

## SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN DE CONTROL PREVIO ADMINISTRATIVO DE ACTIVIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. ¿HAY ESPACIO PARA LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS?\*

Alba Nogueira López\*\*

*El resum és al final de l'article.*

*The abstract can be found at the end of the article.*

La transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, va a suponer cambios sustanciales en el régimen de control previo de actividades. La pretensión de que el régimen de control administrativo previo de actividades de servicios tenga validez en todo el Estado puede tener efectos en los derechos lingüísticos de los ciudadanos y prestadores. La tensión entre la protección en las normas comunitarias de la diversidad lingüística y la libertad de establecimiento debe ser examinada. Las razones imperiosas de interés general permiten proteger los derechos lingüísticos de los ciudadanos en las relaciones privadas en un contexto, no obstante, de limitación en el alcance de las medidas admisibles.

Palabras clave: protección de los derechos lingüísticos; libre prestación de servicios; derecho interregional económico-administrativo; transposición de la directiva de servicios; control administrativo; no discriminación de los derechos lingüísticos en el control administrativo.

---

\* Este trabajo se realiza en el marco de las Ayudas para la consolidación de unidades de investigación del sistema gallego de investigación e innovación (2007/081) y del Proyecto de investigación "A modernización das Administracións Territoriais. O caso de Galicia" (PGIDIT06PXIB202096PR).

\*\* Alba Nogueira López, profesora titular de derecho administrativo. Universidade de Santiago de Compostela.

Fecha de recepción del artículo: 15.06.2009; fecha de evaluación: 29.06.2009; fecha de aceptación de la versión final: 6.07.2009.

## Sumario

1. Introducción
2. Consideraciones generales sobre la normativa de libre prestación de servicios
  - 2.1. Ámbito de aplicación de la normativa de libre prestación de servicios
  - 2.2. Marco general: autorización *vs.* actividad comunicada. ¿Seguridad jurídica *vs.* agilidad procedimental?
3. Una normativa que limita el ya estrecho margen normativo en relación con el uso de las lenguas en las actividades privadas
  - 3.1. Libertades comunitarias y protección de las lenguas
  - 3.2. Excepciones al nuevo marco normativo por razones imperiosas de interés general: protección de la lengua
  - 3.3. Un Estado plurilingüe y unas administraciones inmunes por aplicación del principio de territorialidad
4. Conclusiones

### 1. Introducción

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como “Directiva Bolkestein” tras su polémico tránsito por el Parlamento Europeo, tiene como objeto favorecer la libre prestación de servicios y de establecimiento de prestadores de servicios mediante la simplificación del régimen de control administrativo previo aplicable a las actividades de este sector. Este régimen de control previo debe responder a una triple exigencia: no ser discriminatorio por razón de la nacionalidad; estar justificado por una razón imperiosa de interés general; respetar el principio de proporcionalidad, adoptando las medidas de control menos restrictivas dentro del abanico de posibilidades existentes.

La novedad de esta norma, que debe ser transpuesta al ordenamiento interno antes del 28 de diciembre de 2009, es que la liberalización que se había planteado para actividades concretas avanza ahora con carácter general para el sector servicios obligando a un amplio programa de reformas normativas y procedimentales (el Gobierno lo cifra en 80 normas con rango de ley; 370 reales decretos; alrededor de 500 leyes autonómicas y cerca de 1.700 decretos autonómicos) e intensificando el ritmo de implantación de la e-Administración.

El Consejo de Ministros de 27 de marzo aprobó para su remisión a las Cortes el Proyecto de ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejer-

cicio (BOCG de 3 de abril), que da transposición a esta directiva. El proyecto avanza en la senda de la desregulación de múltiples sectores de intervención administrativa en una línea claramente liberalizadora. El Proyecto de ley realiza una transposición de la Directiva que profundiza en muchos de los elementos más problemáticos de esta norma en tanto que no recoge algunas de las garantías de los ciudadanos introducidas en el polémico proceso de discusión de la Directiva y abre la vía para una reducción de los estándares de protección de derechos sociales y laborales.<sup>1</sup> Junto a este proyecto, conocido como “Ley paraguas” ha entrado posteriormente en el Congreso un segundo proyecto normativo, “Ley ómnibus”, que tiene como objeto la reforma de un amplio catálogo de leyes estatales sectoriales y procedimentales para adaptarlas a los mandatos de la Ley paraguas.<sup>2</sup> También, separadamente, una amplia reforma de la Ley de comercio interior estatal —probablemente el ámbito del sector servicios en el que se visualizarán más los cambios normativos.

Este estudio pretende abordar distintas cuestiones que son necesarias para el proceso de transposición de la Directiva, que se adivina largo en el tiempo, por el amplio impacto que va a tener en la actividad administrativa en su relación con los derechos lingüísticos de los ciudadanos en un sector con una legislación lingüística emergente pero limitada y, también, desde la perspectiva de las implicaciones lingüísticas del nuevo régimen de intervención administrativa y de simplificación previsto.

En primer lugar es preciso determinar la propia extensión del concepto de *servicio* entendido como actividad que se realiza mediante una contraprestación económica. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva los servicios no económicos de interés general y otra serie de servicios que se enumeran. En el campo de los servicios ambientales se someten a previsiones especiales ciertos servicios energéticos y los servicios de distribución y suministro de aguas, servicios de aguas residuales y el tratamiento de residuos y la vigilancia y control de su traslado (art. 13).

---

1. Sobre la cuestión de la protección social de los trabajadores *vid.* CARRIL VÁZQUEZ, X. M., «El debate actual sobre la protección social de los trabajadores como límite a la libre prestación de servicios en el mercado interior de la Unión Europea», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de A Coruña. (Revista jurídica interdisciplinar internacional)*, vol. 11 (2007), p. 107 a 115.

2. BOCG de 19 de junio de 2009 ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_030-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_030-01.PDF)). Modifica, entre otras, las leyes siguientes: LRJAP-PAC, LBRL, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Ley general para la defensa de los consumidores, Ley de sociedades profesionales, Ley de industria, Ley de colegios profesionales, Ley de minas, Ley del sector eléctrico, Ley del servicio postal, Ley de ordenación de los transportes terrestres y un largo listado hasta completar 46 leyes estatales.

También debe abordarse el efecto sobre la distribución competencial de esta norma, cuyo eje de reducción de obstáculos a la prestación de servicios se articula mediante la implantación de ventanillas únicas y el principio de validez en todo el territorio del Estado de las autorizaciones. Este último principio debe contrastarse con la aplicabilidad de razones imperiosas de interés general que pueden limitar la eficacia territorial de las autorizaciones y el juego de las competencias lingüísticas autonómicas en relación con procedimientos administrativos y fórmulas de tramitación que se pretende que tengan validez en todo el Estado.

El nuevo régimen de intervención administrativa en el sector de servicios se encamina hacia la generalización del silencio positivo; la sustitución de autorizaciones por comunicaciones o declaraciones responsables; el carácter indefinido y validez estatal de las autorizaciones; y la intensificación de la Administración electrónica.<sup>3</sup>

Este trabajo pretende analizar el marco general que establece en la normativa en tramitación para el respeto, o la omisión, de los derechos lingüísticos de los usuarios de los servicios afectados por este proceso de liberalización señalando algunos de los principales problemas que puede suscitar este nuevo panorama normativo.

## 2. Consideraciones generales sobre la normativa de libre prestación de servicios

### 2.1. Ámbito de aplicación de la normativa de libre prestación de servicios

El Proyecto de ley define *servicio* como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo de la Comunidad Europea» (art. 3).

Se excluyen del ámbito de aplicación de la nueva normativa una serie de servicios (financieros, ETT, servicios sanitarios, ciertos servicios sociales, seguri-

---

3. No vamos a entrar a estudiar en este trabajo el efecto de estas previsiones sobre las garantías a los ciudadanos y empresas debido a que las mejoras que se prevén en términos de una menor burocracia administrativa pueden presentar problemas de seguridad jurídica para los establecimientos prestadores que operen en virtud de un silencio; para los consumidores si no se regulan adecuadamente los mecanismos de reclamación ante empresas radicadas en otros países, y para el conjunto de ciudadanos si el control de la calidad de la prestación se encomienda exclusivamente a mecanismos de autorregulación como se prevé en el borrador de anteproyecto de ley de transposición.

dad privada, juego, etc.). También los servicios no económicos de interés general. Igualmente el artículo 13 introduce la posibilidad de aplicar restricciones a la libre prestación de prestadores de otros estados miembros en los sectores regulados y a «la generación, el transporte, la distribución y el suministro de electricidad»; «el transporte, la distribución, el suministro, el almacenamiento, la regasificación y el aprovisionamiento de gas natural»; «los servicios de distribución y suministro de agua y los servicios de aguas residuales»; «el tratamiento de residuos y la vigilancia y control de su traslado».

Son por tanto actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la ley las actividades de comercio, asesoría, consultoría, abogacía, gimnasios, peluquerías, transportes, arquitectura, seguridad privada, suministro de energía, gestión de residuos y un sinnúmero de actividades más con las que los ciudadanos establecen relaciones diariamente. En todas estas actividades tienen relevancia tanto los derechos lingüísticos de los usuarios de estos servicios como los de los titulares de estas actividades en su relación con las administraciones públicas.

## 2.2. Marco general: autorización *vs.* actividad comunicada.

### ¿Seguridad jurídica *vs.* agilidad procedimental?

El Proyecto de ley avanza en la senda de la desregulación de múltiples sectores de intervención administrativa en una línea claramente liberalizadora que ha dado muestras reiteradas en los últimos tiempos de suponer un claro riesgo para el funcionamiento de la economía y para los ciudadanos. Este afán declarado de superar el marco fijado por la Directiva<sup>4</sup> ahondando en sus preceptos no se ve contrapesado por medidas de protección de los ciudadanos y de sus derechos como ciudadanos, trabajadores o consumidores.

En esencia, el nuevo régimen de intervención administrativa en las actividades de servicios busca sustituir autorizaciones administrativas por comunicaciones o declaraciones responsables y ampliar la validez territorial y temporal de las autorizaciones o de los regímenes de control que se establezcan.<sup>5</sup> Como

---

4. Así lo aprecia también el Consejo de Estado: «el enfoque que adopta el anteproyecto es más amplio que el de la propia Directiva y, como consecuencia de ello, los términos en que se contemplan esas posibles restricciones a la libertad de establecimiento o de prestación de servicios, son más estrictos que los de la norma comunitaria», Dictamen 99/2009 del Consejo de Estado, de 18.03.2009 (punto IV, b).

5. Sobre las actividades comunicadas *vid.* RODRÍGUEZ FONT, M., *Régimen de comunicación e intervención ambiental*, Atelier, 2003.

afirma el Consejo de Estado, «en suma, el anteproyecto pretende instaurar un nuevo modelo de intervención pública, a fin de adaptarlo al Derecho comunitario, que se caracteriza por la sustitución de algunas técnicas clásicas de ordenación de la actividad de los particulares por otras menos limitativas y por actuaciones de investigación y control *ex post*». <sup>6</sup> Este cambio en las fórmulas de intervención administrativa en las actividades de prestación de servicios supondrá, en palabras de Linde Paniagua, «un cataclismo en el núcleo central del Derecho Administrativo». <sup>7</sup>

En opinión de Fortes Martín, «la Directiva de Servicios estrecha el margen de actuación de los Estados miembros, lo que en apariencia garantizará que todos los futuros prestadores puedan conocer de antemano cuáles son las reglas del juego en el escenario del mercado interior de servicios». <sup>8</sup> Esta afirmación, presente con enunciados similares en la mayoría de los textos referidos a este proceso, parece conducir a entender que la seguridad jurídica para los prestadores es la consecuencia lógica y principal de la creación de un mercado interior de servicios. A nuestro juicio, esta conclusión se antoja excesiva y, probablemente, contradictoria con algunos de los efectos que puede tener la nueva normativa sobre las actividades de prestación de servicios.

En efecto, los pilares sobre los que se asienta el régimen de intervención en las actividades de prestación de servicios son:

- «(d) El acceso a una actividad de servicios o el ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen» (art. 5, Proyecto de ley, BOCG de 3 de abril de 2009). Estas condiciones son que no resulte discriminatorio, que esté justificado por una razón imperiosa de interés general y que sea proporcionado para la consecución de los objetivos que se pretendan.

6. Dictamen 99/2009 del Consejo de Estado, de 18.03.2009 (punto III).

7. LINDE PANIAGUA, E., «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 14/2008, p. 87.

8. FORTES MARTÍN, A., «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 206/123 de 12 de diciembre», en DE LA QUADRA SALCEDO, T. (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2009, p. 146.

- «Garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de Ley justificadas por razones imperiosas de interés general.» (art. 6).

La sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables (art. 5.1.c) como fórmula general de control de actividades y la operatividad del silencio positivo tienen como objetivo agilizar los procedimientos de puesta en funcionamiento de estas actividades. No obstante, el juego combinado de ambas previsiones puede tener efectos negativos sobre la seguridad jurídica de estas actividades. Los prestadores podrán poner en funcionamiento su actividad realizando una comunicación y aguardando el plazo fijado para que el silencio administrativo produzca un verdadero acto administrativo que habilita para el ejercicio de esta actividad, en general en todo el territorio y con carácter indefinido. Evidentemente ese funcionamiento está sometido al cumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente para el ejercicio de esa actividad.

No obstante, la agilización de procedimientos que se deriva de estas dos medidas centrales del nuevo régimen de intervención puede sumir en una inseguridad jurídica evidente a los prestadores, especialmente, en ámbitos en los que la complejidad normativa sea elevada. La interpretación que pueda hacer el prestador sobre el cumplimiento normativo no prejuzga que la Administración se reserve potestades de control sobre estas actividades. El proyecto de ley establece (art. 7.2):

«Asimismo, cuando el acceso a la actividad esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador, la comprobación por parte de la administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se compruebe, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.»

Por tanto, si el prestador, en la confianza de que ha transcurrido el plazo para que haya silencio positivo, decide acometer los desembolsos necesarios para poner en marcha su actividad de servicios (contratación de personal; acondicionamiento de locales; compra de material o, incluso, es beneficiario de ayudas públicas para la implantación de esa actividad), comete algún error de

apreciación en el régimen jurídico de aplicación a esta actividad puede encontrarse con una clausura de esta actividad y, eventualmente, la tramitación de un procedimiento sancionador. El nuevo régimen de intervención parece colocar a los prestadores en un incierto panorama no exento de riesgos.

Linde Paniagua defiende que este cambio de paradigma en el régimen de control previo de actividades debería conducir a modificaciones de orden normativo, administrativo y en los operadores jurídicos.<sup>9</sup> En el plano normativo debería caminarse hacia una regulación más exhaustiva que permita a los operadores el conocimiento y comprobación de los requisitos que son aplicables a su actividad. El menor peso de los controles previos debería hacer bascular el peso del control de actividades a los controles *ex post* y a un régimen sancionador más intenso. Por último, este autor entiende que, dado que «los operadores estarán desprovistos de un título administrativo que hasta la fecha ha hecho las veces de un salvoconducto que excluía, la mayoría de las veces, de hecho o de derecho, controles sucesivos», será exigible un mayor grado de responsabilidad a estos prestadores.

Efectivamente las consecuencias inmediatas de este cambio en el régimen de control previo de actividades debería ser un reforzamiento del “Estado regulador” y de las estructuras de control operativo a posteriori. No obstante, este proceso está claramente más retrasado —tanto en el nivel estatal, como en el autonómico y local— por lo que a medida que se acerca el plazo de incorporación de la Directiva comunitaria parece más claro que nos encaminamos hacia una “deconstrucción” del régimen de control previo sin el desarrollo del complejo entramado normativo preciso para garantizar una definición clara y detallada del marco legal de cada actividad que excluya equívocos en actividades comunicadas y acompañado por las medidas de control operativo de estas actividades.

El amplio abanico de actividades que debería someterse a un control *a posteriori* reforzado, que examine su actuación conforme a la legalidad y con pleno respeto a los intereses generales, compensando la suavización del régimen de control previo, abre un nuevo campo a la actuación de las entidades colaboradoras de la Administración en funciones de control. En este punto es preciso hacer una reflexión sobre si la senda abierta de forma creciente a las entidades colaboradoras para realizar funciones de control administrativo debería ser reconsiderada dentro del nuevo marco normativo, tanto porque, consecuente-

---

9. *Op. cit.*, p. 89.

mente, debería producirse una reasignación de efectivos de los ámbitos de control previo a los de control *ex post*, como porque ese reforzamiento del control operativo parece que debería estar en manos públicas por el riesgo producir una sensación global de ausencia de control y desregulación contraria a los intereses generales.

De hecho, resulta discutible aunque propio de una lógica desreguladora, la limitación de las referencias normativas en el Proyecto de ley en relación con las garantías de la calidad de los servicios públicos a instrumentos voluntarios y con escasa eficacia como las cartas de calidad y la certificación privada (art. 20). La omisión de toda referencia a la inspección administrativa, en un contexto en el que la sustitución de autorizaciones por meras comprobaciones resueltas con silencio positivo puede reducir drásticamente la calidad, seguridad y garantías de los servicios prestados, resulta sorprendente. Justamente, la sustitución de los controles autorizadores por comprobaciones debía verse compensada con previsiones de controles periódicos y reforzamiento de los planes de inspección.

Los problemas de seguridad jurídica no son exclusivos de los prestadores sino que el nuevo marco jurídico también presenta problemas de garantías a los ciudadanos. El borrador, tanto en los aspectos en que es transposición de la Directiva como en aquellos en que pretende realizar innovaciones normativas, olvida introducir elementos de tutela efectivos de los ciudadanos en tanto que usuarios de los servicios sometidos a sus preceptos.

Parecen escasas las previsiones en materia de reclamaciones (art. 23) en tanto que, por obra de la libertad de establecimiento, la facilitación de una dirección a efectos de reclamaciones no garantiza que la respuesta se realice en una lengua comprensible para los ciudadanos o que existan mecanismos efectivos de reclamar frente a los incumplimientos de entidades radicadas en otro Estado miembro puesto que la regulación efectuada puede tener una operatividad discutible.<sup>10</sup>

---

10. Sería conveniente también incluir una referencia a la tutela cautelar en el artículo 31. No parece conveniente que el «conocimiento de actos o circunstancias específicos de carácter grave relativos a una actividad o a un prestador de servicios que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente» tenga como única consecuencia la información inmediata a los otros Estados miembros y la Unión Europea. Debía recogerse también la adopción de las medidas cautelares que procedan, sin perjuicio de que otras normas ya prevean esta posibilidad. Estas omisiones en la regulación parecen confirmar la crítica que efectúa el Consejo de Estado en su Dictamen al escaso carácter normativo que presenta este proyecto de ley en su conjunto por cuanto la efectiva regulación de las actividades de servicios se efectuará por cada una de las normas que regulan los distintos sectores y el proyecto apenas constituye algo más que una reiteración de la Directiva.

Tampoco son completas las previsiones en cuanto al incumplimiento de las obligaciones de la ley (disposición adicional quinta). Tan sólo se realiza una remisión a la normativa de defensa de consumidores y usuarios cuando las infracciones encajen en esta consideración. Debería incluirse una referencia expresa a la normativa sancionadora aplicable cuando las infracciones afecten a derechos laborales, sociales, de régimen de funcionamiento de actividades... También resulta importante clarificar la forma de determinar qué administración es competente para sancionar actuaciones de un prestador sin sede física en su territorio y que puede funcionar en base a un régimen de control previo solicitado ante otra administración y con base en requisitos normativos diversos.

Fortes Martín indica que «el propósito último de la Directiva de Servicios, por lo que aquí ahora interesa, no es otro que vencer la resistencia opuesta por los Estados miembros y que disuade en gran medida a los futuros prestadores de servicios para adentrarse en los mercados nacionales de esos Estados de acogida por razones de índole culturales y lingüístico y en las cuales descansa también el cúmulo de cargas administrativas que han de soportar».<sup>11</sup> Esta afirmación acrítica olvida que, además de los intereses de los prestadores que demandan un marco regulador homogéneo que permita su actuación en el conjunto de estados miembros sin trabas, existen otros intereses en presencia —los de los ciudadanos/consumidores— que, efectivamente, tienen unos derechos que inevitablemente responden a condicionamientos culturales y lingüísticos y que también merecen protección. Una protección que está ligada a la propia seguridad jurídica de los procedimientos y a las posibilidades de participación y, en su caso, reclamación, que deben tener los ciudadanos en el control de actividades de servicios de los que ellos son usuarios.

### 3. Una normativa que limita el ya estrecho margen normativo en relación con el uso de las lenguas en las actividades privadas

#### 3.1. Libertades comunitarias y protección de las lenguas

Milian i Massana señalaba «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, fundamentada, entre otras, en razones económicas semejantes a las que se arguyen en la actualidad, iniciaron

---

11. *Op. cit.*, p. 159.

ya a mediados del siglo XVIII los Estados-nación».<sup>12</sup> En efecto, el avance de normas favorecedoras de las libertades comunitarias, en este caso de la libre prestación de servicios y establecimiento, parece llevar aparejada una reducción del ya de por sí estrecho margen normativo en materia lingüística en las relaciones privadas.

En este caso el Proyecto de ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que está en tramitación en el Parlamento, da un claro paso adelante en la línea de limitar la normativa lingüística autonómica tanto por cuestiones relacionadas con el fundamento mismo de las reformas normativas que se promueven como por decisiones concretas del gobierno del Estado que limitan las escasas salvaguardas en materia de lengua que permitiría introducir la Directiva comunitaria que transpone.

En la tensión entre las libertades fundamentales comunitarias y la legislación lingüística estatal, la profundización en el mercado interior tiene un “impacto” negativo, como señala De Witte, restringiendo la autonomía para regular la lengua.<sup>13</sup> Esta tensión se percibe a lo largo del Proyecto de ley por un hecho tan simple como que el principal objetivo de la norma es conseguir que un prestador pueda realizar su actividad en el territorio del Estado con el título habilitante que consiga ante cualquier administración. Por tanto, podrá prestarse un servicio en Cataluña en virtud de un procedimiento de mera declaración responsable realizada en Extremadura, de acuerdo con la legislación extremeña que, como es obvio, no va a contemplar la protección de los consumidores catalanes en relación con el uso de la lengua propia.

Además, el anteproyecto de ley tiene una vocación clara de reducir el ámbito competencial autonómico en la regulación de actividades económicas. De hecho, la disposición adicional primera efectúa una declaración de la totalidad de los preceptos de la ley como básicos en virtud de los artículos 149.1.1<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> de la CE (discutida por el Dictamen del Consejo de Estado).<sup>14</sup> Linde Paniagua considera que el principio de validez general en

---

12. MILIAN I MASSANA, A., *Público y privado en la normalización lingüística*. Barcelona: Atelier, 2000, p. 82.

13. DE WITTE, B., «Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States», en MILIAN I MASSANA, DE WITTE, WOEHLING, URRUTIA LIBARONA, ORRIOLS I SALLÉS, *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 110.

14. Dictamen 99/2009 del Consejo de Estado, de 18.03.2009.

todo el territorio de las autorizaciones «encuentra inconvenientes considerables» en el Estado de las autonomías «ya que en el propio territorio nacional dichas autorizaciones generales sólo existen cuando se otorgan por el Estado», además de que la Directiva expresamente excluye la alteración del reparto competencial (art. 9.7).<sup>15</sup>

Efectivamente ese principio de que el régimen de control no sólo deberá crear un mercado comunitario de servicios sino que debe garantizar, como regla general, la validez en todo el territorio español del instrumento de control previo que proceda, parece chocar con el reparto competencial existente. Las comunidades autónomas tienen amplias competencias normativas y de gestión en ámbitos competenciales concurrentes con la ordenación general de la economía (comercio, industria, agricultura, medio ambiente...) que configuran marcos normativos singularizados que chocan con esa validez general de las autorizaciones que anuncia el Proyecto de ley.

Pero, además de esas consideraciones en relación con las competencias ligadas a los sectores afectados por la liberalización, debemos realizar una reflexión sobre la dificultad de preservar las competencias propias en materia de lengua en relación con procedimientos de inicio de actividades, tramitados por administraciones distintas de las autonómicas con lengua propia, en un contexto de reducción de la presencia pública en el control previo de actividades. La tenue regulación administrativa para preservar derechos lingüísticos en las relaciones privadas puede verse privada de efectos por la aplicación del principio territorial que permitiría a actividades autorizadas en otras partes del Estado prestar servicios y establecerse en comunidades con lengua propia con normativa destinada a preservarla en actividades privadas abiertas al público, sin que esta se les aplique porque han obtenido el título habilitante para el inicio de actividades en otra comunidad autónoma.

Es cierto que ese peregrinaje de administraciones en busca de un régimen normativo más flexible, en el plano lingüístico o en otros planos, que puede evocar un cierto “*dumping* normativo”, previsiblemente no va a plantearse en ámbitos como el pequeño comercio, los negocios con pocos trabajadores o con una facturación reducida, pero puede presentar más interés para los grandes establecimientos. En línea con lo que expresaba Milian i Massana, el mayor impacto lingüístico de los grandes establecimientos comerciales y demás establecimientos equiparados debería conducir a una intervención administrativa

---

15. *Op. cit.*, p. 93.

más acusada<sup>16</sup> desde el punto de vista lingüístico. No obstante, son precisamente estos grandes establecimientos los que están presionando para limitar las competencias autonómicas. En esa misma dirección actúa la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) que, en su informe al Anteproyecto de ley de reforma de la Ley de ordenación del comercio minorista cuestiona el mantenimiento de regímenes autonómicos de licencia comercial<sup>17</sup> y ello utilizando argumentos (que directamente entroncan con la protección de los derechos lingüísticos) como que «así, la libertad de empresa se configura como un auténtico derecho, que vincula directamente a ciudadanos y poderes públicos, mientras que la protección del medio ambiente o la conservación del patrimonio histórico y artístico son principios rectores de la política social y económica, que sólo pueden ser invocados en la medida en que los desarrollen las leyes, de acuerdo con el art. 53.3 CE».<sup>18</sup> Esto es, a juicio de la CNC debe primar la libertad de empresa frente a las excepciones por razones imperiosas de interés general que permite la Directiva comunitaria, entre las que se encuentran, como examinaremos *infra*, las de protección de la lengua.

Como advierte De Witte, «es importante recordar que la diversidad lingüística es también un valor constitucional de la propia Unión Europea, y eso se hará más evidente con la entrada en vigor de las enmiendas del Tratado de Lisboa».<sup>19</sup> En definitiva, la tensión entre las libertades comunitarias y principios constitucionales no puede ser resuelta sin matices a favor de las primeras. Para resolver esta tensión este mismo autor indica que la jurisprudencia comunitaria-

---

16. MILIAN I MASSANA, A., *Público y privado en la normalización lingüística*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms-Atelier, 2001, p. 44.

17. Informe de la Comisión Nacional de la Competencia de 6 de mayo de 2009 (IPN 09/2009) *Reforma de la Ley del Comercio Minorista* (<http://www.cncompetencia.es/>): «ante este incierto panorama la CNC concluye que es preferible la supresión, de plano, de dicho régimen en la LORCOMIN, en beneficio de la seguridad jurídica, de la eficiencia en los mercados y de los consumidores.

Desde la CNC se entiende, además, que esta opción no supone merma de la habilitación competencial de las Comunidades Autónomas en materia de comercio interior, pudiendo encontrar amparo en el art. 149.1.13 de la Constitución (que habilita al Estado para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Incluso podría contemplarse la posibilidad de recurrir a fórmulas hasta ahora no exploradas con éxito, tales como la ley de armonización. Este instrumento ha sido propuesto por el propio Consejo de Estado en su informe sobre la Ley Paraguas para asegurar una correcta transposición de la Directiva, habida cuenta de la existencia de potestades normativas de distinto alcance, en aras de garantizar el adecuado cumplimiento por España de sus obligaciones de transposición» (p. 12-13).

18. *Ibidem*, p. 12.

19. DE WITTE, B., «Common market freedoms versus linguistic requirements in the EU States», en *op. cit.*, p. 131.

ria aporta elementos para la valoración de las medidas estatales con efectos sobre el mercado interior que giran alrededor de su carácter no discriminatorio (aplicables tanto a servicios con prestadores domésticos como extranjeros), proporcionado y justificado por una razón de interés general.<sup>20</sup>

En todo caso, ese “test” de proporcionalidad, no-discriminación y justificación por razones de interés general al que se somete a la normativa lingüística en el marco de la liberalización de la prestación de servicios, permite el mantenimiento de legislación como la existente en Cataluña (Estatuto de 2006, Ley de política lingüística) o en Euskadi (Estatuto del consumidor) pero dificulta su aplicabilidad en la medida en que sitúa el control de su cumplimiento en muchos supuestos en una fase “represiva”.

La posibilidad señalada de que los grandes establecimientos consigan un régimen de intervención administrativa previa más suave combinada con la pretensión de que este régimen tenga validez estatal<sup>21</sup> —unida a una serie de preceptos del Proyecto de ley que limitan o impiden ciertos condicionantes a la implantación como pueden ser los referidos a la composición de la plantilla (lo que puede incidir en la capacidad de fijar requisitos lingüísticos a una parte del personal)— puede acabar provocando un desplazamiento de la intervención administrativa lingüística a un control *a posteriori* mucho más cuestionado socialmente.<sup>22</sup> Si un prestador puede ejercer su actividad en virtud de un sistema de control previo tramitado en una comunidad autónoma sin medidas o condicionamientos lingüísticos (ej. en relación con la rotulación o la capacidad para atender a usuarios en otra lengua oficial), puede presentar más resis-

---

20. *Ibidem*, p. 124-125.

21. En relación con esta cuestión, el artículo 7.3 del Proyecto de ley introduce requisitos más limitativos que el texto de la Directiva con el fin de impedir la exigencia de autorizaciones individuales para cada establecimiento físico que quiera establecer una empresa. El anteproyecto de ley limita la exigencia de autorizaciones individuales a la existencia de una razón imperiosa de interés general —al igual que la Directiva en el art. 10.4— pero añade un elemento para “desincentivar” las autorizaciones individuales estableciendo que éstas «no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la adecuación de las características del establecimiento físico para dicha actividad». Parece quererse excluir que los gobiernos autonómicos introduzcan condicionantes, que pueden encajar en los estrechos márgenes de la Directiva, por razones de política social, laboral, ambiental o lingüística. Para ello se limitan estos requisitos propios de la autorización individual a los que afectan a las «características del establecimiento».

22. Son interesantes las reflexiones de URRUTIA LIBARONA, I., «Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo audiovisual», en MILIAN I MASSANA, DE WITTE, WOEHLING, URRUTIA LIBARONA, ORRIOLS I SALLÉS, *Mundialització...*, *op. cit.*, p. 221, sobre la necesidad de que exista un régimen sancionador propio en la normativa que fija una intervención pública en el paisaje lingüístico pero llamando la atención sobre que esta debe ser “inteligente”.

tencia a estas exigencias normativas una vez que ya está en funcionamiento y ha realizado los desembolsos económicos o contrataciones correspondientes. La aplicación de la normativa lingüística en estos casos puede ser más dificultosa y requerir medidas de disciplina administrativa con poco predicamento tanto en este como, en general, en todos los ámbitos de intervención administrativa.

### 3.2. Excepciones al nuevo marco normativo por razones imperiosas de interés general: protección de la lengua

Las razones imperiosas de interés general pueden abrir excepciones en diversos puntos del régimen jurídico general señalado. El Proyecto de ley establece que la elección del régimen subsidiario de autorización frente al general de comunicación o declaración responsable (art. 5.1.c) sólo podrá justificarse por este tipo de razones. También los supuestos excepcionales de silencio negativo obedecerán de forma motivada a estas razones (art. 6), que son las mismas que deberán amparar una duración limitada de la autorización frente al carácter indefinido previsto como norma general (art. 7.1.c) o para la limitación territorial de las autorizaciones (art. 7.3).<sup>23</sup> El amplio abanico de razones de interés general de construcción jurisprudencial permiten un mantenimiento del *statu quo* actual, si bien Linde Paniagua indica que «será en todo caso preciso acreditar la exigencia de dicho régimen de acuerdo con los parámetros valorativos establecidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».<sup>24</sup>

El concepto de *razones imperiosas de interés general* que utiliza la Directiva comunitaria se deduce de la jurisprudencia comunitaria y de los artículos 43 y 49 del Tratado. Es un concepto abierto y en evolución que comprende, según el considerando 40 de esta norma (y, con una relación más reducida, el art. 3.11 del Proyecto de ley): el orden público; la seguridad y salud pública; el mantenimiento del orden en la sociedad; los objetivos de política social; la protección de los destinatarios de los servicios; la protección de los consumidores; la protección de los trabajadores, incluida su protección social; el bienestar ani-

---

23. En este último punto el texto de la transposición es más limitativo que el artículo 10.4 de la Directiva en tanto que esta última hace mención a las razones imperiosas de interés general como fundamento de excepciones a la validez en todo el territorio de las autorizaciones, mientras que el artículo 7.3 sólo habla de razones «de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente» excluyendo, por tanto, un amplio abanico de las razones imperiosas de interés general que ha reconocido la jurisprudencia comunitaria.

24. *Op. cit.*, p. 91.

mal; la preservación del equilibrio financiero del sistema de seguridad social; la prevención del fraude; la prevención de la competencia desleal; la protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural; la protección de los acreedores; la garantía de la buena administración de justicia; la seguridad vial; la protección de la propiedad intelectual e industrial; los objetivos de política cultural, incluida la libertad de expresión de diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad); la necesidad de garantizar un nivel alto de educación; el mantenimiento de la libertad de prensa; el fomento de la lengua nacional; la conservación del patrimonio histórico y artístico, y la política veterinaria.

Curiosamente, el texto del Proyecto de ley estatal en tramitación parlamentaria no ha recogido en su totalidad el listado de razones imperiosas de interés general de la Directiva que transpone. Entre las omisiones está «el fomento de la lengua nacional», que, como es obvio, debe abarcar a las lenguas oficiales en el Estado.<sup>25</sup> Parece claro que la omisión en el texto estatal no impide alegar esta razón imperiosa de interés general que se deriva de la jurisprudencia comunitaria<sup>26</sup> pero también supone un elemento de dificultad añadido a la hora de establecer requisitos lingüísticos a las actividades de prestación de servicios.

Según la jurisprudencia comunitaria, las medidas estatales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado «deben reunir cuatro requisitos para estar justificadas: que se apliquen de manera no discriminatoria, que encuentren justificación en razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo».<sup>27</sup>

---

25. Caen también del listado del artículo 3.11 del Proyecto de ley como razones imperiosas de interés general: los objetivos de política social; la planificación urbana y rural (importante a efectos de urbanismo comercial y autorizaciones comerciales a grandes superficies); la libertad de expresión de diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad); la necesidad de garantizar un nivel alto de educación; el mantenimiento de la libertad de prensa.

26. En línea con el análisis sobre la interpretación de esta razón imperiosa de interés general de URRUTIA LIBARONA, I., «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* 83/2009, p. 197-230.

27. Sentencias TJCE de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92, rec.p.I-1663, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec. P. I-4165, apartado 37, de 9 de marzo de 1999, *Centros*, C-212/97, Rec.p.I-1459, apartado 34).

La jurisprudencia comunitaria ha entrado a valorar medidas lingüísticas en relación con la libre circulación de personas en algunas ocasiones.<sup>28</sup> También ha abordado el examen de medidas lingüísticas en relación con la libre prestación de servicios. En la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de septiembre de 2006 en el asunto *Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau du Luxembourg* (as. C-506/04), en la que se examinaban las disposiciones de derecho luxemburgués que condicionaban la inscripción de un abogado de otro Estado miembro en el colegio de abogados de Luxemburgo a la superación de un examen que acredite su conocimiento de la lengua oficial, el Tribunal de Justicia indicó que la lengua no puede ser un requisito que limite el libre establecimiento en tanto que la normativa de este país ya recoge fórmulas de actuación colegiada que pueden solventar la ausencia de competencia lingüística pero que, en cambio, esta cuestión se aborda por medio de las normas deontológicas profesionales.

Una cuestión prejudicial reciente planteada por el Tribunal Supremo en un procedimiento entre la Unión de Televisiones comerciales (UTECA) y la Administración General del Estado se resuelve por la STJCE de 5 de marzo de 2009, Asunto C-222/07. En este asunto la UTECA cuestiona un real decreto que impone a los operadores de televisión la obligación de destinar el 5% de sus ingresos de explotación a la producción de películas y cortometrajes europeos y el 60% de esa cantidad a obras en una de las lenguas cooficiales del Estado. El Tribunal de Justicia entiende que esta restricción a las libertades fundamentales puede entenderse justificada por razones imperiosas de interés general,<sup>29</sup> observando además que cumple los parámetros de proporcionalidad, adecuación y no-discriminación. Lo interesante de esta sentencia es que expresamente justifica esa restricción por razones de protección de la diversidad lingüística —y no por razones culturales—, amparando un precepto que,

---

28. Sentencia TJCE de 28 de noviembre de 1989; *Anita Groener contra Minister for Education y City of Dublin Vocational Educational Committee*; Asunto 379/87. URRUTIA LIBARONA, I., «Régimen jurídico de las lenguas y reconocimiento de la diversidad lingüística en el tratado por el que se establece una constitución para Europa», *Revista de Llengua i Dret*, nº 42/2004, p. 258, afirma que la jurisprudencia comunitaria busca «una posición de equilibrio entre la promoción lingüística y la garantía de la libertad de circulación de trabajadores y la de establecimiento» aunque, no obstante, «la extensión de los derechos no se sustenta sobre el reconocimiento del pluralismo lingüístico europeo ejercitable en cada Estado miembro, sino en la igualdad de trato dentro de cada uno».

29. Recuerda el TJUE que el objetivo de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales constituye una razón imperiosa de interés general (Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Groener, C-379/87, Rec. P.3967, apartado 19; Sentencia de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium y otros, C-250/06, Rec. P.I-11135, apartado 43).

además, da cobertura a lenguas oficiales del Estado que no son lenguas oficiales de la UE.

### 3.3. Un Estado plurilingüe y unas administraciones inmunes por aplicación del principio de territorialidad

Analizada la contradicción de fondo que existe entre las medidas de liberalización y la voluntad de incidir lingüísticamente en las relaciones privadas, es preciso hacer referencia a un conjunto de previsiones del Proyecto de ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que, lejos de dar cobertura a la protección de las lenguas propias, profundizan en la reducción de las garantías lingüísticas en las relaciones privadas.

El considerando 11 de la Directiva 2006/123/CE establece que «la presente Directiva no afecta a las medidas adoptadas por los Estados miembros con arreglo al Derecho comunitario, relativas a la protección o la promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, incluida la financiación de dichas actividades». Esta declaración en cuanto a la vigencia de las medidas internas de protección y promoción de la lengua, que tan sólo tendría los límites anteriormente señalados de proporcionalidad y no-discriminación con arreglo al Derecho comunitario, es omitida del texto del Proyecto de ley remitido al Parlamento no figurando en su exposición de motivos.

En línea con esta omisión, la Directiva “Bolkestein” reproduce en su articulado, en un lugar preeminente (art. 1.4), una previsión semejante indicando que «la presente Directiva no afecta a las medidas adoptadas a escala comunitaria o nacional, respetando el Derecho comunitario, para fomentar la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación». Tampoco se menciona esa declaración cautelar en el Proyecto de ley estatal que transpone la Directiva. La libre prestación de servicios claramente no puede ir en contra de aquellas medidas que pretenden preservar la diversidad lingüística siempre y cuando estas medidas respeten el Derecho comunitario de acuerdo con los parámetros de interpretación que nos da la jurisprudencia comunitaria en relación con sus límites. El Gobierno español, en su propuesta normativa, parece no ser sensible a estas declaraciones que, tanto por su ubicación sistemática en el artículo 1 de la Directiva, como por la relevancia de las otras declaraciones de intenciones a las que va unida (la Directiva no pretende la liberalización de servicios económi-

cos de interés general, ni la privatización de entidades públicas, ni afecta a la normativa de Derecho penal de los Estados, ni afecta a la protección laboral y social de los trabajadores), conforman un núcleo duro de ámbitos de penetración limitada de los objetivos y procedimientos destinados a conseguir la liberalización del sector servicios.

La “insensibilidad” lingüística del Proyecto de ley se traslada también a uno de los pilares del cambio normativo como es la simplificación administrativa y la extensión de la Administración electrónica. Se pretende que los prestadores de servicios puedan acceder electrónicamente a través de una ventanilla única a toda «la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones y colegios profesionales» (art. 18). La generalización de la e-Administración se realiza sin ningún tipo de cautela que preserve los derechos lingüísticos de los ciudadanos y el uso preferente de las lenguas propias en virtud del principio de oferta positiva. Tan sólo el artículo 19.2 del Proyecto de ley insta a las administraciones públicas a adoptar «medidas para fomentar que en la ventanilla única pueda accederse a la información contemplada en el presente artículo en otras lenguas comunitarias».

En relación con el uso de las lenguas cooficiales en España, es cierto que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos —conocida como Ley de Administración electrónica— establece en su disposición adicional sexta que «las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes. 3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la Ley 30/1992».<sup>30</sup> No obstante, este precepto no

---

30. «Disposición adicional sexta. “Uso de Lenguas Oficiales”.

1. Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

2. A estos efectos, las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.

es aplicable a aquellas administraciones que no «tengan competencia» sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística —ej. una administración autonómica de un territorio sin lengua propia— pero que, en virtud de este Proyecto de ley, podrán disponer de portales electrónicos que no respeten los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas cooficiales pero que, en cambio, se esfuercen por disponer de la información pertinente en francés o polaco para los prestadores de estos países. No parece muy correcto que en un país plurilingüe la única mención a esta cuestión sea la regulación del artículo 19.2 en relación con el fomento de la presencia de otras lenguas comunitarias sin salvaguarda alguna en relación con el castellano, gallego, catalán y euskera. Esta previsión debería verse completada con la obligación de que las ventanillas únicas que se conviertan en sedes electrónicas posibiliten el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas oficiales en el Reino de España. Por la vía de la simplificación de procedimientos no pueden verse socavados derechos reconocidos por el marco de constitucionalidad a los ciudadanos. En este punto probablemente sea preciso hacer una reflexión sobre la dificultad de actuar lingüísticamente en relación con portales electrónicos tanto públicos como privados con una sede física imprecisa con los que interactúen ciudadanos con derechos lingüísticos reconocidos.

Igualmente, debe reiterarse lo expresado en cuanto a la lengua de respuesta de las reclamaciones (art. 23), que debe respetar el régimen lingüístico y los derechos de los ciudadanos en este aspecto sin que pueda socavarse bajo la disculpa de que el prestador tiene su sede en otro país u otra parte del territorio español y contesta a los usuarios de un servicio prestado en un territorio con lengua cooficial en una lengua distinta a la de elección de este consumidor si la normativa ha establecido un deber de disponibilidad lingüística en las relaciones privadas.

Tampoco se establecen más previsiones en relación con la lengua que la de que el prestador debe informar de la «lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación» (art. 22.2.ª), al regular las informaciones

---

3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

4. Cada Administración Pública afectada determinará el calendario para el cumplimiento progresivo de lo previsto en la presente disposición, debiendo garantizar su cumplimiento total en los plazos previstos en la disposición final tercera.»

que deben facilitar los prestadores a los consumidores y usuarios. Estas informaciones, que deberán contener una información «clara e inequívoca» y será «fácilmente accesible», están exentas de requisitos lingüísticos.

#### 4. Conclusiones

La incipiente normativa lingüística que incide sobre las relaciones privadas, esencialmente en los establecimientos abiertos al público, puede encontrar serios atrancos con el Proyecto de ley en tramitación. Estas dificultades obedecen, como se ha indicado, tanto a razones de fondo ligadas a la necesidad de justificar la proporcionalidad, no-discriminación y motivación de interés general de aquellas medidas que puedan limitar la libre prestación de servicios; como a la ausencia de medidas concretas que protejan los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos relacionados con la puesta en marcha de actividades de prestación de servicios y de los consumidores en su relación con los prestadores.

Las razones de interés general, de acuerdo con la interpretación de la jurisprudencia comunitaria, pueden servir para exceptuar ciertos elementos de este nuevo marco normativo y, entre ellas, se encuentra la defensa de la lengua.

La complejidad de articular medidas de protección de los derechos lingüísticos en las relaciones privadas en un contexto de extensión del mercado interior europeo con un papel relevante de las comunicaciones electrónicas debe abrir una reflexión sobre las fórmulas para garantizar estos derechos en el nuevo marco normativo de prestación de servicios.

## Resum

### **Simplificació administrativa i règim de control previ administratiu d'activitats de prestació de serveis. Hi ha espai per als drets lingüístics?**

Alba Nogueira López

La transposició de la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis al mercat interior, suposarà canvis substancials en el règim de control previ d'activitats. La pretensió que el règim de control administratiu previ d'activitats de serveis tingui validesa a tot l'Estat pot tenir efectes en els drets lingüístics dels ciutadans i prestadors. La tensió entre

la protecció en les normes comunitàries de la diversitat lingüística i la llibertat d'establiment s'ha d'examinar. Les raons imperioses d'interès general permeten protegir els drets lingüístics dels ciutadans en les relacions privades en un context, no obstant això, de limitació en l'abast de les mesures admissibles.

Paraules clau: protecció dels drets lingüístics; lliure prestació de serveis; dret interregional econòmic-administratiu; transposició de la directiva de serveis; control administratiu; no-discriminació dels drets lingüístics en el control administratiu.

## Abstract

### **Administrative Simplification and Advance Administrative Oversight System for Service Provision: Is there Room for Language Rights?**

Alba Nogueira López

Transposition of Directive 2006/123/CE on services in the internal market will determine substantial changes in the administrative framework of preventive control. Authorization schemes enabling providers to have access to the service activity throughout the national territory might

have effects on citizens and providers linguistic rights. Overriding reasons of general interest allow protection of linguistic rights in private relations in a context, nevertheless, of restriction in the scope of permitted measures.

Key words: protection of language rights; free provision of services; economic-administrative inter-regional law; transposition of the services directive; administrative oversight, non-discrimination on the basis of language in administrative oversight.