

SOCIOECONOMÍA Y LENGUA: ENTRE LA PROTECCIÓN PÚBLICA Y LA AUTONOMÍA PRIVADA*

Alba Nogueira López*

Resumen

La protección de los derechos lingüísticos en las relaciones privadas responde generalmente a una fase de evolución de las políticas lingüísticas. La necesidad de respetar la autonomía privada y de que las medidas de intervención sean proporcionadas condiciona el tipo de obligaciones lingüísticas posibles. La potencialidad estratégica que tienen la contratación pública y la actividad subvencional para modular el paisaje lingüístico también hace necesario examinar su alcance y límites.

Palabras clave: intervención lingüística en la economía; contratación pública; subvenciones; mercado interior europeo; razones imperiosas de interés general; principio de proporcionalidad; etiquetado; cuotas.

SOCIOECONOMICS AND LANGUAGE: BETWEEN PUBLIC PROTECTION AND PRIVATE AUTONOMY

Abstract

The protection of linguistic rights in private relations generally responds to an evolutionary stage of language policies. The need to respect private autonomy and proportionality of the measures determines the design of linguistic obligations. The strategic potential that public procurement and subsidy have to modulate the language landscape means it is also necessary to examine their scope and limits.

Keywords: linguistic intervention in the economy; public procurement; subsidies; European internal market; overriding reasons of general interest; principle of proportionality; labelling; shares.

* Este trabajo se enmarca en el programa “Axudas do programa de consolidación e estruturación de unidades de investigación competitivas. Modalidade grupos con potencial de crecemento” (Xunta de Galicia CN 2012/078).

** Alba Nogueira López, profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela. alba.nogueira@usc.es

Artículo recibido el 30.10.2019. Evaluación ciega: 28.11.2019. Aceptación de la versión final: 28.11.2019

Citación recomendada: Nogueira López, Alba. (2019). Socioeconomía y lengua: entre la protección pública y la autonomía privada. *Revista de Llingua i Dret, Journal of Language and Law*, 72, 44-63. <https://doi.org/10.2436/rld.i72.2019.3372>

Sumario

1 Introducción

2 La regulación lingüística de la actividad de las Administraciones con incidencia en la economía: contratos y subvenciones

2.1 Los usos lingüísticos de los contratistas: cuestiones competenciales y extensión del principio de opción lingüística

2.2 Las subvenciones como forma de encauzamiento de la iniciativa privada y su vertiente lingüística

2.3 Las plataformas electrónicas de contratación y subvenciones y su impacto en los usos lingüísticos privados

3 Mercado interior y lengua

4 Derechos de los consumidores, etiquetado de productos y cuotas de emisiones

5 Conclusiones

Referencias bibliográficas

“Tales disposiciones justifican el presente Real Decreto mediante el cual se exige la presencia de los caracteres específicos del idioma castellano en los teclados de los diversos aparatos que se utilizan para la escritura y que se ponen a disposición del público. Con ello se asegura la correcta expresión escrita de dicha lengua.

La medida contribuye, además, al mantenimiento de la identidad de la lengua oficial del Estado en consonancia con los principios del Derecho comunitario que proclaman el “florecimiento de las culturas de los Estados miembros”, el respeto a “la identidad nacional”, así como el “desarrollo de las culturas” de los mismos, que se encuentran recogidos en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.”

Real Decreto 564/1993, de 16 de abril, sobre presencia de la letra «Ñ» y demás caracteres específicos del idioma castellano en los teclados de determinados aparatos de funcionamiento mecánico, eléctrico o electrónico que se utilicen para la escritura

1 Introducción

La protección de los derechos lingüísticos en las relaciones privadas, fundamentalmente en el tráfico económico, las relaciones laborales y comerciales, presenta singularidades con respecto al ámbito jurídico-público. El propio Tribunal Constitucional en su sentencia inaugural sobre el tratamiento de las lenguas, STC 82/1986, de 26 de junio, ligaba el estatuto de oficialidad a la esfera pública: “es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”. Esta circunstancia, unida al mandato de protección constitucional y estatutario dirigido también a los poderes públicos, explica que la protección de los derechos lingüísticos haya comenzado, en primera instancia, por los usos administrativos —y el empleo público como reverso—, la educación y los servicios públicos.

Por otro lado, la necesidad de conciliar la intervención en el ámbito privado con el respeto de la autonomía privada y el principio de no discriminación por razón de elección de lengua que guía la regulación lingüística, impone condicionantes para esta regulación más fuertes que en la esfera pública. Sin embargo, no debemos olvidar que, sea de forma más intensa o laxa, es un lugar común para todos los ordenamientos jurídicos (plurilingües o monolingües) la protección de su(s) lengua(s) nacional(es) también en las relaciones interprivadas y en el tráfico económico. El Real decreto 564/1993, de 16 de abril, que encabeza estas páginas evidencia la “normalidad” de las regulaciones lingüísticas y que también operan razones de identidad nacional y cultural como justificación de este tipo de medidas. El etiquetado de productos, la contratación, la rotulación de establecimientos o la información a los usuarios son ámbitos en que es habitual la existencia de regulaciones con contenido lingüístico normalmente con la finalidad de proteger la inteligibilidad de las transacciones y proteger a los consumidores (generalmente a los hablantes de la lengua oficial).

Las políticas lingüísticas autonómicas, si bien centraron sus esfuerzos iniciales en equilibrar la presencia de la lengua y garantizar los derechos de los hablantes en la esfera pública, han ido dando entrada progresivamente a normas dirigidas a incidir también en la privada. Podría decirse que la Ley de Política Lingüística de Cataluña de 1998 inaugura esa segunda etapa de intervención en las relaciones económicas y privadas que, de forma mucho más fragmentaria, han seguido diversas comunidades autónomas. Esta intervención en el ámbito privado se producía de forma medida y gradual para respetar precisamente el espacio de la autonomía privada. La ley recordaba en su preámbulo que sus preceptos tenían “carácter indicativo para los ciudadanos y ciudadanas y sólo crea obligaciones para las Administraciones y para determinadas empresas si el carácter de servicio público de su actividad y la protección de los derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas lo hacen aconsejable”. Una regulación, por tanto, con una intensidad gradual en el nivel de intervención: obligaciones para las personas jurídico-públicas, un nivel de intervención intermedio para los servicios públicos gestionados indirectamente o negocios privados de una cierta dimensión, y políticas de promoción para el ámbito privado. Un ejemplo de cómo el principio de proporcionalidad en la intervención es clave en la regulación lingüística de la esfera privada.

Por su parte, el Gobierno central no ha renunciado tampoco a tener una intervención en las exigencias lingüísticas para garantizar la presencia del castellano en los ámbitos económicos y, también, para acotar — que no impulsar, como dictaba el mandato del artículo 3 de la Constitución— la presencia de las otras lenguas oficiales. Se ha desentendido, por el contrario, de cumplir con los compromisos ratificados en el marco de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias para proteger las lenguas propias. No olvidemos que, entre los compromisos ratificados, el artículo 13 contempla un abanico de ellos relativo a la “vida económica y social”. Los referidos a la no discriminación y empleo de las lenguas propias en las relaciones laborales, la documentación empresarial, de productos en general, de documentos y productos financieros y bancarios, claramente interpelan a las autoridades centrales en ámbitos de su competencia y requerirían una acción para cumplir este tratado internacional que el reino de España ratificó en 2001.¹

Este trabajo pretende hacer un repaso por los principales trazos de esa intervención lingüística en el sector socioeconómico, los límites a los que está sometida y los efectos que se derivan de la integración en el mercado interior europeo. Aunque es habitual que el estudio de estas cuestiones se circunscriba a las relaciones entre privados (laborales, comerciales, empresariales...), entendemos que la enorme incidencia que sobre el tráfico y las actividades económicas tiene la actividad contractual y subvencional de las Administraciones públicas merece un tratamiento también desde su perspectiva lingüística.

2 La regulación lingüística de la actividad de las Administraciones con incidencia en la economía: contratos y subvenciones

Si se examina la legislación lingüística existente en las comunidades autónomas con lengua propia, puede apreciarse como esta normalmente cuenta con un núcleo duro y originario que regula en primer término la esfera ligada a la oficialidad y a su presencia en el ámbito público (usos administrativos, empleo público, educación). Algunas comunidades autónomas posteriormente han diseñado un segundo círculo de intervención que busca ampliar la normalización lingüística al tráfico jurídico-privado regulando esos espacios de intervención “mixtos” en los que el poder público incide en el ámbito socioeconómico (contratación pública, actividades de fomento con incidencia en la economía). A veces, encontramos, también, un tercer ámbito de regulaciones más estrictamente ligadas al ámbito privado (etiquetado, relaciones laborales...), pero también más claramente fragmentarias y con un alcance más limitado. Es ese segundo círculo, el de los instrumentos administrativos con incidencia en el tráfico económico privado, el que abordaremos en primera instancia tanto por su potencial para la normalización lingüística en la esfera privada, como porque es representativo de un segundo momento de la legislación lingüística que pretende consolidar la oficialidad transitando del

¹ La intervención lingüística en la economía usando el amparo que ofrece el artículo 13 de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias podría calificarse de muy limitada tanto desde la perspectiva estatal, como la autonómica. Así como en el ámbito educativo o en la justicia se ha evocado con frecuencia la distancia entre las garantías lingüísticas existentes y los compromisos de la Carta, lo cierto es que no se ha usado apenas como argumento de autoridad (por no decir ya como legislación aplicable) para exigir una acción más amplia en este ámbito. Sobre la interpretación de este artículo 13 a la luz de los informes de cumplimiento del Comité de Expertos *vid.* Urrutia (2012).

plano jurídico-público a la vida social y económica haciendo normal el uso de la lengua propia en todas las esferas.

2.1 Los usos lingüísticos de los contratistas: cuestiones competenciales y extensión del principio de opción lingüística

Aproximadamente un 20 % del PIB es la cifra que se calcula que mueve la contratación del sector público. Un volumen económico muy relevante que sirve para contratar la prestación de servicios, suministros y obras que se ofrecen al conjunto de la ciudadanía. Cuando recibimos la factura del agua o de la recogida de residuos, cuando la megafonía o la cartelería de servicios externalizados realiza anuncios, cuando se busca asesoramiento experto para resolver un problema jurídico o para adoptar un plan o decisión administrativa, en todos esos casos, la lengua que usan los prestadores externos a la Administración (que son sujetos privados) es un elemento relevante de esas prestaciones que se pagan con dinero público y cuyos prestadores sustituyen a la Administración en actividades para las que esta carece de medios.

La contratación pública estratégica para perseguir objetivos públicos sociales, ambientales o, también, lingüísticos ha experimentado un fuerte impulso en los últimos tiempos por diversos factores. Amoedo (2018: 20) apunta varios de ellos. La regulación favorable de las directivas europeas de 2014 a los usos “estratégicos” de la contratación pública, las restricciones presupuestarias que obligaron a buscar vías alternativas para apoyar políticas transformadoras y la presencia de fuerzas políticas nuevas en gobiernos municipales serían principalmente los elementos que pueden contribuir al empleo de cláusulas lingüísticas en la contratación. No obstante, la introducción de estas cláusulas lingüísticas ha tenido que sortear obstáculos jurídicos, debido tanto a la posible vulneración del derecho de opción lingüística, como a las limitaciones competenciales.

El primero de ellos es la existencia, o no, de discriminación o vulneración de un eventual derecho de opción lingüística de los concesionarios y contratistas, como se ha planteado ante los tribunales en algunas ocasiones. Fernández Rodríguez (1998: 2) defendía, precisamente, la imposibilidad de entrar a regular usos lingüísticos en sujetos privados porque sería una coacción desproporcionada a la libertad de estos y que no respondería a la necesidad de proteger otros derechos prevalentes. No obstante, debe tenerse en cuenta que los concesionarios y contratistas trabajan por cuenta de la Administración en virtud de un contrato y adoptan la posición que tendría la Administración si, en vez de haber recurrido a la gestión indirecta, hubiera prestado directamente los servicios correspondientes. Por ese motivo, la Administración contratante podría someter a los concesionarios a la regulación que establezca de los usos lingüísticos en sus relaciones con los ciudadanos (Prieto, 1998: 108-109). La Administración contratante puede establecer también obligaciones de entregar documentos en la lengua cooficial (al igual que impone el cumplimiento de exigencias de seguridad, de calidad, de transparencia...); atender al público con los usos lingüísticos que se establezca para la Administración con pleno respeto a los derechos de los ciudadanos (atención oral, facturas traducidas, servicios de atención al cliente...); en la medida en que la posición jurídica del contratista no es la de un ciudadano, sino la de prestador indirecto de un servicio público (en el caso de contratos de servicios) o la de realizador de una prestación encargada por cuenta de la Administración en la que esta puede imponer las condiciones en que se realiza esa prestación.

Cuestión distinta es la posición de ese mismo contratista en las fases previas a la adjudicación del contrato. En tanto no se formalice el contrato, goza de los mismos derechos lingüísticos que cualquier ciudadano a usar y a disponer de los documentos administrativos en la lengua de su elección. Retortillo (1998: 52) precisaba también la diferencia en el régimen jurídico de los derechos lingüísticos de los gestores indirectos de servicios públicos cuando este se hacía mediante concesión, lo que se traduciría en su sometimiento claro a los usos lingüísticos de la Administración, a cuando se efectuaba mediante una autorización administrativa, resultando “más discutible” la configuración como lengua propia de estas empresas.

Un segundo problema jurídico que podría plantear la introducción de cláusulas lingüísticas en la contratación es el propiamente competencial. Determinar, en suma, si esto forma parte de la competencia básica del Estado en materia contractual o si emana de la competencia autonómica sobre la normalización lingüística. Lo cierto es que algunas comunidades autónomas y ayuntamientos han regulado esta cuestión con base a su competencia en materia de lengua; y han introducido previsiones normativas para establecer una equivalencia o extensión de los usos lingüísticos de la Administración a sus concesionarios o contratistas; y aprobado

directrices más detalladas para articular la inclusión de estas cláusulas en la contratación administrativa. Así lo han hecho Cataluña,² País Vasco,³ Navarra⁴ y Valencia.⁵ En cambio, en Galicia no existe una previsión semejante e, incluso, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa publicó en el 2013 el *Acordo 1/2013 da XCCA-Galicia sobre o uso das linguas oficiais nos procedementos de contratación*, que se limitaba, fundamentalmente, a preservar el uso del castellano en los procedimientos ante la UE y garantizar el derecho de opción lingüística de los licitantes.

La jurisprudencia ha abordado de forma vacilante tanto la cuestión del supuesto derecho de opción lingüística de los contratistas como la competencial. Existen algunas sentencias de tribunales de justicia confusas y con una argumentación deficiente (STSJ de Galicia de 23 de febrero de 2006 y STSJ de Galicia 89/2016, de 18 de febrero, entre otras de este mismo tribunal), precisamente, porque no diferencian los dos momentos del *iter* contractual y las consecuencias jurídicas sobre los usos lingüísticos que de ellas se derivarían.⁶ Si las Administraciones deciden que, para promover el uso de la lengua o amparar los derechos de los usuarios de los servicios concesionados, es preciso prever en los pliegos de contratos, o bien en la normativa general de contratación o lengua, previsiones sobre los usos lingüísticos de los contratistas, parece claro que podría hacerse siempre y cuando estos usos no supongan lesión para los derechos de esos usuarios. El contratista como tal no ostenta en esa relación la cualidad de “ciudadano”, entendida como una persona que está estableciendo una relación con la Administración de sujeción general. En esa línea, la STSJ de Cataluña 316/2012, de 23 de mayo, entiende que cabe admitir la obligación de uso del catalán por los concesionarios y contratistas “en los términos de la Sentencia 31/2010; esto es, en la medida en que aquellos actúen en la gestión de servicios públicos, de forma que el estatuto lingüístico se asocia al servicio y no a la persona del concesionario” (FJ 6). En definitiva, la condición de contratista de la Administración de un prestador de un servicio público lo convierte en un *alter ego* de esta, sin que pueda desconocer los derechos que el ordenamiento jurídico atribuye a los ciudadanos en sus relaciones jurídico-públicas.

2 Eva Pons (2017) enumeraba los artículos 4 y 5 del *Decret 107/1987, de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya* (desarrollado por circulares y acuerdos). También el artículo 159 de la Ley 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público incluye previsiones al respecto que se desarrollan por el *Acord del Govern (20 juny 2017) del "Codi per a una contractació pública socialment responsable en l'Àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el sector públic que en depèn"*. En el plano de las circulares y acuerdos hay que señalar como antecedente en Cataluña, la Circular de 24 d'abril de 1989, que desarrolla el Decreto 107/1987; y posteriormente una serie de acuerdos del Govern de la Generalitat: *Acord de 4 de febrer de 2003, pel qual s'aproven noves mesures per impulsar l'ús de la llengua catalana; Acord de 30 de novembre de 2004, pel qual s'aproven mesures per fomentar l'ús del català mitjançant la contractació pública, les subvencions i els crèdits i avals atorgats per l'Administració de la Generalitat i les entitats adscrites o vinculades; Acord de 20 de juny de 2017 pel qual s'aprova el Codi per a una contractació socialment responsable*; y otros de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa: *Recomanació 2/2003, de 4 de març, sobre clàusules lingüístiques en la contractació administrativa; Recomanació 3/2003, de 18 de juliol, sobre clàusula lingüística en determinats contractes de subministrament; Recomanació 1/2009, de 30 de juliol, d'adaptació de la Recomanació 2/2005, de 5 de maig sobre la inclusió de clàusules lingüístiques en els contractes administratius per tal de fomentar l'ús del català*.

3 El artículo 18 del Decreto autonómico 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la comunidad autónoma de Euskadi, regula los denominados planes de normalización del uso del euskera, uno de cuyos aspectos serían las “medidas contempladas en materia de contratación”. El Acuerdo del Gobierno vasco de 28 de febrero de 2006 establece las condiciones lingüísticas a aplicar en la ejecución de los contratos

4 Disposición adicional octava del Decreto foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes, establece: “En la gestión indirecta de servicios públicos mediante fórmulas concesionales, cuya titularidad corresponda a las administraciones públicas a las que resulten de aplicación la Ley Foral del Euskera y este decreto foral, se adoptarán las medidas necesarias para que esos servicios públicos se presten con respeto a los derechos lingüísticos de la ciudadanía”.

5 Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público (DOCV, núm. 7852, de 17 de agosto 2016).

6 STSJ Galicia 89/2016 (FJ 6): “Del artículo 4 de la Ordenanza se impugnan sus apartados 2 y 3, que son del siguiente tenor: “2. O Concello demandará dos seus contratistas e provedores que fagan uso do galego nos bens e servizos que sexan obxecto do contrato, e así se fará constar nos correspondentes pregos de condicións. 3. Cando o Concello encargue estudos, proxectos e traballos análogos a terceiros, demandará que, sempre que sexa posible, sexan realizados en lingua galega”. Su impugnación tiene que ser acogida, pues la demanda a la que se refieren es contraria al derecho al uso del castellano que establecen la Constitución y el estatuto de Autonomía, y que tiene que ser garantizada por la Administración según dispone la Ley 3/1983. Por la misma razón ha de ser anulado el artículo 15, que dice: “O Concello de Lugo requiriralles aos seus contratistas, concesionarias/os, provedoras/os e demais axentes que estean traballando por conta da Administración, que fagan uso do galego nos bens e nos servizos (rotulación, recibos, atención ao público, contratos coas usuarias e usuarios...) que sexan obxecto de contrato. Estes requisitos han de constar no prego de condicións dos contratos administrativos que aprobe o Concello. O Gabinete de Normalización Lingüística do Concello encargarse de avaliar a calidade lingüística do produto e de informar sobre a súa validez”.

De forma más significativa hay que mencionar la STS de 14 de febrero de 2017 en relación con las previsiones lingüísticas en la contratación en la Ordenanza de Lasarte-Oria. El TS desestima el recurso de la Abogacía del Estado, avalando la competencia municipal para regular esta cuestión, sin perjuicio de la normativa estatal básica y las normas de desarrollo vascas. Al respecto afirma: “La Ordenanza impugnada no es una suerte de reglamento general de contratación local en el ámbito del Ayuntamiento demandado. Regula un aspecto muy concreto y con la cobertura antes expuesta, de la que se deduce un mandato para implantar ciertas medidas de normalización lingüística para la contratación de un concreto tipo de contratos de gestión de servicios”. Y, además, advierte que esta regulación ofrece más seguridad jurídica que la introducción en los pliegos, que, por otra parte, tampoco rechaza.⁷ Se despeja, parece, el debate sobre si la ausencia de mención, en la legislación básica de contratos del sector público, de las cláusulas lingüísticas como un subgénero hermano de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación estratégica impedía su regulación autonómica o local. Otra cuestión es cómo introducir estas cláusulas en la contratación, y los momentos y formas más adecuados para evitar una impugnación por un efecto discriminatorio de estas, cuestiones éstas que desgrana de forma detallada Amoedo (2018).

A pesar de esto, el TSJ de Euskadi ha dictado posteriormente la Sentencia de 29 de mayo de 2017, contradictoria con esta jurisprudencia en relación con el Plan de normalización del uso del euskera en el ámbito de actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y sus organismos autónomos para el periodo 2013-2017. Obviando, como recuerda Urrutia (2017: 230), que “Tal planteamiento es discutible en la medida que elude analizar la posición que, como proveedor de servicios públicos, debe garantizar el adjudicatario en cumplimiento de la Ley de normalización del euskera”.

Más sorprendente es la Sentencia del Tribunal Supremo 190/2019, de 19 de febrero, que resuelve un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Lugo frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 18 de febrero de 2016, sobre la Ordenanza del uso del gallego en la Administración municipal. La sentencia del Tribunal Supremo ratifica, en todos sus extremos, la decisión del TSJ y lo hace con parecida parquedad en la argumentación jurídica, desconocimiento de la legislación vigente y apartamiento de las propias decisiones (recientes) de la misma Sala. Se podría decir que es una sentencia tan militante en su interpretación contraria a la normalización de las lenguas propias distintas del castellano, como tosca en su fundamentación jurídica. En particular llama la atención la ratificación de la anulación de sendos preceptos que fijaban obligaciones lingüísticas a los concesionarios y contratistas. Esta interpretación del TS, además de obviar la diferencia jurídica que hay entre la posición del concesionario y la del ciudadano, en términos de garantía de los derechos lingüísticos, es contradictoria con lo sostenido precisamente por el propio Tribunal Supremo en la Sentencia 250/2017, de 14 de febrero, en relación con la Ordenanza de Lasarte-Oria.

2.2 Las subvenciones como forma de encauzamiento de la iniciativa privada y su vertiente lingüística

El artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, fija las notas definitorias de la subvención y nos indica que es una transferencia dineraria modal. El beneficiario de la subvención se obliga a que “el proyecto, [la] acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”. La actividad subvencional, por tanto, supone una forma de actuar en el tráfico privado orientando la iniciativa social, empresarial, económica hacia unas finalidades que se consideran positivas. En el contexto del neoconservadurismo y la Big Society⁸ se producen transformaciones profundas del derecho público, con una Administración más reducida y estratégica en su actuación (Velasco, 2014: 25). Es en este marco en el que se incrementa el papel del tercer sector, substituyendo (o recuperando para la sociedad, como enuncia la doctrina *neocon*) parcialmente los recortes en los servicios públicos y la acción pública, en muchos casos apoyados por subvenciones.

Para poner en contexto la relevancia económica de un eventual condicionamiento lingüístico en este ámbito, hay que indicar que las subvenciones supusieron un 0,26 % del PIB en el 2016 —a pesar de que España es el

⁷ “Sus determinaciones podrían haberse incorporado, tratándose de la gestión indirecta de servicios municipales, directamente en el clausulado de cada pliego de condiciones administrativas particulares aplicables a cada contrato ex artículo 115 texto refundido LCSP, luego si se ha hecho en una norma general, aplicable a esos contratos, y no contrato a contrato, se gana en certeza y se da seguridad jurídica.”

⁸ Sobre el efecto de la iniciativa Big Society del Gobierno Cameron en Reino Unido, *vid.*: Woodhouse (2015).

tercer Estado miembro de la UE-28 con menos ayudas públicas en porcentaje del PIB—. El monto total de ayudas, sin embargo, según informes de la UE llegaba a los 3642 millones de euros (excluyendo las ayudas al ferrocarril, que supondrían 842 millones más). Además, “debe subrayarse la relevancia que en nuestro país concedemos a las ayudas a consumidores individuales [...] a las que dedicamos un 29%22 del total, frente a la escasa relevancia de este objetivo a nivel de la UE-28, con apenas un 4%” (CNMC, 2019: 16-17), lo cual claramente apunta a una mayor porosidad o capacidad normalizadora si se realiza un condicionamiento lingüístico de las subvenciones.

Por este motivo, varias de las comunidades autónomas con lengua propia han regulado con fórmulas diversas la introducción de requerimientos lingüísticos en la actividad subvencional. La Ley catalana 1/1998, de Política Lingüística, en su artículo 33, establece que “las empresas que han suscrito un concierto o Convenio de colaboración con la Generalidad o las Corporaciones locales de Cataluña, o son beneficiarias de ayudas o subvenciones de las mismas, deben utilizar, al menos, el catalán en la rotulación, en los avisos y en la documentación dirigidos al público, como mínimo, cuando estén vinculados al objeto de la ayuda o Convenio”. El Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (art. 51.1.c), también indica, en relación con las subvenciones y ayudas, que “cuando por la naturaleza del objeto de la ayuda o subvención el factor del uso de la lengua no sea irrelevante, y en todo caso en aquellas áreas de actuación a que se refieren los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, deberá contemplarse dicho factor entre los criterios objetivos de adjudicación”. En Galicia, la Ley 9/2007, de 13 de junio, de Subvenciones establece también este criterio de valoración “en todo caso” (art. 20.2.I): “Criterios de valoración de las solicitudes, en su caso. Se evaluará, en todo caso, el empleo de la lengua gallega en la realización de actividades o conductas para las que se solicita la ayuda”. En el caso de Valencia, la referencia figura en la “Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público” (DOCV núm. 7852 de 17 de agosto 2016), como criterio de concesión de subvenciones al que se atribuye ya una puntuación específica y general: “Uso del valenciano durante el desarrollo de la actividad y/o en las distintas publicaciones que, en su caso, se generen con motivo de su organización y para la difusión y divulgación de sus resultados: hasta dos (2) puntos”.

También en relación con las subvenciones, la jurisprudencia tanto de los TSJ como del Tribunal Supremo ha sido vacilante. La STSJ Euskadi sobre la Ordenanza de Lasarte-Oria desestima la impugnación de la Abogacía del Estado afirmando que “no ofrece duda que las normas que impidan la obtención de subvenciones a quienes no conozcan el euskera incurren en la proscrita infracción de los artículos 3 y 14 CE, mas no es éste el caso, dado que el uso de las lenguas oficiales se señala como factor a tener en cuenta siempre que sea relevante en el objeto de la actividad subvencionada, y en general, en los ámbitos establecidos por los artículos 26 y 27 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre”. Se realiza, por tanto, un juicio de proporcionalidad aceptando la adecuación de esta regulación por su circunscripción a actividades que están conectadas con el objeto de esa exigencia.

Por su parte, el Tribunal Supremo acoge sentencias claramente contradictorias sobre la pertinencia de condicionados lingüísticos en las subvenciones. La STS 190/2019, de 19 de febrero, confirma en casación la anulación del precepto de la Ordenanza de Lugo por el que en la concesión de subvenciones municipales “se valorará que las actividades realizadas contribuyan a normalizar el uso de la lengua gallega”. Una previsión que era coherente con lo previsto en la Ley de Subvenciones de Galicia, que las sentencias no mencionan. Por el contrario, debemos traer a colación que el TS había afirmado en diversas ocasiones (por todas la STS 650/1999, de 4 de febrero) que “en una situación de evidente inferioridad [...] en la lengua propia de Catalunya no puede considerarse como discriminatorio ni vulnerador del artículo 14 de la Constitución el que la política de subvenciones a la actividad cinematográfica trate de conseguir, a través de técnicas de fomento, la potenciación de un bien cultural de carácter fundamental como es el idioma”. Si bien la Ordenanza de Lugo en este caso no establecía una valoración excluyente o determinante que provocara una discriminación del castellano, el TS afirma ahora que “los términos imperativos de la norma suponen una preterición de la lengua castellana contraria a derecho, no justificada por una política de fomento de la lengua gallega”. Teniendo en cuenta que se trata de una actividad de fomento (de promoción, en definitiva) con un alcance acotado por ser local, parece una argumentación endeble hablar de una preterición del castellano echando por

tierra la esencia de las políticas de discriminación positiva que consisten en valorar —que no excluir—, entre otros criterios, el uso de la lengua como vía de mejorar su presencia en todos los órdenes sociales.

2.3 Las plataformas electrónicas de contratación y subvenciones y su impacto en los usos lingüísticos privados

Un aspecto que está adquiriendo una relevancia creciente en los usos lingüísticos administrativos son las exigencias de interoperabilidad y transparencia relacionadas con la implantación electrónica. El hecho de que el impulso de plataformas interoperativas de comunicación electrónica haya sido aprovechado por la Administración General del Estado para impulsar un proceso recentralizador con efectos lingüísticos colaterales tiene un impacto en el “paisaje lingüístico”. El llamamiento temprano a la necesidad de la cooperación interadministrativa para la implantación de la interoperabilidad (Bernardí, 2008) no ha sido acogido en el desarrollo de la Administración electrónica. Las críticas a la forma de implantar esta (Fondevila, 2016) hablan de una recentralización *de facto* realizada desde la deslealtad institucional y con un amparo jurídico insuficiente.

En concreto, en materia de subvenciones, la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) con la finalidad de “promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas” (art. 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) ha merecido algún reproche, menor, de inconstitucionalidad en la Sentencia del TC 33/2018, de 12 de abril, precisamente por establecer una intermediación de la BDNS en la publicidad de las convocatorias autonómicas.⁹

Esta plataforma establece una exigencia de comunicación de las convocatorias en “la lengua española oficial del Estado” (sic) y potestativamente “en una segunda lengua oficial”.¹⁰ La obligación de remitir en castellano las convocatorias y solo opcionalmente en otras lenguas se vincula a que esta es la “lengua constitucional”

9 FJ 11: “En lo que este recurso se refiere, si el interés del Estado en la publicidad y transparencia de las subvenciones justifica el deber de comunicación a la base de datos nacional de subvenciones ya tratado, lo que ese interés —que es el que legitima la reforma según las alegaciones del Abogado del Estado ante este Tribunal— no precisa ni demanda es la necesaria intermediación del órgano estatal (la base de datos nacional de subvenciones) de modo que sea éste el que deba remitir al boletín oficial correspondiente el extracto de la convocatoria para su publicación, o dicho en otros términos, que no pueda la Administración de la Comunidad Autónoma publicar la convocatoria sin la intermediación de ese órgano del Estado. Como más adelante se verá [fundamento jurídico 12 b)] existen otros medios de control en el ordenamiento constitucional que permiten alcanzar ese objetivo. Desde la perspectiva autonómica, por el contrario, esa necesaria intermediación de un órgano del Estado sí puede producir ciertas perturbaciones en el funcionamiento de su Administración, por ejemplo, el inevitable retraso de la publicidad de la convocatoria exigida por la misma de la Ley general de subvenciones, y en todo caso la subordinación y dependencia a una actuación ajena. Aunque el término ‘extracto’, ya hemos dicho, excluye cualquier posibilidad de control, revisión o corrección de lo actuado por la Comunidad Autónoma, la perturbación que esa intermediación de la base de datos nacional de subvenciones puede producir en la actuación de la Administración autonómica debe conducir a declarar su inconstitucionalidad.

De todo lo razonado hasta aquí se colige que la queja de la Generalitat debe producir únicamente la inconstitucionalidad de los términos ‘por conducto de la base de datos nacional de subvenciones’ del artículo 30.1 de la Ley 15/2014 [art. 17.3.b) Ley general de subvenciones] y del inciso ‘La base de datos nacional de subvenciones dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito’ del artículo 30.3 de la misma ley [artículo 20.8.a) de la Ley general de subvenciones], que no serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su aplicación a las demás Administraciones sujetas a la Ley general de subvenciones”.

10 Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el proceso de registro y publicación de convocatorias de subvenciones y ayudas en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones:

“Cuarto. Suministro de la información de la convocatoria a la BDNS.

1. La información será suministrada por los órganos gestores. Dentro de cada órgano deberán establecerse los mecanismos que garanticen que la convocatoria y el extracto que se suministran a la BDNS han sido aprobados en los mismos términos por la autoridad competente.

2. El órgano gestor suministrará a la BDNS en todo caso:

- a) El texto de la convocatoria en la lengua española oficial del Estado.
- b) El texto del extracto de la convocatoria en la lengua española oficial del Estado.
- c) Los datos estructurados de la convocatoria, en la lengua española oficial del Estado. Entre ellos figurará el diario oficial en el que deba publicarse el extracto.

Además, podrá incluir:

- d) Los mismos textos de la convocatoria y del extracto en una segunda lengua oficial”.

común también para las “regiones” con lengua propia; a la necesidad de transparencia, sin la cual se “oscurecería” el contenido de la base de datos; y a la remisión de una parte de los datos a la UE, que obliga a hacerlo en una de las lenguas oficiales europeas.¹¹

En materia de contratos, el artículo 347 de la Ley de Contratos del Sector Público regula la Plataforma de Contratación del Sector Público, en la cual las comunidades autónomas “deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados”. La Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado, no establecía especificaciones lingüísticas. No obstante, la exigencia de publicación en el Diario Oficial de la UE de los contratos sometidos a regulación armonizada, necesariamente en una de las lenguas oficiales de la UE, tiene implicaciones lingüísticas. El *Acordo 1/2013 da XCCA-Galicia sobre o uso das linguas oficiais nos procedementos de contratación*¹² de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia recuerda la obligación de publicar todos los documentos de los contratos en castellano para cumplir esta finalidad.

En definitiva, junto a otros aspectos competenciales que han sido objeto de discusión, deberían tenerse presente las implicaciones lingüísticas de la generalización de plataformas electrónicas. El establecimiento centralizado de los parámetros, contenido y forma de publicación tiene consecuencias sobre el uso de la lengua y puede provocar un efecto de arrastre en los operadores implicados que, por razones de economía procesal, tiendan a “ahorrar” versiones lingüísticas en las lenguas cooficiales.

3 Mercado interior y lengua

La intervención lingüística en la economía no puede deslindarse actualmente del impacto que tiene el impulso del mercado interior europeo como plasmación de las libertades económicas que conforman el núcleo duro del derecho europeo. El proceso de integración europea avanza poniendo un acento cada vez mayor en las libertades económicas y situando en un segundo plano consideraciones sociales y culturales. Los derechos lingüísticos reconocidos en muchos Estados miembros corren el riesgo de decaer ante el empuje legal y jurisprudencial que se concede a la libertad de circulación de mercancías, de establecimiento y de prestación de servicios. Como afirmaba De Witte (2008: 110) la profundización en el mercado interior

¹¹ El [documento de preguntas frecuentes sobre la BDNS](#) elaborado por el Ministerio de Hacienda recoge los argumentos de por qué es necesario enviar la información en español: “1.9 Información en lenguas cooficiales

¿Por qué los órganos de administraciones públicas con lenguas cooficiales deben remitir la información en español?

Existen varias razones. En primer lugar, los destinatarios del SNPS son todos los ciudadanos, y para que se cumpla el principio de transparencia la información debe ser comprensible por todos. La lengua común es el español o castellano. Todos los ciudadanos tienen la obligación de conocerla y el derecho a usarla. Si la información de aquellas regiones donde existen lenguas cooficiales se registrara solo en estas últimas, se estaría privando a los ciudadanos del resto de comunidades del conocimiento e información al que tiene derecho.

En segundo lugar, los usuarios de la BDNS están presentes en todas las administraciones públicas: local, autonómica y estatal. La lengua común constitucional de todos ellos es el español o castellano. Si solo se registrara en lenguas cooficiales, se estaría ‘oscureciendo’ el contenido de una parte de la BDNS e imposibilitando el cumplimiento de sus fines (la lucha contra el fraude, y la mejora de los procedimientos de gestión de subvenciones).

Si no disponemos de la información en una lengua común, ¿cómo se implantaría la búsqueda de concurrencias, inhabilitaciones, situaciones de sobrefinanciación, control de MINIMIS? Si esto no fuera así, la BDNS sería ineficaz.

En tercer lugar, una parte de los datos de la BDNS ha de ser transferido a la Comisión Europea, y esto obliga a utilizar uno de los 24 idiomas oficiales de la UE, pues son los únicos admitidos para el envío de información a la Comisión. El único idioma, de los oficiales en España, que a su vez es oficial en la UE es el español o castellano.

Pero la BDNS respeta los derechos lingüísticos de todos, y para amparar estos derechos permite recoger todos los textos y elementos de información en español y en una segunda lengua cooficial allí donde así esté previsto. Los ciudadanos de esas Comunidades podrán informarse en la lengua de su elección.

Además, la publicidad de las subvenciones en la BDNS y SNPS (www.infosubvenciones.es) no excluye la publicidad por otros medios, y en otras lenguas, si así fuera oportuno. Por ejemplo, un Ayuntamiento, en consideración a sus porcentajes de población inmigrante, puede publicitar las convocatorias y las concesiones a través de su sitio web (u otro) en otro idioma (p. ej., guaraní, árabe, rumano o uzbeko). Pero en la BDNS la tiene que registrar, cuando menos, en español.”

¹² [Acordo 1/2013](#)

tiene un “impacto” negativo restringiendo la autonomía para regular la lengua. En aras de la articulación del mercado interior se acotan restrictivamente los derechos reconocidos y se introducen límites a su actuación. Las razones imperiosas de interés general —entre las que se encuentra la protección de la lengua— con la interpretación que de ellas ofrece el Tribunal de Justicia de la UE constituirían el parámetro de validez de ciertos derechos frente a la fuerza expansiva de las libertades comunitarias.

En este contexto parece claro “el riesgo de que la Unión Europea, con la excusa de la unidad de mercado y la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías, culmine, para las lenguas oficiales regionales y el conjunto de lenguas minoritarias, la labor asimiladora que [...] iniciaron ya a mediados del siglo XVIII los Estados-nación” (Milian, 2000: 82).

La aprobación de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como “Directiva Bolkestein”, actúa como un catalizador de este proceso; y, en concreto, en el Estado español, su transposición “ambiciosa” impulsó un verdadero cambio de paradigma en la actividad administrativa de control de actividades —no exclusivamente de servicios—, con claras implicaciones para los derechos lingüísticos de los ciudadanos y las vías de protección desde las Administraciones públicas (Nogueira, 2012a y 2012b). El hecho de que el régimen administrativo de control de inicio de actividades se realice mediante un título jurídico válido para todo el territorio estatal y que, a su vez, se evite que los prestadores comunitarios dupliquen controles ya realizados en su país de origen y puedan realizar las gestiones administrativas pertinentes mediante la Administración electrónica, tiene unas conexiones lingüísticas evidentes. Fernández de Gatta (2015: 45) apuntaba que la exigencia de las lenguas “regionales” era uno de los factores de distorsión del mercado interno (unido a la divergencia de requisitos de implantación de actividades, diversidad de sistemas de ayudas a empresas y problemas procedimentales). Efectivamente, la aplicación concurrente de las normas internas que transponen la Directiva de Servicios como herramienta para el mercado interior, y su “secuela” interna, la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, que busca garantizar el mercado interior español, obligan a justificar la proporcionalidad, necesidad y adecuación de cualquier previsión que pueda obstaculizar el establecimiento o actividad. Dentro de estas previsiones cabría una interpretación como la que señala Fernández de Gatta, de que la incorporación de exigencias de rotulación, etiquetado, atención al público y emisión de facturas en la lengua propia pueda ser denunciada como un obstáculo al mercado interior europeo o español.

No obstante, el mantenimiento tanto del régimen clásico de control de actividades mediante autorizaciones como de ciertas excepciones al régimen de control que plantea la Directiva de Servicios pasa por justificar su necesidad en virtud de la salvaguarda de aquellas razones imperiosas de interés general que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE hubiera contemplado con la extensión y límites fijados en esa misma jurisprudencia. Es, por tanto, un *numerus apertus* de razones imperiosas de interés general, entre las que estaría, según los considerandos de la Directiva de Servicios, la protección de la lengua. Urrutia (2009: 261), tras un estudio exhaustivo de la lengua como razón imperiosa de interés general en la jurisprudencia comunitaria, que excede la dimensión de este trabajo, por lo que no podemos abordarlo en detalle, concluye que “las restricciones a las libertades económicas sobre la base de una política lingüística de fomento de las lenguas oficiales podrá admitirse siempre que resulte adecuada para garantizar la consecución de tal objetivo y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, es decir, la restricción de la libertad fundamental de circulación debe tener un objetivo legítimo y superar el test de proporcionalidad”. La jurisprudencia del TJUE, que es en definitiva quien define y acota las razones imperiosas de interés general, ha ido depurando en su jurisprudencia la compatibilidad entre las exigencias lingüísticas y las libertades del tratado, pero partiendo de la premisa que esta es una razón imperiosa de interés general admisible (p. ej., STJUE de 1 de octubre de 2015, C-340/14 y C-341/14; Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Groener, C-379/87; Sentencia de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium y otros; Sentencia de 4 de julio de 2000, C-424/97).

Es cierto que legislación interna española parece haber querido ignorar esta razón imperiosa de interés general que permite una modulación de las libertades económicas europeas. Por un lado, la Ley 17/2009, conocida como “Ley paraguas”, enumera una relación más reducida de las razones imperiosas que las existentes en la Directiva de Servicios, olvidando la mención a la protección de la lengua nacional, entre otras razones imperiosas de interés general que se omiten. Además, parece querer que sea un *numerus clausus* (“limitadas

a las siguientes”) frente a la clara vinculación a la evolución jurisprudencial y su carácter abierto en la norma comunitaria. De forma aún más restringida, alguna legislación sectorial, como la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; la reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, limitan a un reducidísimo abanico de razones imperiosas de interés general la posibilidad de mantener las autorizaciones sin que entre ellas se encuentre la lengua.¹³ De hecho, los condicionados lingüísticos han sido mencionados como uno de los “obstáculos” al mercado o a la competencia por la autoridad de defensa de la competencia.¹⁴

La interpretación restrictiva de las razones imperiosas de interés general, como sería el condicionado lingüístico de actividades de servicios (y, por extensión, de las actividades privadas), frente a consideraciones económicas ligadas a la libertad de circulación y competencia obligan a motivar adecuadamente el peso, tipo de medidas y motivación que las impulsa a fin de que superen la prueba de proporcionalidad exigida. Se ha defendido, incluso, que esta regulación de la unidad de mercado constituye una mutación constitucional, con respecto a la interpretación existente hasta ese momento de este principio, “que lo convierte en una cláusula ideológica, sin valor territorial, destinada a solventar conflictos entre la libre empresa —entendida en todas sus facetas— y la legítima capacidad de intervención de las administraciones públicas” (Solanes, 2017: 91). La vocación de generalidad que adquiere ese juicio de proporcionalidad que debe realizarse a cualquier medida limitadora de la libertad de mercado y empresa también impacta en las exigencias lingüísticas, aunque estas, en cuanto razones imperiosas de interés general de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, podrían salvaguardarse si superan el test de necesidad, adecuación y proporcionalidad mencionado.

En definitiva, el doble proceso de construcción del mercado interior europeo y de garantía de unidad de mercado en España incide sobre la economía condicionando los títulos de intervención a la realización de un juicio de proporcionalidad estricto, con una clara preponderancia de las libertades económicas, que impacta también sobre las exigencias lingüísticas en actividades económicas privadas.

4 Derechos de los consumidores, etiquetado de productos y cuotas de emisiones

La regulación de los derechos lingüísticos en las relaciones de consumo es uno de los ámbitos que presenta más complejidad. La lengua representa un aspecto instrumental de los derechos de los consumidores por cuanto es el vehículo para comprender el alcance de sus obligaciones contractuales, para acceder a información de los productos y servicios que adquieren o contratan y para formular reclamaciones en caso de que estos no satisfagan las condiciones o características anunciadas. La regulación, por tanto, de las condiciones lingüísticas es un elemento relevante en un mundo con transacciones cada vez más globalizadas, pero que debe proteger a los consumidores en ese contexto.

Mercado interior europeo y consumidores son dos caras de una misma moneda. La Unión Europea, en la medida en que es, sobre todo, un espacio económico sustentado en las libertades económicas de los tratados, ha tenido que abordar también los efectos de los condicionamientos lingüísticos en las políticas que forman parte de ese núcleo duro, al igual que en ámbitos de intervención que corresponden a los Estados miembros que puedan tener repercusiones en el ordenamiento europeo y provocar restricciones en el mercado.

13 La Federación Española de Municipios y Provincias en un documento en el que enumera las “Normas municipales excluidas de la aplicación de la Directiva de Servicios”, expresamente cita, como ordenanzas a las que no se aplica la Directiva de Servicios, en primer lugar, las “Ordenanzas relativas a la protección o la promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, como las relativas al uso de una lengua determinada”, amparándose en el artículo 1.4 de la Directiva y el Considerando 11 de este mismo texto normativo. http://cooperacionconcellos.deputacionlugo.org/portal_localweb/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_353_1.pdf

14 Consejo de la Comisión Nacional de Competencia, *Estudio sobre el significado de una “buena regulación” desde el punto de vista de la competencia* (Resolución de 26 julio de 2008): “Hay además que procurar que el marco normativo sea eficiente porque, de lo contrario, la liberalización puede no tener los efectos esperados. Por marco normativo nos referimos aquí a cualquier tipo de medida que, aun no teniendo aparentemente como objeto directo la regulación de una actividad económica, pueda tener implicaciones sobre la actividad que los agentes económicos desarrollan. En este sentido, normas que tengan un objeto ajeno en principio a cuestiones económicas (prevención de riesgos laborales, protección de la salud de los ciudadanos o promoción del desarrollo de una lengua...) pueden tener implicaciones sobre la actividad de los agentes económicos y, por tanto, deberían también observar los principios de una regulación eficiente desde el punto de vista de la defensa de la competencia”.

La legislación europea de etiquetado de productos de diversa naturaleza (alimenticios, farmacéuticos...) tiene una relevancia clara para la información y seguridad de los consumidores; y la lengua en que se produce esa comunicación, también. La Unión Europea ha optado, en general, por un principio de inteligibilidad de la información, que favorecería la circulación de productos con información fácilmente comprensible por los consumidores sin determinar una lengua concreta para la expresión de esa información, compatible, en su caso, con la exigencia de etiquetado en la(s) lengua(s) oficial(es) de los Estados miembros. En definitiva, por un etiquetado que, permitiendo el uso de las lenguas oficiales, no impida la rotulación también en otras lenguas inteligibles para el consumidor.

En ese contexto, las razones imperiosas de interés general, que permiten restricciones a las libertades comunitarias en materias en que no hay una armonización completa, reconocidas por la jurisprudencia del TJUE, “pueden ser observadas desde dos prismas: de un lado, podríamos entenderlas como el reconocimiento de una especie de competencias residuales que conservan los Estados en materia comercial sobre ámbitos que afectan a la libre circulación y al libre mercado, mientras que, de otro lado, suponen una suerte de expansión de la acción comunitaria en materias sobre las que no dispone de competencias y que se manifiesta a través del análisis de su justificación sobre la base de intereses dignos de protección desde la óptica comunitaria” (Urrutia, 2009: 232).

La jurisprudencia del TJUE ha abordado en diversas ocasiones la encrucijada entre las libertades de circulación y la diversidad lingüística; y después de una evolución “dubitativa” ha determinado como “razón imperiosa de interés general” que en aquellos ámbitos en los que no exista una armonización normativa comunitaria completa, las restricciones a las libertades económicas sobre la base de una política lingüística de fomento de las lenguas oficiales podrán admitirse siempre que resulte adecuadas para garantizar la consecución de tal objetivo y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, es decir, la restricción de la libertad fundamental de circulación debe tener un objetivo legítimo y superar el test de proporcionalidad (Urrutia, 2009: 261). Proporcionalidad y adecuación de la medida lingüística se convierten, por tanto, en los cánones de enjuiciamiento de la aceptabilidad de estas para el derecho de la UE si afectan a las libertades del TFUE.

Sirva como ilustración de los vectores señalados una de las sentencias más recientes al respecto, que, además, enumera algunos de los precedentes.¹⁵ La Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de

15 “42 De ello se deduce que una normativa como la controvertida en el litigio principal, aunque tenga por objeto la versión lingüística en que deben redactarse las menciones que figuran en una factura y no el contenido de la relación contractual subyacente a dicha factura, conlleva, debido a la inseguridad jurídica que genera, efectos restrictivos sobre los intercambios comerciales, que pueden disuadir de entablar o proseguir relaciones contractuales con empresas establecidas en la región de lengua neerlandesa del Reino de Bélgica. [...]”

48 Según reiterada jurisprudencia, una medida nacional que restrinja el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas sólo será admisible a condición de que persiga un objetivo de interés general, de que sea adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo y de que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase en este sentido, en particular, la Sentencia de 1 de octubre de 2015, *Trijber y Harmsen*, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 70).

49 En el caso de autos, el Gobierno belga sostiene que la normativa controvertida en el litigio principal tiene por objeto, por un lado, estimular el uso de la lengua oficial de la región lingüística de que se trata y, por otro lado, garantizar la eficacia de los controles a cargo de los servicios competentes en materia de IVA.

50 A este respecto, es preciso recordar que el objetivo de fomentar y estimular el uso de una de las lenguas oficiales de un Estado miembro constituye un objetivo legítimo capaz de justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las Sentencias de 28 de noviembre de 1989, *Groener*, C-379/87, EU:C:1989:599, apartado 19; de 12 de mayo de 2011, *Runevič-Vardyn y Wardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291, apartado 85, y de 16 de abril de 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, apartados 25 a 27). [...]

52 Procede considerar que una normativa como la controvertida en el litigio principal es apta para alcanzar esos dos objetivos, puesto que, por un lado, permite preservar el uso corriente del neerlandés para la redacción de documentos oficiales, tales como las facturas, y, por otro lado, puede facilitar el control de tales documentos por parte de las autoridades nacionales competentes.

53 Sin embargo, para cumplir los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión, es preciso que una normativa como la controvertida en el litigio principal sea proporcionada a esos objetivos.

54 Pues bien, en el caso de autos, como señaló el Abogado General en los puntos 90 a 92 de sus conclusiones, una normativa de un Estado miembro que no se limitara a imponer la utilización de la lengua oficial de éste para la redacción de facturas relativas a transacciones transfronterizas, sino que permitiera además elaborar una versión de tales facturas, cuyo texto fuera igualmente auténtico, en una lengua conocida por todas las partes implicadas, atendería menos contra la libre circulación de mercancías que la normativa controvertida en el litigio principal, sin dejar por ello de ser adecuada para garantizar los objetivos perseguidos por dicha normativa (véase, por analogía, la Sentencia de 16 de abril de 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 32). [...]

2016 (Asunto C-15/15) resolvía un asunto en el que las facturas emitidas por empresas que tienen su centro de explotación en la región de lengua neerlandesa del Reino de Bélgica, incluidas las facturas relativas a transacciones transfronterizas, deben redactarse imperativamente en neerlandés, única lengua auténtica, so pena de ser anuladas de oficio por el juez. El TJUE considera que la medida tiene efectos restrictivos y entiende que el juicio de proporcionalidad y adecuación de la medida que pudiera motivar esa restricción a los intercambios no es suficiente. De hecho, sugiere otras medidas que podrían ser igualmente adecuadas para fomentar el uso del neerlandés sin restringir la circulación.

Estos parámetros de enjuiciamiento de la validez de las medidas en relación con el derecho de la UE se trasladan al ordenamiento interno, que, a su vez, tiene un mandato constitucional de protección de las lenguas (art. 3) y de protección e información a los consumidores (art. 51). Conciliar ambos aspectos con el también complejo reparto competencial abre nuevas líneas de conflicto en la regulación de los condicionantes lingüísticos en las relaciones de consumo. El espacio de la autonomía de la voluntad de las partes en las relaciones privadas convive con la protección pública de intereses generales como son la promoción de las lenguas y los derechos de los consumidores a recibir información comprensible.

Aunque el debate público periódicamente gire sobre la proporcionalidad o no de las medidas lingüísticas de las comunidades autónomas con lengua propia en este ámbito, lo cierto es que la legislación estatal ha incluido históricamente y sigue incluyendo en la actualidad previsiones para salvaguardar la presencia del castellano en las relaciones de consumo tanto en la legislación general como en un sinnúmero de normas y reglamentaciones sectoriales. Esta regulación estatal lejos de atenuarse ofrece nuevos ejemplos, como sucede con la inclusión en el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007) de una previsión específica sobre el etiquetado de los bienes y servicios: “3. Sin perjuicio de las excepciones previstas legal o reglamentariamente, las indicaciones obligatorias del etiquetado y presentación de los bienes o servicios comercializados en España deberán figurar, al menos, en castellano, lengua española oficial del Estado”, ausente en la legislación precedente.

La introducción de normas autonómicas sectoriales de etiquetado fue avalada por las STC 69/1988 y 80/1988. La STC 147/1996 fijó que “a partir de la prescripción estatal con arreglo a la cual los datos obligatorios del etiquetado ‘se expresarán necesariamente al menos’ en castellano, la Generalitat se encuentra plenamente habilitada para establecer igual necesidad por lo que hace a la lengua catalana, si en atención a lo establecido en el art. 3 E.A.C. [que imponía a la Generalitat el deber de garantizar el uso normal de los dos idiomas] lo considera procedente” (STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 6).

Las comunidades autónomas han esperado a dar un paso más transversal de fijación de obligaciones en las relaciones privadas. En cierto modo, la predicada progresividad en la promoción de las lenguas oficiales explica una acción de impulso inicialmente centrada en las relaciones jurídico-públicas (las que constituían la dimensión central de la oficialidad lingüística), que posteriormente sube un escalón más para abarcar las relaciones privadas no solo mediante medidas de fomento (premios, subvenciones...) sino también con obligaciones moduladas en función de los sujetos atañidos.

La Ley de Política Lingüística de Cataluña de 1998 inaugura esa segunda etapa, que podríamos denominar de madurez, de las políticas lingüísticas con regulaciones específicas dirigidas al sector socioeconómico con el deber de disponibilidad lingüística en las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña, posteriormente plasmado en el artículo 34 del Estatut de 2006, como elemento más relevante de esta regulación. También con un diseño proporcional de las medidas en función de los sujetos obligados, con obligaciones más estrictas para aquellos que prestan servicios públicos o al público y tienen una mayor dimensión.

Esta línea se consolida paulatinamente; y tanto Cataluña, como Euskadi y Galicia han aprobado legislación general de protección de los consumidores con previsiones lingüísticas con un alcance diverso. Sobre alguna de ellas hay jurisprudencia reciente del TC que completa lo establecido en la STC 31/2010 del Estatut de Cataluña fijando los términos en que se entienden admisibles estas regulaciones.

56 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, es preciso concluir que una normativa como la controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos mencionados en los apartados 49 a 51 de la presente sentencia, por lo que no puede considerarse proporcionada.”

Así la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña establece:

“Artículo 128-1. Derechos lingüísticos de las personas consumidoras.

1. Las personas consumidoras, en sus relaciones de consumo, tienen derecho, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de autonomía y la legislación aplicable en materia lingüística, a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que escojan.

2. Las personas consumidoras, sin perjuicio del respeto pleno al deber de disponibilidad lingüística, tienen derecho a recibir en catalán:

a) Las invitaciones a comprar, la información de carácter fijo, la documentación contractual, los presupuestos, los resguardos de depósito, las facturas y los demás documentos que se refieran o que se deriven de ellos.

b) Las informaciones necesarias para el consumo, uso y manejo adecuados de los bienes y servicios, de acuerdo con sus características, con independencia del medio, formato o soporte utilizado, y, especialmente, los datos obligatorios relacionados directamente con la salvaguardia de la salud y la seguridad.

c) Los contratos de adhesión, los contratos con cláusulas tipo, los contratos normados, las condiciones generales y la documentación que se refiera a ellos o que se derive de la realización de alguno de estos contratos.

3. La Generalidad debe velar por el fomento en las relaciones de consumo del uso de la lengua occitana, denominada aranés en Arán, dentro del ámbito territorial de Arán, donde es lengua propia”.

El recurso interpuesto ante el TC por el Defensor del Pueblo, al que se adhiere posteriormente la Abogacía del Estado, fue fallado por la STC 88/2017, de 4 de julio de 2017. En substancia, el Defensor del Pueblo apreciaba que ese artículo vendría a dar preferencia al catalán y, además, supondría imponer obligaciones individuales contraviniendo la interpretación realizada por la STC 31/2010 del alcance de las obligaciones lingüísticas. El Tribunal Constitucional considera que el artículo es constitucional siempre y cuando se interprete en los términos establecidos en la sentencia. Se salva, por tanto, la posibilidad de fijar requerimientos lingüísticos en el ámbito jurídico-privado, pero se establecen los términos en que se pueden establecer. El aval a la constitucionalidad no impide que “el Tribunal, con carácter colateral al hilo discursivo principal, exponga otros argumentos más cuestionables y que, en el fondo, dibujan [...] la primacía normativa del castellano” (Pou, 2017).

Por lo que respecta al principio de disponibilidad lingüística, el TC da un giro más a la doctrina establecida por la Sentencia 31/2010 de que “no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas. [...] De acuerdo, pues, con la doctrina de este Tribunal la extensión del derecho de opción lingüística al ámbito de las relaciones privadas no puede ser realizada de manera indiscriminada y habrá en cada caso que analizar la concreta normativa para determinar si la misma se encuentra suficientemente justificada”. Elude, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos del Código de Consumo al entender que “no establece un verdadero derecho de los consumidores, ni tampoco, por tanto, un deber de disponibilidad lingüística para los operadores económicos prestadores de bienes y servicios, pues los términos del reconocimiento de tal derecho se perfeccionarán, en su caso, en la normativa aplicable en materia lingüística”. Será, por tanto, en una eventual regulación complementaria del código donde procedería enjuiciar la constitucionalidad de las nuevas (?) obligaciones que se establecieran.

En su interpretación conforme, el TC realiza un encuadramiento constitucional de las medidas del Código de Consumo. Afirma, así, que “el objetivo promovido por la regulación aquí examinada no puede ser la garantía de la obtención por parte del consumidor de una información clara, precisa y comprensible. [...] En efecto, si bien las reglamentaciones lingüísticas en el ámbito comercial pueden normalmente tener como objetivo la protección al consumidor, tal no puede ser el caso en un contexto de bilingüismo en el que la Constitución establece el deber de conocimiento del castellano, idioma común de todos los españoles. El objetivo promovido con la regulación impugnada no es por tanto la protección al consumidor pues ello quedaría suficientemente protegido con el establecimiento de la obligación de atender en castellano, sino que debe ser otro, en este caso el objetivo pretendido sería fundamentalmente la promoción de la lengua catalana,

que es lengua cooficial en Cataluña”. No es, por tanto, una medida de protección de los consumidores — cuestión que se deriva directamente de la legislación estatal y estaría satisfecha con el castellano por el deber que existe de conocerlo—, sino de fomento de la lengua. Se produce, por tanto, en el TC una suerte de “degradación” de los efectos del alcance de las medidas que parece que juegan un papel más decorativo (que se vea la lengua catalana en más contextos) que de verdadera garantía jurídica a los derechos lingüísticos de la ciudadanía.

El TC también recuerda que esta regulación “no puede suponer en ningún caso la proscripción del empleo de la lengua castellana” y entiende que el “deber de disponibilidad lingüística que supone, por tanto, la garantía del derecho de los consumidores y usuarios a recibir la documentación e información referida también en castellano”. Ni tampoco olvidar el “respeto pleno a la legislación estatal y *al margen que ésta le deje a la Comunidad Autónoma*” (la cursiva es nuestra). Esta última mención abre la puerta, que confirma el considerando final (la cursiva es nuestra: “*En ausencia de armonización normativa de la materia por parte del Estado a través de sus títulos competenciales*, fundamentalmente los recogidos en el artículo 149.1.1, 13 y 16 CE, y sin perjuicio de señalar la posibilidad de que en cada caso se produzca una eventual limitación del ejercicio competencial por la normativa de la Unión Europea en la materia, la Comunidad Autónoma de Cataluña es competente para adoptar una regulación donde se establezca la obligación de que determinados documentos e informaciones sobre los bienes o servicios comercializados en Cataluña se encuentren también en catalán”), de que el Tribunal Constitucional admite la actual regulación, pero esta no quedaría blindada ante una eventual expansión (armonización) de la regulación estatal que podría a juicio del TC reducir el espacio competencial ahora reconocido.

Por su parte, el País Vasco había aprobado de forma más temprana la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, que en cierto modo sigue la estela de la Ley de Política lingüística de Cataluña, con un capítulo VII de “Derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias”, en el que recoge una completa regulación con una gradación de obligaciones de atención al público, información, documentación en función de la naturaleza jurídica de los obligados; con un régimen más estricto para las entidades públicas o que gestionan servicios públicos; un segundo nivel de intensidad para las entidades subvencionadas o que prestan servicios universales; y unas obligaciones más tenues para los establecimientos abiertos al público y, entre ellos, más fuertes para los grandes establecimientos. Todas estas previsiones, que se desarrollarán reglamentariamente, se aplicarán “progresivamente”. Parece claro, entonces, que la ley incorpora un juicio de proporcionalidad, en línea con las exigencias europeas, de las medidas y establece una gama de obligaciones ajustada a la naturaleza y características de la actividad (pública o privada, servicio público o universal, tamaño, atención al público).

En cambio, Galicia aprobó la Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias, que en su artículo 46 establece los derechos lingüísticos de los consumidores:

“1. Los consumidores, en sus relaciones de consumo, tienen derecho a usar cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia, siempre que la contratación se haya realizado o el consentimiento se haya manifestado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como en los supuestos de publicidad, ofertas, promociones o comunicaciones comerciales recibidas en Galicia.

2. Sin perjuicio de las exigencias legales y reglamentarias relativas a la utilización del castellano en el etiquetado y presentación de los bienes y servicios comercializados en España y sus excepciones, en el etiquetado de los productos, así como en la publicidad, ofertas, promociones o comunicaciones comerciales realizadas en Galicia podrá utilizarse cualquiera de los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

3. La Administración autonómica incentivará la utilización de la lengua gallega en la oferta de compra, la información de carácter fijo y documentación, las relaciones entre los consumidores, y de estos con los ofertantes”.

La regulación es, en comparación tanto con la estatal como con la vasca y catalana, mucho más suave por cuanto enuncia un derecho a usar ambas lenguas tanto por los usuarios como por los operadores económicos, pero no impone ninguna obligación concreta a estos últimos para que el derecho de los usuarios pueda desplegar efectos (p. ej., documentación contractual, información, facturas... en gallego). La norma gallega

se limita a un reconocimiento programático sin consecuencias jurídicas completado por un mandato a los poderes públicos a promover el gallego en estos ámbitos, en línea con las previsiones lingüísticas de primera generación.

Finalmente, cabría hacer mención a otra técnica de intervención socioeconómica como es la fijación de cuotas de emisión a empresas televisivas, radiofónicas o cinematográficas. La clara vinculación con la promoción cultural, no solo lingüística, ofrece otra dimensión a este tipo de obligaciones. También aquí la Ley de Política Lingüística abrió una senda, ya antes transitada por otros ordenamientos jurídicos, como el francés, para defender su producción cultural. Más recientemente ha aprobado la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, que contiene previsiones lingüísticas en línea con el criterio de la Generalitat de preferir la regulación puntual en las normas sectoriales (Solé, 2006: 182). Esta última también fue objeto de un recurso fallado por Sentencia 89/2017, de 4 de julio de 2017. La controversia principal era en relación con que “la obra cinematográfica doblada o subtitulada con más de una copia, las empresas distribuidoras tienen la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana”.

El TC entiende que esta medida es una medida de política económica general de “carácter básico, tanto formal como material, de la norma estatal fundando en la competencia reconocida al Estado por el artículo 149.1.13 CE”, por lo que entiende que debe determinar:

“prosiguiendo con la segunda de las condiciones propias de un examen de constitucionalidad mediata, si las obligaciones lingüísticas para los distribuidores y exhibidores cinematográficos recogidas en el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, entran en contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica específica contenida en el artículo 5 de la Ley 20/2013.

Para ello, lo primero que habrá que dilucidar es la conformidad del objetivo promovido por la medida autonómica adoptada con las razones imperiosas de interés general a las que se refiere el apartado primero del artículo 5 de la Ley 20/2013; para, en un segundo momento comprobar si los límites y requisitos que se derivan de la medida son proporcionados, en los términos dispuestos por el apartado segundo del artículo 5 de la Ley 20/2013”.

Tal y como analizamos anteriormente, se somete a un contraste de proporcionalidad esa regulación en el cual se indica que, efectivamente, la protección de la lengua puede ser considerada una razón imperiosa de interés general que podría justificar una limitación de la libertad de empresa en caso de que el triple test de proporcionalidad se supere. El TC entiende que las cuotas superan los juicios de idoneidad y necesidad. En cambio, no es igualmente positivo el juicio de proporcionalidad estricta. “La exigencia de que un 50 por 100 de las proyecciones que realiza el exhibidor de una película doblada o subtitulada sean en lengua catalana, desde la perspectiva de las cargas económicas y de las restricciones a la libertad empresarial para adaptarse a las circunstancias de la demanda, constituye, a juicio de este Tribunal, una carga excesiva. Independientemente del elevado grado de reserva que implica en una situación de cooficialidad lingüística un porcentaje del 50 por 100, la desproporción que el Tribunal aprecia deriva de las circunstancias concurrentes, teniendo en cuenta que la ley impugnada equipara en cuanto a las obligaciones que impone a todos los exhibidores sin establecer diferencias en función de determinadas circunstancias particulares, como puede ser su tamaño, la existencia de una o varias salas u otras circunstancias relevantes”. Después de examinar una serie de ejemplos comparados (algunos tan o más elevados: Francia, el 60 %; Lituania o Austria, el 50 %), el TC acaba tachando de desproporcionada esa exigencia y “regulando” una cuota aceptable del 25 % para que se supere el juicio de proporcionalidad estricta: “El porcentaje medio que resulta del contenido de estos datos gira en torno al 25 por 100, por lo que el Tribunal considera que un régimen de exhibición con una cuota absoluta del 50 por 100 constituye una carga desproporcionada para las empresas exhibidoras vulneradora del artículo 5 de la Ley 20/2013, si bien cabe una interpretación constitucional, que se llevará al fallo, en el sentido de que el artículo 18.1 es constitucional si se entiende que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán o subtituladas en dicho idioma no puede exceder en su aplicación efectiva de una cifra del 25 por 100”.

La solución adoptada por el TC admitiendo las cuotas pero rebajando su porcentaje a un 25 %, por entender que un porcentaje mayor de catalán sería una carga desproporcionada para las empresas (que, por cierto, soportan parecida carga doblando al castellano una producción cinematográfica mayoritariamente en inglés),

da prevalencia a la libertad de empresa sobre la igualmente constitucionalizada protección de la lengua. Curiosamente lo hace invocando el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado que, a su vez, se remite a la Ley 17/2009, que transponía la Directiva de Servicios en relación con las razones imperiosas de interés general como parámetro de proporcionalidad. En el mismo fundamento jurídico, el TC alude a que otros países igualmente pertenecientes a la UE (Francia, Lituania, Austria) tienen cuotas de doblaje coincidentes con las que fijaba la ley catalana; y estos, en cambio, no parecen contravenir esas mismas previsiones de derecho europeo. Se confirma la deriva señalada por Solanes (2017) sobre el giro operado en la jurisprudencia constitucional en relación con la cláusula de unidad de mercado desprovista de su anterior carácter resolutorio de conflictos territoriales y erigido en una cláusula para solventar conflictos de la libertad de empresa con otros intereses públicos con clara prevalencia de la primera.

5 Conclusiones

La regulación de los derechos lingüísticos en las relaciones privadas presenta una complejidad mayor que en el ámbito jurídico-público. El hecho de que la propia oficialidad se haya ligado a los efectos en las relaciones jurídico-públicas de la cooficialidad lingüística, y los mandatos de promoción vayan también dirigidos a los poderes públicos, ha aplazado en el tiempo la intervención en el tráfico económico en materia lingüística. Esta intervención busca hacer normal la presencia de todas las lenguas oficiales en todos los ámbitos de la vida social y, también, proteger los derechos de los hablantes singularmente en relación con actores económicos poderosos.

Un primer momento de medidas fundamentalmente de fomento ha sido seguido, en aquellas comunidades autónomas con políticas lingüísticas más maduras y estables, por el establecimiento de obligaciones también para los agentes privados. Estas reglas, comunes también a las lenguas “estatales”, como el propio castellano, tienen un objetivo cultural de preservación del paisaje lingüístico, pero también de protección de los derechos de los consumidores. Sin embargo, frente a lo que sucede en el ámbito jurídico-público, encuentran un margen más estrecho para desplegarse.

La necesidad de respetar las exigencias que se derivan del derecho europeo, de forma que no supongan restricciones a la circulación encubiertas, obliga a realizar un juicio de proporcionalidad en cuanto a su necesidad, adecuación y proporcionalidad estricta. La formulación de una especie de círculos de graduación de las obligaciones en función de la naturaleza de los sujetos obligados que se aprecia en la legislación vasca y catalana sigue esa lógica de proporcionalidad.

La STC 31/2010, al limitar la posibilidad de establecer cargas individuales con una fundamentación de difícil implementación, complica más el diseño de medidas que superen el filtro de constitucionalidad. En España, además, el juicio de proporcionalidad experimenta una hipertrofia por una aplicación rigorista con poca simpatía hacia otros intereses generales, sean estos la lengua o el medioambiente, y porque, además, convive con un periodo de recentralización competencial al que este es funcional.

En ese contexto hay que situar una interpretación constitucional cada vez más restrictiva del margen de actuación del que disponen los poderes públicos para adoptar medidas lingüísticas en el ámbito socioeconómico.

De todas formas, existen instrumentos propios de la actividad administrativa, como la contratación pública y las subvenciones, que tienen un potencial relevante para favorecer la presencia equilibrada de las lenguas cooficiales en la esfera económica. Los riesgos que plantea una inadecuada configuración de las plataformas electrónicas unificadas en este ámbito no deben empañar las posibilidades que ofrece el uso de condicionados lingüísticos en el marco de la contratación pública estratégica o las convocatorias de subvenciones.

Referencias bibliográficas

- Amoedo Souto, Carlos-Alberto. (2018). Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 19-57.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2019). *Informe de la CNMC sobre las ayudas públicas en España - 2019* (IAP/CNMC/001/2019).
- Bernardí Gil, Xavier. (2008). La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad. En Agustí Cerrillo Martínez (coord.), *Informe sobre la administración electrónica local* (p. 283-330). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- De Witte, Bruno. (2008). Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States. En Antoni Milian i Massana, Bruno De Witte, José Woehrling, Iñigo Urrutia Libarona, y Maria Àngels Orriols i Sallés, *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit* (p. 109-131). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Engbers, Jutta. (2012). Article 10. Administrative authorities and public services. En Alba Nogueira López, Iñigo Urrutia Libarona y Eduardo Ruiz Vieytez (eds.), *Shaping language rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (p. 337-372). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio. (2015). Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional. *Ars Iuris Salmanticensis*, 3(1), 43-76.
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. (1998). Dictamen emitido a requerimiento de diversas asociaciones sobre la conformidad a la Constitución de la ley catalana de política lingüística de 7 de enero de 1998. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2, 13-36.
- Fondevila Antolín, Jorge. (2016). Estado de Derecho o el *imperium* de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales. *Actualidad Administrativa*, 9, 527-546.
- Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. (1998). Dictamen sobre si la Ley catalana 1/1998 de política lingüística es o no conforme con el bloque de la constitucionalidad. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2, 37-69.
- Milian i Massana, Antoni. (2000). *Público y privado en la normalización lingüística*. Barcelona: Atelier.
- Nogueira López, Alba, Urrutia Libarona, Iñigo, y Ruiz Vieytez, Eduardo (eds.) (2012). *Shaping language rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Nogueira López, Alba. (2012a). Cambio de paradigma en el control administrativo de actividades y derechos lingüísticos. En Antoni Milian i Massana. (coord.), Viçens Aguado i Codolà, Iñaki Lasagabaster Herrarte, Alba Nogueira López e Iñigo Urrutia Libarona, *Drets lingüístics, de debò? Els drets lingüístics en les actuacions administratives i en determinades activitats supervisades per les administracions* (p. 11-36). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Nogueira López, Alba. (2012b). Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades ¿Reactivación económica o pretexto desregulador? En Avelino Blasco Esteve (coord.), *El derecho público de la crisis económica transparencia y sector público hacia un nuevo derecho administrativo* (p. 121-187). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pons Parera, Eva. (2017). Contractació administrativa i llengües oficials [ponencia pronunciada en el Seminario *L'ús de les llengües oficials en l'àmbit de l'Administració: reptes de present i de futur*, celebrado en Palma de Mallorca el 17 de noviembre de 2017, organizado por el Institut d'Estudis Autonòmics). [Powerpoint consultado por cortesía de la autora]

- Pou Pujolràs, Agustí. (16 de noviembre de 2017). [Consideracions sobre la Sentència del Tribunal Constitucional relativa a les previsions lingüístiques del Codi de consum de Catalunya](#) [Entrada de blog]. *Blog de la Revista de Llengua i Dret*.
- Prieto De Pedro, Jesús José. (1998). Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Sr. Defensor del Pueblo sobre la conformidad a la Constitución de la Ley 1-1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2, 87-112.
- Solanes Mullor, Joan. (2017). La desconstitucionalización y europeización del principio de unidad de mercado: el Estado de las Autonomías bajo presión. *Revista Vasca de Administración Pública*, 109 (2), 89-118.
- Solé i Durany, Joan Ramon. (2006). [La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic](#). *Revista de Llengua i Dret*, 45, 147-200.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2009). Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la Jurisprudencia del TJCE. *Revista Vasca de Administración Pública*, 83, 227-266.
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2012). Article 13. Economic and social life. En Alba Nogueira López, Iñigo Urrutia Libarona y Eduardo Ruiz Vieytez (eds.), *Shaping language rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*. Estrasburgo: Consejo de Europa
- Urrutia Libarona, Iñigo. (2017). [Crónica legislativa del País Vasco: La sentencia sobre el plan de normalización lingüística de la Diputación Foral de Gipuzkoa](#). *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 68.
- Velasco Caballero, Francisco. (2014). *Derecho público más Derecho Privado*. Madrid: Marcial Pons.
- Woodhouse, John. (2015). *The voluntary sector and the Big Society* (Colección "Briefing Paper", 5883). Londres: House of Commons Library.