



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 12 de julio de 2012¹

Asunto C-202/11

**Anton Las
contra
PSA Antwerp NV**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Bélgica)]

«Interpretación del artículo 45 TFUE — Libre circulación de los trabajadores — Restricciones —
Uso de las lenguas — Normativa que impone a las empresas situadas en la región lingüística
neerlandesa del Reino de Bélgica la obligación de redactar en neerlandés, so pena de nulidad, todos los
documentos relativos a las relaciones laborales — Contrato de trabajo de carácter internacional —
Artículo 4 TUE — Diversidad lingüística — Identidad nacional — Falta de proporcionalidad de las
medidas controvertidas»

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Juzgado de lo Social de Amberes, Bélgica) solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie acerca de si las disposiciones del artículo 45 TFUE² se oponen a una normativa como el Decreto de la Comunidad Flamenca del Reino de Bélgica, de 19 de julio de 1973, que regula el uso de las lenguas en las relaciones laborales entre los empresarios y los trabajadores así como en los documentos de las empresas exigidos por la Ley y los Reglamentos³ (en lo sucesivo, «Decreto lingüístico flamenco»).

2. En virtud de dicho texto, siempre que el centro de actividad de una empresa está establecido en la región lingüística neerlandesa,⁴ el uso de esta lengua es obligatorio para todas las «relaciones laborales» en sentido amplio, dado que este concepto engloba, al parecer, además de los contratos de trabajo, el conjunto de comunicaciones individuales y colectivas, tanto verbales como escritas, que se dirigen entre sí empresarios y trabajadores, y que guardan una relación directa o indirecta con el trabajo.

3. Existen normas similares, *mutatis mutandis*, en el Derecho Laboral de las demás entidades del Reino de Bélgica y de determinados Estados miembros de la Unión Europea, aunque difieran en sus disposiciones de aplicación.

1 — Lengua original: francés.

2 — La resolución de remisión, presentada el 28 de abril de 2011, menciona, en realidad «el artículo 39 del Tratado CE», pero éste pasó a ser el artículo 45 TFUE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

3 — Taaldecreet tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (*Belgisch Staatsblad*, 6 de septiembre de 1973, p. 10089).

4 — Señalo que en los autos trasladados al Tribunal de Justicia, se confunde en ocasiones la «Región Flamenca», en el sentido del artículo 3 de la Constitución belga, con la «región lingüística neerlandesa», en el sentido del artículo 4 del mismo texto legal.

4. La presente petición de decisión prejudicial ha sido formulada ante el Tribunal de Justicia en el marco de un litigio surgido entre el Sr. Las, de nacionalidad neerlandesa y residente en los Países Bajos, pero que ejerce una actividad por cuenta ajena principalmente en Bélgica, y su antiguo empleador, PSA Antwerp NV (en lo sucesivo, «PSA Antwerp»), sociedad establecida en Flandes que pertenece a un grupo de ámbito internacional, en relación con el pago de distintas cantidades a raíz del despido del Sr. Las.

5. El órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente al Tribunal de Justicia que determine si el principio de libre circulación de trabajadores se opone a que una normativa de un Estado miembro imponga, en la forma prevista por el Decreto controvertido, el uso de una lengua determinada para la redacción de documentos de trabajo, cuando las relaciones laborales en cuestión se inscriben en un contexto transfronterizo, por constituir dicha imposición un obstáculo injustificado o desproporcionado a esta libertad.

6. El Tribunal de Justicia ya marcó las principales pautas para dar respuesta a la presente pregunta, al declarar en la sentencia *Groener*⁵ que «el Tratado CEE no se opone a la adopción de una política enfocada hacia la defensa y promoción de la lengua de un Estado miembro que, al mismo tiempo, es la lengua nacional y la primera lengua oficial. Ahora bien, la puesta en práctica de semejante política no debe menoscabar una libertad fundamental, como es el caso de la libre circulación de trabajadores. Por consiguiente, las exigencias derivadas de las medidas de ejecución de una política de este tipo no deben ser desproporcionadas, en ningún caso, en relación con el fin perseguido; y sus modalidades de aplicación no deben suponer discriminación alguna en detrimento de nacionales de otros Estados miembros».

II. Marco jurídico

7. El Decreto lingüístico flamenco,⁶ que es objeto de la petición de decisión prejudicial, fue adoptado al amparo del artículo 129, apartado 1, número 3), de la Constitución belga, en virtud del cual «[l]os Parlamentos de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Flamenca, cada uno dentro de su respectivo ámbito, regularán mediante Decreto, con exclusión del legislador federal, el uso de las lenguas en: [...] las relaciones laborales entre los empresarios y su personal, así como en los documentos de las empresas exigidos por la Ley y los Reglamentos».

8. El artículo 1, párrafo primero, del Decreto lingüístico flamenco define el ámbito de aplicación de éste en los siguientes términos:

«El presente Decreto es aplicable a las personas físicas y jurídicas que tengan un centro de actividades en la región lingüística neerlandesa. [7] Regula el uso de las lenguas en las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, así como en los documentos de las empresas exigidos por la Ley. [...]»

9. El artículo 2 de dicho Decreto establece que «la lengua que debe utilizarse para las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, así como para los documentos de las empresas exigidos por la Ley, será el neerlandés».

5 — Sentencia de 28 de noviembre de 1989, *Groener* (C-379/87, Rec. p. 3967), apartado 19.

6 — La versión francesa de las disposiciones de dicho Decreto que figuran a continuación está disponible en la siguiente página web: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973071901&table_name=loi.

7 — Aclaro que los términos «o que contraten personal en la región lingüística neerlandesa» fueron declarados nulos por el Tribunal constitucional (antiguo Tribunal de Arbitraje) en su sentencia de 30 de enero de 1986 (*Moniteur belge*, 12 de febrero de 1986, p. 1710), que también anuló determinados términos del artículo 5 de dicho Decreto.

10. El artículo 5 de dicho Decreto es del siguiente tenor:

«Todos los documentos del empresario exigidos por la Ley y todos los documentos destinados a su personal se redactarán en lengua neerlandesa.

Sin embargo, si la composición del personal lo justifica y a petición unánime de los representantes de los trabajadores en el comité de empresa, o en defecto de éste, a petición unánime de los delegados sindicales o, en defecto de ambos, a petición de un delegado de una organización sindical representativa, el empresario deberá adjuntar a los avisos, comunicaciones, actas, certificados y formularios destinados al personal la correspondiente traducción a una o varias lenguas.

[...]»

11. El artículo 10, párrafos primero, segundo y quinto, del mismo Decreto prevé la siguiente sanción de carácter civil:

«Los documentos que sean contrarios a las disposiciones del presente Decreto serán nulos [...]. La nulidad será declarada de oficio por los tribunales.

El inspector de trabajo competente, el funcionario de la Comisión permanente de control lingüístico y cualquier persona o asociación que acredite algún interés directo o indirecto podrán solicitar la declaración de nulidad ante el juzgado de lo social donde esté radicado el empresario.

[...]

La declaración de nulidad no perjudicará al trabajador y mantendrá a salvo los derechos de terceros. El empresario responderá del daño ocasionado al trabajador o a terceros por la nulidad de sus documentos.

[...]»

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

12. El Sr. Las, de nacionalidad neerlandesa y residente en los Países Bajos, fue contratado en virtud de una «Letter of Employment» fechada el 10 de julio de 2004 y redactada en inglés (en lo sucesivo, «contrato de trabajo») como «Chief Financial Officer», con carácter indefinido, por PSA Antwerp,⁸ sociedad con sede en Amberes (Bélgica), pero perteneciente a un grupo multinacional con sede en Singapur, que explota terminales portuarias. El contrato de trabajo establecía que el Sr. Las ejercería su actividad profesional principalmente en Bélgica, aunque tendría que realizar determinadas prestaciones desde los Países Bajos.

13. Mediante escrito de 7 de septiembre de 2009, redactado en inglés, el Sr. Las fue despedido con efecto inmediato. PSA Antwerp abonó al Sr. Las, con arreglo a la cláusula 8 del contrato de trabajo, una indemnización por despido equivalente a tres meses de salario más una indemnización adicional equivalente a seis meses de salario.

8 — Aclaro que en esa fecha, la denominación de la sociedad era todavía la de NV Hesse-Noord Natie.

14. Mediante escrito de 26 de octubre de 2009, el abogado del Sr. Las hizo valer ante PSA Antwerp que el contrato de trabajo y, en particular, su cláusula 8, no estaba redactado en lengua neerlandesa y que dicha cláusula infringía por tanto el Derecho aplicable. Reclamó el pago de una indemnización por despido equivalente a 20 meses de salario, la paga de vacaciones atrasada, la gratificación por el ejercicio de 2008 y la paga de vacaciones correspondiente, así como el pago de una compensación por el saldo de días de vacaciones no disfrutados.

15. El órgano jurisdiccional remitente señala que aunque el contrato de trabajo en cuestión contiene una cláusula que atribuye la competencia a los jueces neerlandeses así como una cláusula que prescribe la aplicación del Derecho neerlandés, las partes en el procedimiento principal han reconocido la competencia de la jurisdicción laboral belga y la aplicación del Derecho belga, en virtud del artículo 6, apartados 1 y 2, del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales.⁹ En cambio, sí existe controversia entre las partes en cuanto a la lengua que debió de haberse utilizado en la redacción del contrato de trabajo y sobre las consecuencias que de ello se derivan.

16. El 23 de diciembre de 2009, el Sr. Las demandó a PSA Antwerp ante el Arbeidsrechtbank te Antwerpen solicitando que se condenara a dicha sociedad a abonar unos importes considerablemente mayores a los que había percibido. En apoyo de sus pretensiones, adujo, en particular, que la cláusula 8 de su contrato de trabajo, redactado en inglés, era nula de pleno Derecho por infringir las disposiciones del Decreto lingüístico flamenco que prescribe el uso del neerlandés en las empresas cuyo centro de actividades se halle en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica.

17. PSA Antwerp se opuso alegando que el citado Decreto no podía aplicarse a situaciones en las que una persona hace uso de su derecho a la libre circulación de los trabajadores, dado que dicho texto supone un obstáculo a esta libertad fundamental que no puede justificarse por razones imperiosas de interés general, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. PSA Antwerp añadió que el contrato de trabajo debía cumplirse por adecuarse a la voluntad de las partes expresada en una lengua comprensible para ambas, en este caso, el inglés, aclarando que el director de dicha sociedad que lo firmó es un nacional de Singapur que no domina el neerlandés.

18. Atendiendo a la solicitud de remisión prejudicial formulada por PSA Antwerp y al experimentar dudas en cuanto a la existencia de un motivo de interés general que justifique la exigencia de redactar un contrato de trabajo en neerlandés en una situación transfronteriza como la presente, en la que las partes –en este caso, un trabajador neerlandófono y un empresario no neerlandófono– han elegido, manifiestamente, en razón de la importancia del cargo que ha de cubrirse, redactar el contrato de trabajo en una lengua que ambas partes comprendan, el Arbeidsrechtbank te Antwerpen decidió suspender el procedimiento y plantear la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, mediante resolución de remisión presentada el 29 de abril de 2011:

«¿Infringe el Decreto de la Comunidad Flamenca de 19 de julio de 1973 el artículo [45 TFUE] relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea, en la medida en que obliga a las empresas situadas en la región lingüística [neerlandesa], al contratar a un trabajador en una relación laboral de carácter internacional, a redactar en lengua neerlandesa, so pena de nulidad, todos los documentos relacionados con la relación laboral?»

9 — Versión consolidada, DO 2005, C 334, p. 1. Dicho Convenio fue sustituido, desde el 17 de diciembre de 2009, por el Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento Roma I»).

19. Han presentado observaciones escritas al Tribunal de Justicia el Sr. Las, PSA Antwerp, los Gobiernos belga y griego, la Comisión Europea y el Órgano de Vigilancia de la AELC.¹⁰

20. En la vista de 17 de abril de 2012, todas estas partes estuvieron representadas.

IV. Análisis

A. Consideraciones preliminares

21. Las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia discrepan en cuanto a la respuesta que ha de darse a la cuestión prejudicial antes mencionada. PSA Antwerp y el Órgano de Vigilancia de la AELC estiman que el principio de libre circulación de trabajadores se opone a una normativa como la controvertida, mientras que los demás intervinientes, a saber, el Sr. Las con carácter subsidiario, los Gobiernos belga y griego, así como la Comisión, sostienen lo contrario.

22. En cuanto a la aplicabilidad del Derecho de la Unión al presente asunto, ha de señalarse que el carácter transfronterizo de la relación laboral de que se trata en el procedimiento principal viene dado por varios elementos: el trabajador afectado es un nacional neerlandés que reside en los Países Bajos, pero, en virtud de un contrato de trabajo redactado en inglés, debe ejercer su prestación laboral tanto en Bélgica como en los Países Bajos para una empresa que pertenece a un grupo multinacional cuyo centro de actividades radica en Bélgica, concretamente en la región lingüística neerlandesa.

23. Dado que el Sr. Las ha hecho uso de la libertad que tienen los nacionales de la Unión de circular de un Estado miembro a otro, en su condición de trabajador, su situación no es «puramente interna» en el sentido de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia¹¹ y le son, por tanto, aplicables las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente.

24. Por otra parte, el hecho de que no sea él sino su antiguo empleador quien invoque la libre circulación de los trabajadores no obsta a la aplicación del Derecho de la Unión, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, como éste ya ha puesto de manifiesto, para ser eficaz y útil, el derecho de los trabajadores a ser contratados y a ejercer una actividad sin sufrir discriminación tiene necesariamente como corolario el derecho de los empresarios a contratarlos con arreglo a las normas que rigen la libre circulación de trabajadores. De no ser así, los Estados miembros podrían fácilmente eludir estas normas imponiendo a los empresarios condiciones de contratación que resultarían en una restricción del ejercicio de esta libertad, a la que todo trabajador tiene derecho.¹²

10 — Señalaré que la Comisión indica, entre otras cosas, que a la vista del procedimiento principal, el Tribunal de Justicia debería pronunciarse sobre la legislación aplicable a la situación de seguridad social del Sr. Las. En mi opinión, esta problemática se sale del marco de la cuestión prejudicial planteada. No obstante, subrayo que la ley aplicable al contrato de trabajo es la que determinan las disposiciones del Reglamento Roma I y no las normas relativas a la determinación de la ley aplicable en materia de seguridad social.

11 — Véanse, entre otras, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartados 89 y ss., y de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté Française y gouvernement wallon (C-212/06, Rec. p. I-1683), apartados 33 y ss.

12 — Sentencias de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Rec. p. I-2521), apartados 19 a 25, y de 11 de enero de 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181), apartados 22 y 23.

B. Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores

25. Con arreglo a una jurisprudencia consolidada,¹³ el conjunto de disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas se oponen a las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el uso, por parte de los nacionales de la Unión, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. Se prohíben, en particular, aquellas medidas que dificulten el ejercicio de una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro.

26. Señalo que no existe una norma de armonización en el Derecho derivado de la Unión que resulte aplicable al uso de las lenguas por lo que respecta a la redacción de los documentos laborales.¹⁴ En particular, como subraya la Comisión, la Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, no contiene disposiciones referentes a la lengua que debe utilizarse a estos efectos.¹⁵

27. En este aspecto, el presente asunto debe distinguirse de otros asuntos en los que el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre los obstáculos resultantes de exigencias lingüísticas en materia de libre circulación de personas.¹⁶ La jurisprudencia anterior relativa a restricciones de esta naturaleza que han menoscabado otras libertades fundamentales garantizadas por el Tratado tampoco proporciona indicaciones que permitan responder fácilmente a la cuestión prejudicial planteada en el presente asunto.¹⁷

28. Subrayo que, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente circunscribe expresamente el objeto de su petición. En efecto, la cuestión prejudicial se refiere a la redacción de documentos laborales, y por lo tanto a las relaciones laborales por escrito, aunque la normativa de que se trata parece regular también las relaciones laborales verbales. Más aún, la cuestión planteada se sitúa en el contexto particular de una «relación laboral de carácter internacional», a tenor de sus propios términos.

29. De acuerdo con la información de que dispongo, la gran mayoría de las legislaciones de los Estados miembros no establece obligaciones en cuanto a la lengua que ha de usarse en el marco de las relaciones laborales. Por lo que yo sé, en 17 de los 25 Estados miembros,¹⁸ no existen imperativos lingüísticos equivalentes a los establecidos en el Decreto lingüístico flamenco, aunque 8 Estados miembros sí contemplan en sus normativas obligaciones de esta índole.¹⁹

13 — Véanse, en particular, las sentencias *Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon*, antes citada (apartados 44 y ss., y jurisprudencia citada), y de 1 de diciembre de 2011, *Comisión/Hungría* (C-253/09, Rec. p. I-12391, apartados 46 y ss., y jurisprudencia citada).

14 — Al no existir una armonización en esta materia, los Estados miembros son libres de adoptar medidas nacionales, o incluso regionales, con este objeto. No obstante, dichas medidas deben respetar el Tratado y los principios generales del Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 45 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 18 de julio de 2007, *Comisión/Alemania*, C-490/04, Rec. p. I-6095, apartado 19).

15 — DO L 288, p. 32. Señalaré que en el marco del presente asunto, la Comisión indicó que, a tenor de su artículo 6, dicha Directiva no armoniza los requisitos de forma del contrato de trabajo, entre los que se incluye la lengua en que éste ha de redactarse.

16 — En cuanto a las condiciones de acceso a un empleo atinentes a la lengua, véanse, entre otras, en relación con el trabajo por cuenta ajena: sentencia *Groener*, antes citada; y en relación con el establecimiento de trabajadores autónomos, ya se trate de dentistas: sentencia de 4 de julio de 2000, *Haim* (C-424/97, Rec. p. I-5123), apartados 50 y ss., o abogados: sentencias de 19 de diciembre de 2006, *Wilson* (C-506/04, Rec. p. I-8613), apartados 70 y ss., y de 19 de septiembre de 2006, *Comisión/Luxemburgo* (C-193/05, Rec. p. I-8673), apartados 40 y ss.

17 — En materia de libre circulación de mercancías, y en particular de etiquetado, ámbito en que se han prohibido las medidas nacionales que imponían el uso de un idioma sin permitir la utilización de otra lengua fácilmente comprensible por los compradores, véase la sentencia de 12 de diciembre de 2000, *Geffroy* (C-366/98, Rec. p. I-6579), apartados 24 y ss., así como jurisprudencia citada. En cuanto a la igualdad de trato a las personas en lo relativo al uso de las lenguas ante los tribunales penales, véase la sentencia de 24 de noviembre de 1998, *Bickel y Franz* (C-274/96, Rec. p. I-7637), apartados 13 y ss., así como jurisprudencia citada, que señala la especial importancia que revisten la protección de los derechos conferidos y de las facilidades proporcionadas a los individuos en materia lingüística para salvaguardar sus libertades fundamentales.

18 — No dispongo de datos en relación con las normas aplicables en esta materia en Chipre y Luxemburgo.

19 — Así ocurre en Francia, en Letonia, en Lituania, en Polonia, en Rumanía, en Eslovenia y en Eslovaquia, así como en las distintas entidades lingüísticas del Reino de Bélgica.

30. Al imponer el uso del neerlandés en todos los documentos relativos a las relaciones laborales, tanto a los nacionales belgas como a los nacionales extranjeros contratados por empresas establecidas en la región lingüística neerlandesa, el Decreto en cuestión puede, en mi opinión, tener un efecto disuasorio respecto de los trabajadores y empresarios no neerlandófonos, que suelen ser aquellos procedentes de Estados miembros diferentes del Reino de Bélgica y del Reino de los Países Bajos

31. Considero que existe un obstáculo lingüístico para estos últimos no sólo en cuanto a las condiciones de acceso a una actividad profesional, sino también en cuanto a las condiciones de ejercicio de esa actividad.

32. De este modo, puede ocurrir que un trabajador que no domine el neerlandés dude en firmar un contrato redactado en ese idioma, por temor a no entender bien aquello a lo que se compromete. Lógicamente, los responsables de la selección del personal incluidos en el ámbito de aplicación de dicho Decreto pueden dar preferencia a un determinado candidato por el hecho de ser neerlandófono, y no en función de otros criterios de contratación a los que dichos responsables tal vez hubieran querido dar prioridad de no haber existido tal normativa.

33. Esta apreciación es válida aunque en el marco del litigio principal el Sr. Las no habría sido perjudicado, en la práctica, de haberse respetado dicho Decreto, dado que domina el neerlandés, como ha alegado para reivindicar la aplicación de dicha normativa en su favor.

34. Como efecto reflejo del obstáculo sufrido de este modo por los trabajadores, los empresarios originarios de otros Estados miembros establecidos en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica no pueden ofrecer condiciones laborales libres de las ataduras lingüísticas impuestas por el Decreto controvertido. En la práctica, se ven incitados a contratar únicamente trabajadores que comprendan el neerlandés, para los cuales será más fácil comunicarse en esa lengua. Más aún, contrariamente a las empresas originarias de dicha región, los empresarios de dimensión internacional que establecen allí su centro de actividades deben enfrentarse a complicaciones administrativas y a costes de funcionamiento adicionales. En efecto, la lengua de trabajo, de administración y de gestión de estos empresarios suele ser una lengua distinta del neerlandés. Se ven entonces obligados a sustituir los formularios que suelen utilizar para los contratos de trabajo y todos los demás documentos laborales correspondientes a la gestión de personal, y a recabar para ello la ayuda de juristas neerlandófonos.

35. El Tribunal de Justicia reconoció, además, en la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, que la obligación impuesta por un Estado miembro a los empresarios extranjeros que contratan trabajadores en el territorio nacional de traducir a la lengua de dicho Estado ciertos documentos de trabajo podía constituir una restricción a la libre prestación de servicios, al suponer gastos así como cargas administrativas y económicas adicionales para las empresas establecidas en otro Estado miembro.²⁰

36. Ha de añadirse que estos empresarios pueden verse enfrentados a una considerable inseguridad jurídica si, en virtud de una normativa como la que ahora se contempla, la infracción de la obligación lingüística lleva aparejada una sanción de nulidad que modifica el equilibrio de las relaciones contractuales.

20 — Apartados 68 y ss.

37. La gravedad de las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de las normas del Decreto lingüístico flamenco,²¹ cuestión sobre la que volveré más adelante, puede constituir otro factor que obstaculice el pleno ejercicio de la libertad de circulación de los trabajadores. A este respecto, la jurisprudencia señala que pueden existir sanciones de tal gravedad que supongan un obstáculo para las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho primario, gravedad cuyo grado debe valorar el órgano jurisdiccional nacional que conozca de cada asunto.²²

38. Dado que las obligaciones lingüísticas que resultan de una normativa como la controvertida en el procedimiento principal pueden disuadir a empleados y empleadores no neerlandófonos de ejercer dichas libertades, considero que existe, en este ámbito, un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores y que dicho obstáculo no es incierto ni indirecto, contrariamente a lo que sostiene el Sr. Las. La siguiente cuestión que ha de dilucidarse es la de si un obstáculo de este tipo puede, no obstante, justificarse con arreglo a los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

39. Señalaré, de paso, aunque se trata de una problemática jurídica diferente, que es evidente que no existe discriminación directa en el presente asunto, dado que la normativa de que se trata es aplicable a los empresarios y a los trabajadores, sin distinción por razón de nacionalidad. En cambio, considero que existe una discriminación indirecta por cuanto, so capa de criterios aparentemente neutros, la barrera lingüística que supone el uso obligatorio del neerlandés dificulta tanto el acceso al empleo como las condiciones de ejercicio de la prestación laboral en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica para los nacionales de otros Estados miembros, con excepción de los procedentes de los Países Bajos. Sin embargo, esta discriminación indirecta es inherente a cualquier requisito relacionado con el conocimiento o el uso de un idioma y puede justificarse por los mismos motivos que los que se invocan en relación con un obstáculo lingüístico. En consecuencia, no trataré separadamente esta cuestión.

C. Sobre las posibles justificaciones del obstáculo constatado

40. Según la jurisprudencia, las medidas nacionales que constituyan obstáculos al ejercicio efectivo de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado pueden admitirse, no obstante, siempre que persigan un objetivo que pueda calificarse de razón imperiosa de interés general, sean adecuadas para garantizar dicho objetivo y no vayan más allá de lo necesario para su consecución.²³

41. En el caso de autos, se plantea la cuestión de si el obstáculo puesto a la libre circulación de trabajadores garantizada por el artículo 45 TFUE está debidamente justificado por objetivos legítimos, así como por la utilización de medios que sean a la vez proporcionados y apropiados para alcanzarlos. Considero que no ocurre así en el presente caso por las razones expuestas a continuación, pero aclaro, de entrada, que si bien reconozco que los tres motivos invocados para defender la normativa controvertida son en sí mismos legítimos, no admito, en cambio, el carácter necesario o proporcionado de los métodos utilizados con vistas a ese fin.²⁴

21 — Con arreglo su artículo 10.

22 — Véase la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartado 41.

23 — Véanse, entre otras, las sentencias de 16 de marzo de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Rec. p. I-2177), apartado 38 y jurisprudencia citada, y Comisión/Hungría, antes citada, apartado 69 y jurisprudencia citada.

24 — Con arreglo a las normas básicas definidas en la sentencia Groener, antes citada, apartado 19.

1. Sobre el carácter inadecuado de las medidas en cuestión en relación con los objetivos de interés general invocados

42. El Decreto lingüístico flamenco no aclara cuáles son exactamente las razones por las que el legislador de la región lingüística en cuestión previó el uso único de la lengua neerlandesa para todas las relaciones laborales, en las condiciones establecidas por dicha normativa. Lo único seguro es que el fundamento jurídico de dicho Decreto es el artículo 129, apartado 1, número 3), de la Constitución belga que confiere competencia exclusiva al Parlamento de la Comunidad Flamenca para regular, dentro de su ámbito territorial, la utilización de las lenguas en las relaciones laborales entre los empresarios y su personal, así como en los documentos de las empresas exigidos por la Ley y los Reglamentos, confiando paralelamente al Parlamento de la Comunidad Francesa la misma competencia.

43. Sin embargo, según la información proporcionada al Tribunal de Justicia por el Gobierno belga, tres son los motivos justificativos que pueden aducirse: uno tiene que ver con la protección de los trabajadores, otro, con el ejercicio de un control eficaz por parte de las autoridades administrativas y judiciales y, el último, con la defensa y el fomento del uso de la lengua oficial de la entidad regional. Procede examinar si el obstáculo constatado puede justificarse por alguno de estos motivos, por constituir una razón imperiosa de interés general, en el sentido de la jurisprudencia antes mencionada.

a) En cuanto al motivo basado en la protección de los trabajadores

44. El Gobierno belga invoca, en defensa del Decreto lingüístico flamenco, preocupaciones de orden social, recordando que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la protección de los trabajadores figura entre los objetivos de interés general que pueden servir de fundamento a una restricción de las libertades fundamentales.²⁵

45. No obstante, el uso obligatorio y exclusivo de la lengua neerlandesa sólo puede, en realidad, proteger a los trabajadores que dominen este idioma lo suficiente para comprender lo que significan las informaciones que el empresario les notifique en neerlandés, tanto verbalmente como por escrito. En cambio, los trabajadores no neerlandófonos se ven perjudicados en relación con los demás, no sólo cuando desean acceder a un empleo, cuyo ejercicio deberá dar lugar a comunicaciones en neerlandés en virtud del Decreto controvertido, sino también durante toda la vigencia de la relación laboral, en el supuesto de que consigan superar la barrera de la contratación. Para estos últimos, la citada normativa puede generar incertidumbre en cuanto al contenido preciso de los derechos y obligaciones resultantes de su contrato de trabajo y relativos a las condiciones exactas de su actividad profesional, inseguridad que es a la vez jurídica y práctica y que sólo podrán remediar con la ayuda de terceras personas.

46. La protección efectiva de todas las categorías de trabajadores exige más bien que el contrato de trabajo esté disponible en una lengua que el trabajador comprenda fácilmente, de manera que su consentimiento sea totalmente claro y no esté viciado. Recuérdese que la Directiva 91/533 prevé que el empresario está obligado a poner en conocimiento del trabajador al que sea de aplicación la Directiva todos los elementos esenciales del contrato de trabajo o de la relación laboral cuya lista figura en el artículo 2 de dicha Directiva, y a hacerlo por escrito. Para que esta información, relativa a los datos mínimos que el trabajador no debe ignorar, resulte útil, considero necesario que le sea comunicada en una lengua que domine lo suficiente para captar los elementos clave de la relación laboral. Pues bien, los medios previstos en el Decreto lingüístico flamenco son inapropiados para alcanzar dicho objetivo, dado que no se prevé un mecanismo para comprobar que las partes en el contrato tienen un conocimiento del neerlandés suficiente para firmarlo con conocimiento de causa.

25 — En particular, en materia de libre prestación de servicios, sentencia de 7 de octubre de 2010, dos Santos Palhota y otros (C-515/08, Rec. p. I-9133), apartado 47.

47. La Comisión abunda en lo alegado por el Gobierno belga, aduciendo que el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia *Everson y Barrass*²⁶ que la lengua nacional del lugar donde los trabajadores ejercen su actividad, reviste un interés particular. Es cierto que cuando un trabajador por cuenta ajena debe trabajar en varios Estados miembros, el *locus laboris* se corresponde, en la mayoría de los casos, con el entorno social y lingüístico que le resulta familiar.²⁷ Sin embargo, esta norma general tiene también sus excepciones en la práctica. En mi opinión, la sentencia en cuestión no significa que beneficie necesariamente a los trabajadores el exigir que en el contrato de trabajo se use sistemáticamente una lengua determinada, la de su lugar de actividad principal, o incluso otra. En efecto, la lengua vehicular, a saber, la lengua común del trabajador y del empresario, que garantiza una comunicación efectiva y equilibrada entre ambos, no es necesariamente la lengua oficial del lugar donde se ejerce la actividad profesional, ya sea una lengua nacional o regional.

48. De este modo, no resulta adecuado ni necesario para el logro del objetivo lícito perseguido, imponer el uso exclusivo del neerlandés para garantizar que el trabajador de una empresa cuya sede radica en la región en cuestión tenga efectivamente acceso a la información que necesite, tanto antes como después de su contratación. A mi entender, resultaría más efectiva para garantizar los intereses del trabajador una alternativa que permitiera a las partes utilizar otras lenguas además del neerlandés, exigiendo, en su caso, una traducción a esta última lengua.

b) En cuanto al motivo basado en la eficacia de los controles administrativos y judiciales

49. Este segundo motivo justificativo parece relacionado con el anterior, en la medida en que, como señala la Comisión, se trata de garantizar la efectividad de la protección de los trabajadores controlando el cumplimiento de ésta. Este motivo es ciertamente lícito en cuanto tal,²⁸ pero, en el presente caso, resulta igual de inoperante que el primero, del que es corolario.

50. Es cierto que la intervención de las autoridades administrativas, tales como la inspección de trabajo, o de las autoridades jurisdiccionales, si el asunto llega a los tribunales, es más fácil si pueden examinar los documentos atinentes a la relación laboral objeto de litigio en una lengua que los representantes de dichas autoridades conozcan. Esta preocupación se encuentra igualmente en legislaciones en vigor en otros Estados miembros análogas a la normativa de que se trata.²⁹

51. Sin embargo, considero que dicho objetivo puede alcanzarse, también en este caso, de manera más adecuada mediante la presentación, en la medida en que sea necesario, de traducciones de dichos documentos laborales a la lengua oficial utilizada localmente, sin que sea preciso imponer su uso exclusivo *ab initio*.

52. En efecto, en la sentencia *Comisión/Alemania*, antes citada,³⁰ el Tribunal de Justicia consideró que la obligación de traducir documentos laborales impuesta a las empresas extranjeras podía verse justificada por un objetivo de interés general vinculado con la protección social de los trabajadores, puesto que permitía a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida realizar los controles necesarios para garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones nacionales en esta

26 — Sentencia de 16 de diciembre de 1999 (C-198/98, Rec. p. I-8903), apartado 22, relativa a la interpretación de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23).

27 — Con respecto a esta cuestión, la Comisión se remite, además, al punto 43 de las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 10 de marzo de 2011, *Defossez* (C-477/09, Rec. p. I-1421).

28 — Véase la sentencia *dos Santos Palhota y otros*, antes citada, apartado 48 y jurisprudencia citada).

29 — Así, en Letonia, las normas que prescriben el uso de la lengua nacional en las relaciones laborales se basan, por una parte, en la salvaguardia de intereses públicos tales como la seguridad y la salud y, por otra parte, en exigencias probatorias, al igual que en Rumanía y en Eslovenia. En Francia, los objetivos invocados por el legislador también son la protección de la salud y de la seguridad de las personas, además de la reducción del riesgo de controversias.

30 — Véanse los apartados 70 y ss.

materia. Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisó también en esta sentencia que dicha exigencia sólo era conforme con las disposiciones del Tratado CE relativas a libre prestación de servicios en la medida en que conllevara únicamente la traducción de un número limitado de documentos y no implicara una carga administrativa o financiera gravosa para el empresario.³¹

53. Por analogía, en materia de libre circulación de los trabajadores, considero que la medida extensiva a que recurre el Decreto lingüístico flamenco, imponiendo el uso del neerlandés en todos los documentos laborales, al parecer con esa misma finalidad, no es indispensable para que los controles en cuestión puedan llevarse a cabo en buenas condiciones.

c) En cuanto al motivo basado en la defensa de la lengua oficial

54. Esta tercera justificación ha sido puesta de relieve por el Gobierno belga, que argumentó que el fomento del uso de la lengua oficial está previsto en la Constitución belga. Debe señalarse que varios Estados miembros y entidades lingüísticas del Reino de Bélgica sustentan en bases similares legislaciones que imponen el uso de una determinada lengua en las relaciones laborales.³²

55. La protección de una lengua oficial, ya sea nacional o regional, constituye un objetivo de interés general cuya legitimidad para justificar la adopción de una política dirigida a la defensa y promoción de tal lengua ha reconocido el Tribunal de Justicia.³³ No obstante, considero que, en el presente asunto, la exigencia impuesta por la normativa en cuestión implica recurrir a medios inadecuados para responder efectivamente a dicho objetivo.

56. Sobre este particular, el Gobierno griego invoca el principio de diversidad lingüística, basándose en particular en el artículo 165 TFUE y en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto. El artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,³⁴ que tiene carácter obligatorio, contiene también una referencia a este concepto, al disponer que la Unión respeta dicha diversidad.

57. Sin embargo, este principio de diversidad lingüística, que vincula únicamente a las instituciones y órganos de la Unión, no puede ser invocado por un Estado miembro frente a ciudadanos de la Unión para justificar una restricción de las libertades fundamentales a que éstos tienen derecho.

58. En sus conclusiones presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia España/Eurojust,³⁵ el Abogado General Maduro señaló que «el respeto de la diversidad lingüística es uno de los aspectos esenciales de la protección dispensada a la identidad nacional de los Estados miembros».³⁶ Sin embargo, debe subrayarse que en ese asunto, el concepto de diversidad lingüística fue invocado únicamente por candidatos a varios puestos ofrecidos por la Unión Europea y frente a ésta, y no por Estados miembros para defender su política de uniformidad lingüística frente a principios del Derecho de la Unión. En otros términos, este concepto se utilizó, no para justificar medidas nacionales que constituirían obstáculos resultantes del uso de las lenguas, sino sólo para comprender el régimen lingüístico propio de la Unión.

31 — Véase asimismo la sentencia de 25 de octubre de 2001, Finalarte y otros (C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98, Rec. p. I-7831), apartados 69 y ss.

32 — Se hace referencia a la protección de la lengua y de la identidad nacionales, en Lituania, Polonia y Eslovaquia, así como a la protección de la lengua y de la identidad comunitarias, además de la protección de los derechos lingüísticos de las poblaciones locales, en las regiones de lenguas francesa y alemana del Reino de Bélgica, así como en la de lengua neerlandesa.

33 — Véase, en particular, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Wardyn (C-391/09, Rec. p. I-3787), apartado 85, que cita el apartado 19 de la sentencia Groener, antes citada.

34 — DO 2010, C 83, p. 396.

35 — Sentencia de 15 de marzo de 2005 (C-160/03, Rec. p. I-2077).

36 — Véase el punto 24 de dichas conclusiones.

59. Por su parte, el concepto de identidad nacional, que deben respetar las instituciones de la Unión en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, incluye los aspectos lingüísticos del ordenamiento constitucional de un Estado miembro que definen, en particular, la lengua oficial o las diversas lenguas oficiales del Estado así como, en su caso, las subdivisiones territoriales en las que se utilizan las mismas.³⁷ De este modo, el concepto de «identidad nacional» tiene que ver con las elecciones que se hacen en cuanto a las lenguas utilizadas a escala nacional, o incluso regional,³⁸ mientras que el concepto de «diversidad lingüística» se refiere al multilingüismo vigente en el ámbito de la Unión. De ello se infiere, en mi opinión, que este último concepto no forma parte de las consideraciones que pueden hacerse valer frente a las personas físicas o jurídicas nacionales de la Unión. Resultaría incluso paradójico utilizar esta fundamentación para permitir a los Estados miembros obligar a los particulares a que utilicen en sus comunicaciones una lengua diferente a la de su libre elección.

60. Las normas del Derecho de la Unión relativas al respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, que en el caso del Reino de Bélgica incluye indiscutiblemente su división, de origen constitucional, en Comunidades lingüísticas, más bien avalan la idea de que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la política de defensa de una lengua es un motivo que puede autorizar a un Estado miembro a recurrir a medidas restrictivas de las libertades de circulación.³⁹

61. Sin embargo, el uso obligatorio de la lengua de un Estado miembro por los nacionales o las empresas de otros Estados miembros que ejercen sus libertades fundamentales, como el que resulta de la normativa controvertida, no responde verdaderamente a tal objetivo. No puede sostenerse que la simple redacción de contratos de trabajo de carácter transfronterizo en una lengua distinta al neerlandés por parte de algunas empresas con sede en Flandes pueda amenazar el florecimiento del uso de esta última lengua. No puede decirse lo mismo cuando lo que está en juego en una relación laboral es la transmisión de conocimientos, como ocurre en la enseñanza escolar o universitaria, ámbito que afecta a la defensa de la identidad cultural de un Estado miembro⁴⁰ y que justifica que pueda exigirse a un candidato la posesión de determinadas competencias lingüísticas.⁴¹

62. En mi opinión, un trabajador que no haya hecho uso de su libertad de trabajar en otro Estado miembro de la Unión puede exigir normalmente poder trabajar utilizando su propia lengua, si es la lengua oficial de la región donde ejerce sus actividades profesionales. Ello resulta, en mi opinión, de la naturaleza particular del lugar de trabajo, que se encuentra a medio camino entre la esfera puramente pública y una esfera puramente privada. Esta naturaleza legitima igualmente que puedan ejecutarse en ese lugar las políticas dirigidas a defender la lengua nacional, o regional, dado que la lengua oficial es la que se utiliza preferentemente como lengua de comunicación.

63. Sin embargo, debe respetarse la libertad contractual, en el sentido de que el trabajador puede aceptar la utilización en su lugar de trabajo de una lengua distinta de la suya y de la que se utilice localmente, sobre todo tratándose de una relación laboral enmarcada en un contexto internacional,⁴² como expresamente contempla la resolución de remisión. Considero que, en el ámbito de la Unión, los empresarios deberían tener la facultad de fijar una lengua de trabajo común para su personal,

37 — A tenor del artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, identidad de la que forma parte la protección de la lengua oficial nacional del Estado, como ha señalado el Tribunal de Justicia en la sentencia Runevič-Vardyn y Wardyn, antes citada, apartado 86.

38 — En el informe del grupo de trabajo ante miembros de la Convención Europea, fechado el 4 de noviembre de 2002, se recomendó que se precisaran las disposiciones del TUE según las cuales la Unión tiene la obligación de respetar las identidades nacionales de los Estados miembros, en el sentido de que los elementos esenciales de dicha identidad incluyen, entre otros, las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de un Estado miembro, entre las que se cuentan la elección de las lenguas (CONV 375/1/02 REV 1, p. 10 a 12; documento disponible en Internet: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf>).

39 — Véase, en particular, la sentencia Runevič-Vardyn y Wardyn, antes citada.

40 — Sobre esta cuestión, véanse los puntos 19 y 20 de las conclusiones del Abogado General Darmon presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Groener, antes citada.

41 — Véanse los apartados 20 y ss. de la sentencia Groener, antes citada.

42 — Recuérdese que el artículo 8 del Reglamento Roma I, reconoce la prevalencia del consensualismo en materia de relaciones laborales transfronterizas, al prever que las partes de un contrato de trabajo pueden, en principio, elegir la ley aplicable al mismo.

lengua que, en una empresa establecida en varios Estados miembros, puede ser diferente de la que se emplea a escala regional o nacional. Este criterio es aplicable, al menos, para los puestos de mayor rango, como los de directivos o especialistas y, en general, para aquellos puestos que requieran comunicarse en una lengua que comprendan los demás trabajadores o los clientes extranjeros de la empresa.

64. Si la defensa y la promoción de una lengua oficial son, en cuanto tales, objetivos lícitos, los medios utilizados para tales fines han de ser adecuados y no exceder de lo necesario para alcanzar dichos objetivos. Pues bien, a la vista de los principios del Derecho de la Unión, no considero legítimo que una medida nacional o regional pretenda imponer un monolingüismo exclusivo, que implique que en ningún caso puedan utilizarse con carácter alternativo las lenguas de los demás Estados miembros en un determinado ámbito.

65. Habida cuenta de todos estos elementos, la protección de la lengua no puede servir como justificación válida de una normativa como la que es objeto del procedimiento principal, puesto que dicha normativa no permite tener en cuenta ni la voluntad de las partes en la relación laboral, ni el hecho de que la empresa pertenece a un grupo internacional.

66. En consecuencia, considero que el Decreto lingüístico flamenco menoscaba injustificadamente la libre circulación de los trabajadores establecida en el artículo 45 TFUE, al recurrir a medios que no son adecuados para garantizar el logro de los tres objetivos legítimos alegados.

67. Añadiré que puede hacerse otra crítica a dicho Decreto, en la medida en que no respeta el criterio de proporcionalidad definido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

2. Sobre el carácter desproporcionado de los medios utilizados en las medidas en cuestión

68. Existen dos factores que permiten, en mi opinión, considerar que el Decreto lingüístico flamenco contiene medidas desproporcionadas en relación con los objetivos invocados y que, por lo tanto, resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 45 TFUE. Se trata, por una parte, del excesivo alcance de la obligación de utilizar exclusivamente una lengua, el neerlandés, en las relaciones laborales contempladas en dicho Decreto y, por otra parte, de la gravedad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento de dicha obligación.

a) En cuanto al alcance de la exigencia lingüística

69. El Decreto controvertido obliga al conjunto de empresarios cuyo centro de actividades esté situado en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica a utilizar dicha lengua en todas las relaciones laborales que establezcan con sus trabajadores, tanto escritas como verbales, aunque las necesidades lingüísticas puedan variar en función del tipo de relación laboral de que se trate y en razón del contexto eventualmente transfronterizo en que se enmarquen.

70. Mi parecer es que los intereses que esta normativa regional defiende, a decir del Gobierno belga, podrían salvaguardarse de manera más adecuada por medios que no fuesen una imposición lingüística de alcance tan absoluto y general. De este modo, considero que una traducción al neerlandés de los principales documentos laborales redactados en otro idioma podría bastar para lograr los tres objetivos antes mencionados.

71. Estimo que el proyecto de integración europea pierde parte de su sentido si los Estados miembros pueden imponer a los agentes económicos, como los empresarios y los trabajadores, el uso de una determinada lengua, en una proporción que sobrepase las restricciones a la libertad contractual estrictamente necesarias para alcanzar objetivos de interés general. En el marco de las relaciones de trabajo internacionales, la autonomía de la voluntad de las partes en cuanto a la determinación de la

lengua que utilizan entre ellas debe prevalecer para facilitar los intercambios transfronterizos,⁴³ aun cuando deba buscarse, evidentemente, el justo equilibrio entre la libertad de circulación de los trabajadores y la protección de estos últimos.

72. A mi parecer, estaría justificado permitir a las partes en una relación laboral transfronteriza utilizar la lengua de su elección en la medida en que dicha elección corresponda a su voluntad común, o en que las funciones que hayan de desempeñar requieran recurrir a una lengua que pueda ser distinta de la que se utiliza localmente.⁴⁴ Ahora bien, el Decreto lingüístico flamenco se aplica con carácter general, haciendo total abstracción de las lenguas conocidas y normalmente utilizadas por el empresario y el trabajador afectados, así como de la naturaleza del puesto de trabajo que ha de cubrirse.

73. Considero que sería incoherente e incluso paradójico que no sea posible, salvo excepciones, de acuerdo con la sentencia Groener, antes citada, exigir a un trabajador que conozca la lengua del Estado miembro donde trabaja, pero que, en cambio, pueda imponérsele que el contrato de trabajo que ha de firmar esté redactado en una lengua que no domina y, por tanto, no comprende.

74. Como sugiere el Órgano de Vigilancia de la AELC, es preciso, para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, introducir más flexibilidad en las exigencias lingüísticas cuando las relaciones laborales se desarrollan en un entorno internacional, como ocurre en el presente caso, que cuando tienen un carácter puramente interno. En efecto, en el marco de las relaciones laborales transfronterizas, es preferible que las partes puedan utilizar una lengua vehicular conocida por ambas, antes que imponerles el uso exclusivo de una determinada lengua, aunque se trate de una de las lenguas oficiales del lugar donde el trabajador ejercerá su actividad.

75. En particular, no puedo percibir cuál es el peligro que puede correr la lengua neerlandesa por el hecho de que se utilice otra lengua en un contrato de trabajo que, como el del procedimiento principal, haya sido celebrado entre un trabajador que hace uso de su libertad de circulación y un empleador que es una sociedad perteneciente a un grupo de ámbito internacional.

76. Obsérvese que la normativa de que se trata no permite una traducción obligatoria de los documentos laborales a una lengua distinta del neerlandés si no es siguiendo un procedimiento trabajoso que impone unos requisitos particularmente difíciles de cumplir,⁴⁵ de manera que en la práctica, rara vez se reunirán a mi juicio. Existen otros medios menos restrictivos, pero tanto o más eficaces, para proteger a los trabajadores, preservando al tiempo el uso de la lengua regional, como es ofrecer la posibilidad de recurrir más fácilmente a traducciones a una lengua que el interesado comprenda suficientemente cuando el trabajador o el empresario no domine dicho idioma.

43 — Véase, por analogía, en relación con la interpretación del artículo 17 del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; EE 01/01, p. 186), la sentencia de 24 de junio de 1981, Elefanten Schuh (150/80, Rec. p. 1671), apartado 27, según la cual una legislación de un Estado contratante no puede oponerse a la validez de una cláusula atributiva de competencia tan sólo porque la lengua utilizada por las partes no sea la impuesta por dicha legislación.

44 — Recuérdese que la posibilidad de introducir una exigencia lingüística en razón de la naturaleza del empleo que ha de cubrirse está expresamente prevista en el artículo 3, apartado 1, último guión, del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), disposición que fue interpretada en la sentencia Groener, antes citada, que, ciertamente no es aplicable al presente asunto, pero cuya filosofía puede, en mi opinión, constituir una fuente de reflexión. El Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141, p. 1), que ha codificado las disposiciones del Reglamento n° 1612/68 y lo ha sustituido, ha introducido una disposición sustancialmente idéntica.

45 — Véase el artículo 5, párrafo segundo, del Decreto lingüístico flamenco citado en el apartado «Marco jurídico» de las presentes conclusiones.

77. Pues bien, de los elementos que obran en autos no se infiere que introducir en la normativa controvertida esta posibilidad, que facilitaría a los trabajadores y empresarios de otros Estados miembros no neerlandófonos el ejercicio de su libertad de circulación en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica, pueda perjudicar la consecución de los objetivos antes mencionados.⁴⁶

78. De esta forma, por su ámbito de aplicación excesivamente amplio y su carácter exclusivo, cuando existen otros medios para alcanzar los objetivos de interés general invocados, el Decreto lingüístico flamenco contiene medidas desproporcionadas en relación con estos últimos.

b) En cuanto a las sanciones previstas en caso de incumplimiento

79. Al igual que ocurre en otras legislaciones de algunos Estados miembros, la normativa vigente en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica prevé que el incumplimiento de la obligación de utilizar una determinada lengua pueda sancionarse tanto en el ámbito civil como en el ámbito penal.⁴⁷

80. Las sanciones civiles están ciertamente generalizadas en las legislaciones que formulan exigencias lingüísticas en materia de relaciones laborales, pero no conozco ninguna que vaya tan lejos en la coerción como el Decreto lingüístico flamenco. En efecto, en la región lingüística neerlandesa del Reino de Bélgica, incurren en nulidad los documentos que infringen este Decreto, y esta nulidad produce efectos *ex tunc*,⁴⁸ mientras que en otras entidades del Reino de Bélgica,⁴⁹ al igual que en otros Estados miembros,⁵⁰ se ha optado por que el documento irregular no pueda oponerse frente al trabajador, junto con la obligación de sustituir dicho documento por otro que se ajuste a la normativa. Considero que este último sistema, que permite preservar la continuidad de las relaciones laborales, sería tan eficaz como una nulidad *ex tunc* del contrato de trabajo en cuestión a los efectos de alcanzar los objetivos de interés general que, según el Gobierno belga, persigue dicho Decreto. Desde este punto de vista, considero que la normativa en cuestión va más allá de lo necesario.

81. En cuanto a si la declaración de nulidad tiene o no efectos *erga omnes*, señalo que, a tenor de la resolución de remisión, el artículo 10, párrafo primero, del Decreto lingüístico flamenco sanciona la infracción de sus disposiciones con «una nulidad absoluta *ex tunc*, y se considerará que el documento no ha existido. De lo anterior se deduce que el juez no debe prestar atención a los documentos redactados en el idioma indebido y que tampoco puede tener en cuenta el contenido de los mismos, en particular, las declaraciones de voluntad».

82. Es cierto que las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia han discutido el carácter absoluto de dicha nulidad, habiendo señalado algunas de ellas que el párrafo quinto de este mismo artículo prevé que «la declaración de nulidad no podrá ocasionar ningún perjuicio para el trabajador y mantendrá a salvo los derechos de terceros». Creo que la jurisdicción *a quo* no desconoce esta norma, dado que en su resolución menciona también que «el trabajador puede invocar, en relación con el documento nulo, las cláusulas que le son favorables, mientras que, en

46 — Véase, por analogía, la sentencia Bickel y Franz, antes citada, apartado 29.

47 — El procedimiento principal se inscribe en el ámbito civil, pero es interesante señalar, desde el punto de vista de la sistemática que caracteriza al Decreto lingüístico flamenco, que, contrariamente a lo que sucede en las otras entidades del Reino de Bélgica, en las que no se incurre en sanción penal alguna en caso de incumplimiento de las exigencias lingüísticas, si dicho incumplimiento se produce en la región lingüística neerlandesa, la infracción puede ser castigada con una pena privativa de libertad y/o con una multa para el empresario o sus representantes que hayan infringido lo dispuesto en dicho Decreto, a tenor de su artículo 12. Además, el artículo 11 del Decreto prevé la posibilidad de imponer una multa administrativa.

48 — También en Eslovenia la nulidad tiene carácter retroactivo. En cambio, sus efectos son *ex nunc* en Rumanía y en Letonia, país en el que el empresario está obligado, además, a proponer la celebración de un nuevo contrato.

49 — Es decir, en los municipios con un régimen especial, en la región lingüística alemana y en la región bilingüe de Bruselas-Capital. En cambio, en la región lingüística francesa, los documentos de trabajo redactados en otra lengua son nulos.

50 — Se prevé que las disposiciones del contrato que resulten lesivas para el trabajador no pueden oponerse frente al mismo en Lituania, Polonia y Eslovaquia, así como en Francia, en donde cabe la posibilidad de exigir, bajo pena de multa, que el documento en cuestión se presente en francés.

cuanto atañe a las que le son desfavorables, puede invocar su nulidad». Mi opinión es que, en realidad, el carácter absoluto, y no relativo, de la nulidad de que se trata, se desprende de la posibilidad que tiene cualquier persona que pueda acreditar un interés legítimo de instar judicialmente la declaración de nulidad de un documento irregular, si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 10, apartado 2, del Decreto lingüístico flamenco. Sea como fuere, desde el punto de vista de los empresarios, cualquier incumplimiento de los preceptos en materia lingüística del Decreto flamenco acarrea una grave sanción en el ámbito civil, dado que, atendiendo al análisis del órgano jurisdiccional remitente, en virtud de dicho Decreto, un contrato de trabajo como el que ha firmado el Sr. Las podría producir efectos únicamente frente al antiguo empleador.⁵¹

83. En cuanto al poder coercitivo de las autoridades judiciales con respecto a los imperativos lingüísticos establecidos en materia de relaciones laborales, difiere, en función de los Estados miembros. Mientras que en algunas legislaciones nacionales⁵² se establece que el juez no puede plantear de oficio la cuestión del incumplimiento de la obligación de utilizar una determinada lengua, en otros sí existe esta facultad.⁵³ Sólo en las regiones de lengua neerlandesa y de lengua francesa del Reino de Bélgica esta posibilidad de apreciación de oficio se transforma en una obligación que recae sobre el juez, lo cual parece excesivo.⁵⁴

84. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, las restricciones a las libertades fundamentales impuestas por los Estados miembros han de limitarse a lo estrictamente necesario, lo cual implica la elección de la vía, y por tanto, de la medida, menos coercitiva.

85. Este no es el caso del Decreto lingüístico flamenco, dado que, en sí mismo y también en comparación con otras normas, impone exigencias particularmente estrictas y con efectos gravosos, tanto para los particulares interesados como para el juez que conozca de un litigio en esta materia. Estimo, una vez más, que con otros medios más adaptados y menos restrictivos de la libre circulación de trabajadores, podrían alcanzarse los objetivos que dicho texto parece perseguir.

86. Por consiguiente, una normativa como la que es objeto del procedimiento principal no es, a mi parecer, compatible con el contenido de las disposiciones del artículo 45 TFUE, correspondiente al antiguo artículo 39 CE, cuya interpretación ha sido solicitada.

51 — Recuérdese que inicialmente, el contrato de trabajo en cuestión fue sometido al derecho neerlandés, por voluntad de las partes en el procedimiento principal aunque éstas han coincidido en afirmar ante el órgano jurisdiccional remitente que es aplicable el Derecho belga. Sin embargo, el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Roma I establece que toda modificación relativa a la determinación de la ley aplicable, posterior a la celebración del contrato, no obstará a la validez formal del contrato a efectos del artículo 11 y no afectará a los derechos de terceros.

52 — En Francia, en Letonia, en Lituania y en Eslovaquia.

53 — En Polonia, Rumanía y Eslovenia, así como en los municipios belgas con un régimen especial, la región bilingüe de Bruselas-Capital y la región lingüística alemana.

54 — En cuanto a la cuestión de cuál debe ser el margen de apreciación de que debe disponer el juez nacional para poder modular la sanción prevista en caso de infracción de las normas de un Estado miembro que prescriban la utilización de la lengua de éste en función del daño concreto ocasionado a un objetivo de interés general, como la protección de los consumidores, véase el punto 68 de las conclusiones del Abogado General Cosmas presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 14 de julio de 1998, Goerres (C-385/96, Rec. p. I-4431).

V. Conclusión

87. En vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Arbeidsrechtbank te Antwerpen:

«El artículo 45 TFUE, relativo a la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea, ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el procedimiento principal, que obliga a las empresas situadas en una región en la que existe una sola lengua oficial, al contratar a un trabajador en una relación laboral de carácter internacional, a redactar en dicha lengua, so pena de nulidad, todos los documentos relacionados con la relación laboral.»