federal a desarrollar y concretar las disposiciones legales. Por otro lado, la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente ha sido bastante precaria: en el caso de las lenguas croata y húngara han sido necesarios 35 y 45 años, respectivamente, para que fuera efectivo un derecho subjetivo, constitucionalmente reconocido, a utilizar la

lengua minoritaria. Por último, ni la Ley de grupos étnicos ni su desarrollo normativo, aun gozando del consenso de los partidos principales y de los gobiernos federal y carintio, fueron aceptados por los grupos étnicos esloveno y croata. El intervencionismo del Tribunal Constitucional, considerado en abstracto, puede parecer excesivo y tiene indudables riesgos, pero debe ser valorado a la vista de la práctica institucional austriaca: representa el único mecanismo para dotar de un contenido mínimo a determinadas normas constitucionales. Como concluye Hilpold, en ausencia de claras determinaciones de orden constitucional o internacional el Tribunal Constitucional ha intentado aportar una clarificación del problema a través de su autoridad fáctica.³⁶

B) *Criterios para la determinación normativa de los umbrales porcentuales para el disfrute de derechos constitucionales de minoría y la validez de los porcentajes extraídos por vía comparativa*

Una de las funciones que corresponden al derecho comparado es ofrecer criterios para orientar las soluciones que conviene adoptar en un determinado ordenamiento jurídico. Por eso no es extraño que se busquen en el derecho internacional y, sobre todo, en el derecho comparado los porcentajes de miembros de una minoría con respecto al total de la población retenidos para el reconocimiento de derechos a la minoría o a sus miembros y que, en definitiva, se preste especial atención a los porcentajes hallados por vía comparativa. Desde la perspectiva del derecho comparado de la protección de las minorías son interesantes dos fragmentos de la Sentencia del Tribunal Constitucional. El primero señala lo siguiente: «En la praxis internacional —lo que puede ser importante para la interpretación conforme al derecho internacional del art. 7.3 del Tratado de Estado que tiene rango constitucional— se ha conformado un porcentaje relevante de entre 5 y 25 % [...], como máximo del 30 % [...]. Teniendo en cuenta la finalidad y los antecedentes legislativos de la normativa en cuestión, que no sólo constituye una obligación jurídico-internacional de Austria, sino que conforma también un parámetro jurídico-constitucional, está excluido que la disposición pueda ser interpretada en el sentido de la exigencia a las minorías de un porcentaje mínimo del 25 %, esto es, en el límite superior de la mencionada banda.» La afirmación resulta llamativa. Ciertamente no existe una norma jurídico-internacional que imponga o recomiende a los esta-

36. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 105.

dos un determinado porcentaje.³⁷ El Tribunal tampoco la invoca expresamente. ¿Apunta el Tribunal al desarrollo de una norma consuetudinaria en materia de protección internacional de las minorías, de forma que sería incompatible con el derecho internacional la exigencia de un porcentaje superior al 25 %? Sería precipitado concluir en la existencia *hic et nunc* de una costumbre internacional por la simple mención en una sentencia: el Tribunal sólo aduce, sin más precisiones, una *praxis internacional* que todo lo más habría de constituir un *estado de opinión* en la doctrina especializada (de hecho la sentencia cita las fuentes doctrinales en las que se basa para realizar esa afirmación). En cualquier caso, es atractiva la posibilidad que ofrece de, mediante la convicción manifestada por una instancia estatal relevante, contribuir a la acreditación progresiva de una *opinio iuris* y, con ello, impulsar *pro futuro* la propia formación de una norma consuetudinaria con el alcance indicado.

El otro fragmento se refiere a la consideración como población mixta y, por tanto, susceptible de gozar de los derechos reconocidos constitucionalmente a la minoría, de un grupo étnico que, durante un periodo largo de tiempo, representa un porcentaje superior al 10 % en el total de la población de derecho. Con esta decisión el Tribunal Constitucional austriaco se sitúa en la zona inferior de la mencionada banda, y sienta de esta forma una doctrina favorable a la protección de las minorías. Se aproxima así decisivamente al que probablemente sea el sistema más generoso que conoce el derecho comparado europeo: el régimen finlandés.³⁸ En principio, a los fines del control de constitucionalidad podría haber bastado con una declaración de inconstitucionalidad del umbral del 25 % previsto por la legislación austriaca, pero, por las razones que hemos tratado de desentrañar anteriormente, el Tribunal optó por un pronunciamiento más incisivo e inequívoco. Hay que advertir que el legislador federal y el Gobierno federal austriacos sólo están vinculados formalmente al fallo, es decir, a la declaración de inconstitucionalidad de parte de una disposición legal y de

37. En este mismo sentido KOLONOVITS, «Ortstafelerkenntnis'...», *op. cit.*, p. 190; WINKLER, «Zweisprachige...», *op. cit.*, p. 162; HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 94.

38. En Finlandia el finlandés y el sueco son las lenguas nacionales. Una entidad local es bilingüe a los efectos de la legislación lingüística cuando la minoría supone más del 8 % de la población o, en caso de no alcanzar ese porcentaje, cuando la minoría asciende a más de 3.000 personas. Además, de acuerdo con la nueva ley lingüística de 2003, un municipio que ya ha sido declarado bilingüe no pierde ese estatus para convertirse en monolingüe mientras la minoría ascienda a más de 3.000 personas o no descienda por debajo del 6 % de la población. Véase R. HOFFMANN, «Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland», en: J. A. FROWEIN, R. HOFFMANN y S. OETER (ed.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, *op. cit.*, p. 111.

una disposición reglamentaria, y no respecto a la fundamentación jurídica que apoya ese fallo. En principio no están obligados a incorporar al derecho positivo el porcentaje del 10 %. No obstante, en ausencia de una nueva legislación, el Gobierno federal, caso de adoptar un nuevo desarrollo reglamentario de la Ley de grupos étnicos de 1976, tendría que orientarse materialmente a la fundamentación jurídica de la Sentencia. En cambio, el legislador conservaría cierto margen de discrecionalidad político-legislativa a la hora de adoptar una nueva regulación sustitutiva de la declarada inconstitucional.³⁹ Sin embargo, si la nueva legislación contradijera la fundamentación jurídica de la Sentencia de 13 de diciembre de 2001, se expondría a una nueva declaración de inconstitucionalidad, ya que la jurisprudencia constitucional mantiene la congruencia con sus pronunciamientos anteriores.⁴⁰

Si, por una parte, el derecho internacional vinculante se muestra muy poco concluyente en materia de porcentajes, por otra, los datos proporcionados por el derecho comparado deben ser tratados con suma cautela. El derecho comparado todo lo más permite establecer un marco general orientativo, que debe ser valorado y adaptado a cada contexto y problema específico. La traslación de porcentajes conocidos en una determinada legislación internacional (si la hubiere) o estatal a minorías diferentes plantea diversos problemas. El enorme abanico de determinaciones porcentuales

39. En este sentido KOLONOVITS, «Ortstafelerkenntnis...», *op. cit.*, p. 191. Para este autor, existen razones objetivas (sin mayor precisión) que el legislador podría tomar en consideración a la hora de ejecutar el art. 7.3 del Tratado de Viena.

40. En este sentido KOLONOVITS, «Ortstafelerkenntnis...», *op. cit.*, p. 191. También para HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 105, a pesar de las objeciones la Sentencia debe constituir la directriz de cualquier futura decisión en la materia. En cambio, en congruencia con su postura de rechazo absoluto a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2001, WINCKLER («Zweisprachige...», *op. cit.*, p. 172) considera que el legislador no está de ninguna forma obligado con las consideraciones incluidas en la fundamentación jurídica del fallo: no sólo por un motivo formal (sólo el fallo, y no la fundamentación, es objeto de publicación en el Diario Oficial), sino sobre todo por un motivo sustantivo: la fundamentación de la sentencia es «equivocada, jurídicamente errónea y por tanto objetivamente inconstitucional» (p. 172). Precisamente la oposición a la Sentencia y a sus consecuencias se ha intentado justificar invocando la teoría de la nulidad de pleno derecho (su principal exponente es el propio WINCKLER, p. 173 y sig.). Desde esta perspectiva la conclusión es clara: el legislador puede adoptar una nueva regulación coincidente en el espíritu y en la letra con la declarada nula (p. 173). Este planteamiento lleva sin duda bastante lejos el rechazo a la Sentencia del Tribunal Constitucional: se trata de una peligrosa relativización de la función jurisdiccional encomendada a ese órgano. Otra alternativa barajada en los medios académicos y políticos críticos para evitar el cumplimiento de la Sentencia es la aprobación de una ley de rango constitucional que establezca el porcentaje declarado nulo. Incluso Winckler se muestra contrario a esa idea (p. 181).

que se puede extraer del derecho comparado se refiere siempre a situaciones particulares, y extraídos de ese contexto los umbrales porcentuales pueden resultar equívocos.⁴¹ Éste es un problema general que afecta a los conocimientos que se obtienen por vía del derecho comparado: las instituciones encuentran su significado preciso en un determinado contexto (social, cultural, jurídico); aunque se copie cuidadosamente su regulación específica, ello no garantiza que funcionen satisfactoriamente trasladadas a un ordenamiento diferente. Las determinaciones numéricas, aunque tienen una mayor apariencia de objetividad, se exponen a problemas similares. Un mismo porcentaje puede llevar a consecuencias bien diferentes, dependiendo, por ejemplo, de la metodología (o la ideología) aplicada para determinar quiénes pertenecen a la minoría lingüística o étnica correspondiente (concepciones subjetivas, objetivas o mixtas). Si los datos oficiales parecen excesivamente cicateros según los observadores externos o los propios afectados, como podría ser el caso de Austria, un porcentaje del 10 % puede resultar tan riguroso como uno mayor aplicado en otro ordenamiento.

Por otra parte, es evidente que si se incorpora constitucionalmente la finalidad de la protección de las minorías no puede pretenderse porcentajes demasiado altos.⁴² Cuando se establece constitucionalmente la protección de las minorías ya se tiene una idea cabal de las minorías asentadas tradicionalmente en el territorio. Como reitera el propio Tribunal Constitucional español, el reconocimiento constitucional de la oficialidad de una lengua española distinta del castellano no depende de su influencia social, es decir, no exige su condición de lengua mayoritaria en una zona. Si se incorpora a la Constitución la oficialidad de las lenguas distintas del castellano o la protección de las lenguas minoritarias ya se es consciente de la importancia sociológica de esas lenguas. Las mayorías no necesitan normas de protección. La determinación del umbral necesario dependerá de las características específicas (sociales, culturales, sociolingüísticas, demográficas, geográficas, etc.) de las minorías o lenguas autóctonas que existan dentro de las fronteras de un determinado estado y de los sectores concretos en que vaya a ser relevante aquél (enseñanza, uso oficial, etc.). Si existen minorías relativamente importantes y asentadas homogéneamente en el territorio, la fijación de umbrales relativamente altos puede resultar inocua: en sus lugares tradicionales se garantiza a la minoría la conservación y man-

41. Véase en este sentido HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 94.

42. VEITER (*Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, *op. cit.*, p. 89) rechaza que la fuerza numérica de un grupo lingüístico o étnico haya de constituir una precondition para la introducción de normas de protección.

tenimiento de su lengua y cultura. Si las lenguas minoritarias cuentan, en cambio, con un número reducido de hablantes o éstos están muy diseminados por el territorio, la satisfacción de la finalidad constitucional de la protección de las minorías o de la diversidad lingüística y cultural hace necesario que los umbrales no se establezcan con excesivo rigor: la alternativa es simplemente el no reconocimiento legal de esos grupos étnicos o de esas lenguas minoritarias. Desde esta perspectiva, un porcentaje del 25 % para establecer la señalización viaria bilingüe en una localidad o municipio parece excesivamente restrictiva para la protección de la existencia y la conservación de los grupos étnicos. En efecto, dadas las concretas circunstancias de la minoría eslovena en Carintia cabe preguntarse qué función ha desempeñar una señalización bilingüe cuando se exige un porcentaje tan alto.⁴³ Con esa exigencia una gran parte de la zona tradicional de asentamiento queda sin señalización bilingüe. La señalización bilingüe no sirve ni siquiera para una delimitación aproximada del territorio tradicional de asentamiento que identifique la vinculación de los miembros del grupo étnico con ese territorio. La señalización bilingüe se convierte, en cambio, en un símbolo de la asimilación continua:⁴⁴ sólo si el grupo étnico se concentra en ciertos núcleos de población se puede garantizar a sí mismo una señalización bilingüe, pero eso significa un repliegue y un abandono continuo de territorio, la pérdida de la conciencia de los límites tradicionales de asentamiento y, a largo plazo, la convicción de la inutilidad de resistirse a la asimilación.

Pero aunque el número de hablantes de la lengua minoritaria o de miembros del grupo étnico fuese calculado con una metodología uniforme y las características del grupo fuesen semejantes (número absoluto y relativo), tampoco podrían trasladarse sin más los porcentajes adoptados en un instrumento jurídico concreto (en un tratado internacional o en una legislación estatal). En efecto, el número de hablantes (o de miembros del grupo étnico) no es el único factor a considerar. Otros criterios que también influyen a la hora de fijar un porcentaje relevante (o a la hora de establecer el uso oficial de una lengua) son: la historia lingüística, la continuidad del territorio de la lengua, la existencia de una demanda explícita o la estabilización de las lenguas nacionales.⁴⁵ Estos criterios pueden elevar o hacer descender el umbral teórico elaborado en abstracto.

43. En este mismo sentido HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 94.

44. HILPOLD, «Der Ortsnamenstreit...», *op. cit.*, p. 94.

45. Véase A. PAPAUX, «Droit des langues en Suisse: la cohabitation des langues officielles dans l'Administration fédérale et cantonale», en el volumen sobre *La convivencia lingüística en la diversidad*, coordinado por I. Agirreazkuenaga, que será editado próximamente por el IVAP.

Con la referencia a la historia lingüística, no se pretende significar una reconstrucción del territorio poblado por la minoría ni volver atrás en la historia de forma que los que no hablen la lengua minoritaria estén obligados a aprenderla y a conservarla. Pero no puede aplicarse a una lengua minoritaria o a un grupo étnico que ha sufrido, por desprotección, asimilación o persecución, un retroceso importante en tiempos recientes, el mismo porcentaje que al grupo étnico que no ha sufrido ese retroceso. Este criterio conduce, en definitiva, a tratar al grupo étnico o lingüístico sobreviviente como si todavía dispusiera de la importancia cuantitativa perdida en tiempos recientes con las medidas asimilacionistas o persecutorias.⁴⁶

Por otro lado, el mantenimiento de las fronteras lingüísticas y de espacios lingüísticos homogéneos puede ser considerado en determinadas sociedades como un valor importante para la convivencia pacífica de las diversas lenguas en el seno de un estado. Así, por ejemplo, la Constitución federal suiza señala que, para garantizar la armonía entre las comunidades lingüísticas, los cantones deben respetar la composición lingüística tradicional de los territorios y atender a las minorías lingüísticas asentadas (art. 70.2). De esta forma se acepta que porcentajes en ocasiones relativamente altos (de más del 30 %) no sean suficientes para, por ejemplo, reconocer derechos lingüísticos a los germanófonos en un cantón francófono (o viceversa), en el entendimiento de que alemán y francés son lenguas oficiales en exclusividad de otros cantones (22 cantones monolingües, de ellos, dos francófonos) y en todo caso mayoritarias en el seno de la federación y en otros estados limítrofes. Sin embargo, ese mismo requisito cuantitativo sería probablemente considerado desproporcionado y abusivo para el reconocimiento de la oficialidad del retorromano⁴⁷ a nivel federal o cantonal, teniendo en cuenta el número muy reducido de hablantes de esa lengua (que ni son capaces de desplazar las fronteras lingüísticas ni son mayoría en ningún cantón). Si el principio del respeto de las fronteras lingüísticas se concibe de forma general como un elemento importante de la ordenación de la convivencia lingüística en Suiza, el principio es especialmente vital para las lenguas minoritarias, so pena de acabar con la proclamada diversidad lingüística, y ello puede justificar una mayor restricción de la libertad de lenguas que la constitucionalmente admisible en otro tipo de circunstancias.⁴⁸ La nueva Constitución federal suiza, en vigor desde el 1 de enero

46. Véase, en este sentido, VEITER, *Das Österreichische Volksgruppenrecht...*, op. cit., p. 57.

47. Sobre esta pequeña comunidad lingüística puede verse la monografía de W. CATRINA, *Die Rätoromanen zwischen Resignation und Aufbruch*, Orell Füssli, Zurich/Schwäbisch Hall, 1983, p. 290 y sig.

48. La discusión sobre las consecuencias del principio de territorialidad y de la libertad

de 2000, mejora en este sentido el estatus legal del retorromano, hablado por el 0,5 % de la población suiza: antes era lengua nacional pero, a diferencia del alemán, francés e italiano, no era oficial de la federación. Ahora «el retorromano es también lengua oficial en las relaciones que mantiene la federación con las personas de lengua retorromana» (art. 70.1).⁴⁹ Ante grupos lingüísticos de número reducido no hay muchas alternativas: o se sanciona legalmente su asimilación o las normas de protección se adecuan al número exiguo de hablantes. La finalidad constitucional de proteger la diversidad cultural y lingüística o de garantizar la existencia y la conservación de las lenguas minoritarias autóctonas obliga a obviar la importancia numérica de esos grupos lingüísticos.

Por último, la existencia de una demanda explícita del uso oficial, de la enseñanza o de la señalización en la lengua minoritaria puede y debe servir de contraste al dato sobre la importancia numérica actual del grupo lingüístico, a menudo reducido paulatina o abruptamente por políticas recientes de desprotección, asimilación o persecución. Una voluntad de enseñanza de o en la lengua minoritaria, de garantía de su uso oficial ante y por las autoridades más inmediatas o de señalización bilingüe, dentro del territorio de asentamiento tradicional del grupo lingüístico de una lengua minoritaria, debe ser atendida debidamente por los poderes públicos. Ello es tanto una exigencia democrática como una consecuencia de la garantía constitucional de la diversidad cultural y lingüística. En el pasado la aplicación del principio de libertad de adhesión respecto a las comunidades étnicas o lingüísticas ha sido contemplado con suma desconfianza por los miembros más conscientes de las minorías, y con razón: el principio hacía abstracción de las motivaciones políticas y de prestigio social que condicionaban en la práctica esa supuesta capacidad de elección, y en consecuencia justificaba y consagraba la asimilación efectiva de la minoría por la mayoría. La minoría sólo obtenía pérdidas, nunca ganancias, de la aplicación del principio: el principio era otra arma del arsenal ideológico del liberalismo político que apuntalaba así una determinada idea nacional. Sin

de lenguas dista de estar cerrada en Suiza. Cada vez se aborda más críticamente el hecho de que un número importante de ciudadanos carezca de derechos lingüísticos en un determinado cantón o municipio y se cuestiona el interés público constitucionalmente relevante en la homogeneidad de los espacios lingüísticos o en el mantenimiento de la paz lingüística. Sin embargo, parece aceptado que la protección de una lengua minoritaria sí constituye una finalidad constitucionalmente legítima para restringir la libertad de lenguas. Véase J. P. MÜLLER, *Grundrechte in der Schweiz*, Stämpfli, Berna, 1999, p. 140 y sig.

49. Véase G. SOBIELA-CAANITZ, «La Suisse a révisé l'article 116 de sa constitution», *Europa-Ethnica*, núm. 3-4, 1996, p. 144-151.

embargo, no hay ningún impedimento, desde la teoría constitucional o desde la protección de los grupos étnicos, para respetar y satisfacer adecuadamente el principio de libertad de adhesión cuando sirve realmente a la *conservación* de los grupos étnicos y lingüísticos minoritarios y no a su asimilación. De esta forma la demanda de derechos lingüísticos o de una señalización bilingüe en el territorio de asentamiento tradicional del grupo étnico o de la lengua no necesita ser fundamentada o corroborada por elementos objetivos, por ejemplo mediante la existencia de un número determinado de hablantes en la localidad. La demanda explícita debe ser, en suma, otro elemento a tomar en consideración en un sistema constitucional verdaderamente destinado a proteger la diversidad lingüística y cultural.

—abstract / resum—

HIGHWAY SIGNAGE AND MINORITY
LANGUAGES: SOME REFLECTIONS
REGARDING THE SENTENCE
OF THE AUSTRIAN CONSTITUTIONAL
COURT ON BILINGUAL SIGNAGE
IN CARINTHIA

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN

In Austria, and particularly in the federal state of Carinthia, bilingual highway signage has been a controversial issue since the end of World War II. The south of Carinthia has traditionally been an area of settlement for ethnic Slovenes. According to the 1976 Federal Act on Ethnical Groups, currently in effect, even when a municipal district had a Slovene-speaking population, if this population did not reach the threshold of 25 % of the population established in the law, bilingual signage was not applicable. That rule has been applied until the present day. Nevertheless, on December 13, 2001, the Constitutional Court of Austria issued a ruling on bilingual highway signposting

SENYALITZACIÓ VIÀRIA I LLENGÜES
MINORITÀRIES: ALGUNES REFLEXIONS
ENTORN DE LA SENTÈNCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
AUSTRÍAC SOBRE LA SENYALITZACIÓ
BILINGÜE A CARÍNTIA

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN

A Àustria, i particularment a l'estat federat de Caríntia, la senyalització viària bilingüe és una qüestió conflictiva des del final de la Segona Guerra Mundial. El sud de Caríntia constitueix una zona d'assentament tradicional del grup ètnic eslovè. Segons la vigent Llei federal de grups ètnics de 1976, la senyalització bilingüe no era aplicable a les demarcacions municipals que, tot i comptar amb població de llengua eslovena, no arribaven al nou llinar previst del 25 % del total de la població. Aquest ha estat el règim aplicat fins ara. Tanmateix, el Tribunal Constitucional austríac pronuncià el 13 de desembre de 2001 una sentència sobre la senyalització viària bilingüe a Caríntia

in Carinthia that makes it necessary to reconsider the niggardly regulation provided for under the law and enforced until today. The ruling finds that that legal requirement is incompatible with a constitutional standard that contains no restriction, whereas, it points out, the relevant percentage established in international practice varies between 5 and 25 %. Consequently, a locality that over a long period of time shows a minority population percentage in excess of 10 % constitutes a mixed population in the sense referred to in the constitutional norm and should be subject to bilingual highway signage. The ruling has provoked political, legal and media controversy of hitherto unknown proportions in that country. Although the Austrian Constitutional Court shows a very favorable attitude towards the protection of minorities in its ruling, certain social and political sectors, and even some voices from academia, have reacted with an usual degree of violence, which has gone so far as to include direct attacks on the Court's Chief Judge and on the institution itself. Independently of its political repercussions, the ruling has many facets and is of interest from the perspective of the body of law regarding the protection of minorities, international law and procedural and substantive constitutional law. This paper does not attempt to address those multiple facets, concentrating exclusively on the question of highway signage and minority languages. Towards that end, the paper first sets forth the law regarding highway signage in Austria and the practice that has been followed hitherto. Secondly, the paper analyzes the ruling of the Austrian Constitutional

que obliga a replantejar aquesta restrictiva regulació prevista i aplicada fins ara. La Sentència estima que aquesta exigència legal és incompatible amb una norma de rang constitucional que no inclou cap tipus de restricció, i que en la pràctica internacional s'ha establert un percentatge rellevant d'entre el 5 i el 25 %. Per tant, una localitat que, considerada durant un període llarg de temps, presenta un percentatge de minoria superior al 10 %, constitueix una població mixta en el sentit de la norma constitucional i, per tant, ha d'estar subjecta a la senyalització viària bilingüe. La Sentència ha provocat una controvèrsia jurídicopolítica i mediàtica inaudita en aquell país. Malgrat que el Tribunal Constitucional austríac manifesta en aquesta sentència una actitud molt favorable a la protecció de les minories, determinats sectors socials i polítics, i fins i tot algunes veus acadèmiques, han reaccionat amb una virulència inusitada, que ha arribat fins als atacs directes al seu president i a la institució. Independentment de les repercussions polítiques, la Sentència és rica en facetes i presenta interès des de la perspectiva del dret de la protecció de les minories, del dret internacional i del dret constitucional processal i material. Aquest treball no pretén abordar aquestes múltiples facetes, sinó només la qüestió de la senyalització viària i les llengües minoritàries. Amb aquesta finalitat s'exposa, en primer lloc, el règim jurídic de la senyalització viària a Àustria i la pràctica desenvolupada fins ara; a continuació s'analitza el contingut de la Sentència del Tribunal Constitucional austríac sobre la senyalització bilingüe a Caríntia; i, finalment, es reflexiona des d'una perspec-

Court on bilingual signage in Carinthia. Lastly, taking a general perspective, the paper offers some reflections on some of the aspects raised by the Court's ruling.

tiva general sobre alguns aspectes suscitats per la Sentència.