



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 8 de marzo de 2022¹

Asunto C-391/20

**Boriss Cilevičs,
Valērijs Agešins,
Vjačeslavs Dombrovskis,
Vladimirs Nikonovs,
Artūrs Rubiks,
Ivans Ribakovs,
Nikolajs Kabanovs,
Igoris Pimenovs,
Vitālijs Orlovs,
Edgars Kucins,
Ivans Klementjevs,
Inga Goldberga,
Evija Papule,
Jānis Krišāns,
Jānis Urbanovičs,
Ļubova Švecova,
Sergejs Dolgopolovs,
Andrejs Klementjevs,
Regīna Ločmele-Luņova,
Ivars Zariņš
parte coadyuvante:
Latvijas Republikas Saeima**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia)]

«Petición de decisión prejudicial — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Restricción — Legislación nacional que obliga a los centros de educación superior a cultivar y desarrollar la lengua oficial nacional — Justificación — Proporcionalidad — Artículo 4 TUE, apartado 2 — Identidad nacional — Artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad académica»

¹ Lengua original: inglés.

I. Introducción

1. El año 2021 se cumplieron 40 años de la Resolución del Parlamento Europeo «relativa a una carta comunitaria de las lenguas y culturas regionales, así como una carta de las minorías étnicas».² Aunque se trató de una Resolución relativamente breve, a mi entender fue una de las primeras ocasiones en que el Parlamento intervino en un ámbito como este, instando a los Estados miembros a «aplicar una política [específica] en este terreno». En efecto, las cuestiones lingüísticas tradicionalmente se han considerado estrechamente asociadas a la soberanía e identidad nacional,³ lo que las hace muy sensibles, desde el punto de vista social y político, en la mayor parte de los Estados miembros.⁴ Por este motivo, tanto el legislador de la Unión como los tribunales de la Unión han adoptado sistemáticamente una postura ciertamente cautelosa, diplomática y pragmática en cuanto a los regímenes lingüísticos, especialmente cuando se trataba de imponer obligaciones a este respecto a los Estados miembros.⁵

2. En el preámbulo de la Resolución, el Parlamento puso de relieve su determinación para «reforzar la unión entre los pueblos de Europa y preservar sus lenguas vivas, aprovechando su diversidad para enriquecer y diversificar su patrimonio cultural común».⁶ De este modo, el Parlamento combinó dos objetivos que, en principio, pueden parecer difíciles de conciliar: el deseo de reforzar la unión entre los ciudadanos europeos y preservar y promover su diversidad lingüística y su patrimonio cultural.

3. Hoy en día, cuatro décadas después, estos dos objetivos siguen gozando de actualidad y de máxima relevancia para el proyecto europeo. El deseo de continuar el proceso de «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» aparece en el preámbulo tanto del Tratado UE como del Tratado FUE, así como en el artículo 1 TUE. Al mismo tiempo, el preámbulo del Tratado FUE y el artículo 3 TUE, apartado 3, expresan también la voluntad de la Unión de respetar «la riqueza de su diversidad cultural y lingüística» y velar «por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

4. En mi opinión, no cabe duda de que dichos objetivos no son antitéticos, por lo que pueden y deben ser perseguidos simultáneamente. Aun así, no es menos cierto que, en algunas situaciones concretas, es posible que uno y otro tensen la cuerda de la Unión Europea en direcciones diferentes. Por ejemplo, las medidas nacionales destinadas a promover y proteger el uso de una lengua nacional pueden derivar, en la práctica, en obstáculos al ejercicio de la libertad de circulación por personas y empresas.

5. En tales circunstancias, considero que se ha de buscar un justo equilibrio entre ambos objetivos, de modo que puedan realizarse ambos de forma efectiva. El presente asunto ofrece un ejemplo en este sentido: mediante sus cuestiones prejudiciales, el *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (Tribunal Constitucional, Letonia) pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si es compatible con el Derecho de la Unión una legislación nacional que, con ciertas excepciones, exige a los centros de educación superior que ofrezcan programas de estudios solamente en la lengua nacional.

² Resolución de 16 de octubre de 1981 (DO 1981, C 287, p. 106).

³ Para obtener más información y referencias, véase Van der Jeught, S.: *EU Language Law*, Europa Law Publishing, 2015, pp. 55 a 77.

⁴ Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Italia/Comisión (C-566/10 P, EU:C:2012:368), punto 2.

⁵ Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara y otros (C-64/20, EU:C:2021:14), puntos 74 y 79 y jurisprudencia citada.

⁶ El subrayado es mío.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

6. El considerando 11 de 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 (en lo sucesivo, «Directiva de servicios»),⁷ dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«La presente Directiva no interfiere con 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. [...]»

7. El artículo 1, apartados 1 y 4, de la Directiva de servicios dispone:

«1. En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.

[...]

4. 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.»

B. Derecho nacional

1. Constitución letona

8. El artículo 4 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitución de la República de Letonia, en lo sucesivo, «Constitución letona») establece, en particular, que «el letón es la lengua oficial de la República de Letonia».

9. El artículo 105 de la Constitución letona consagra el derecho a la propiedad, y el artículo 112 reconoce el derecho a la educación. Con arreglo al artículo 113 de la Constitución letona, «el Estado reconocerá la libertad de creación científica, artística o de otro tipo, y garantizará la protección del derecho de autor y del derecho de patentes».

2. Ley de Centros de Educación Superior

10. El artículo 5 de la Augstskolu likums (Ley de Centros de Educación Superior), de 2 de noviembre de 1995,⁸ establecía que la misión de los centros de educación superior era cultivar y desarrollar las ciencias y las artes. El likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (Ley de 21 de junio de 2018 por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior)⁹ modificó la

⁷ DO 2006, L 376, p. 36.

⁸ Latvijas Vēstnesis, 1995, n.º 179.

⁹ Latvijas Vēstnesis, 2018, n.º 132.

tercera frase del artículo 5 de la Ley de Centros de Educación Superior del siguiente modo: «En el marco de sus actividades, [los centros de educación superior] cultivarán y desarrollarán las ciencias, las artes y la lengua oficial».

11. Mediante la Ley de 21 de junio de 2018 por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior, se modificó igualmente el artículo 56 de la referida Ley. En consecuencia, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior presenta el siguiente tenor:

«En los centros de educación superior y en los centros de grado medio y de formación técnica, los programas de estudios se impartirán en la lengua oficial. Solo será posible cursar programas de estudios en una lengua extranjera en los siguientes casos:

- 1) Los programas de estudios cursados en Letonia por estudiantes extranjeros y los programas de estudios organizados en el marco de la cooperación prevista en programas de la Unión Europea y acuerdos internacionales podrán impartirse en las lenguas oficiales de la Unión Europea. Si los estudios que se prevé realizar en Letonia tienen una duración superior a seis meses o representan más de 20 créditos, deberá incluirse en el número de horas lectivas obligatorias que han de cursar los estudiantes extranjeros el aprendizaje de la lengua oficial.
- 2) No podrá impartirse en las lenguas oficiales de la Unión Europea más de una quinta parte del número de créditos del programa de estudios, si bien ha de tenerse en cuenta que no computarán a tales efectos los exámenes finales y estatales ni la redacción de los trabajos de calificación, de fin de grado o de fin de máster.
- 3) Los programas de estudios podrán cursarse en una lengua extranjera para alcanzar sus objetivos [...] para las siguientes categorías de programas educativos: estudios lingüísticos y culturales o programas relativos al estudio de idiomas. [...]
- 4) Podrán impartirse en las lenguas oficiales de la Unión Europea los programas de estudio conjuntos.»

3. Ley de la Escuela Superior de Estocolmo de Ciencias Económicas en Riga y Ley de la Escuela Superior de Derecho de Riga

12. El artículo 19, apartado 1, del Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (Ley de la Escuela Superior de Estocolmo de Ciencias Económicas de Riga)¹⁰ dispone: «En este centro, los cursos se impartirán en inglés. La redacción y la defensa de los trabajos necesarios para la obtención del título de grado, del título de máster o del título de doctorado y los exámenes de calificación profesional se llevarán a cabo en inglés.»

13. El artículo 21 del Juridiskās augstskolas likums (Ley de la Escuela Superior de Derecho de Riga)¹¹ es del siguiente tenor: «Este centro ofrece programas de estudios que han obtenido la correspondiente licencia y han sido acreditados con arreglo a lo dispuesto en la normativa. Los cursos se impartirán en inglés o en otra lengua oficial de la Unión Europea.»

¹⁰ Latvijas Vēstnesis, 1995, n.º 164/165.

¹¹ Latvijas Vēstnesis, 2018, n.º 220.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

14. Una veintena de diputados de la Saeima (Parlamento, Letonia) (en lo sucesivo, «demandantes») han presentado un recurso ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia). Mediante este recurso, los demandantes rebaten la compatibilidad con el Derecho de la Unión de ciertas disposiciones de la Ley de Centros de Educación Superior, en su versión modificada (esencialmente, las que exigen a los centros de educación superior ofrecer cursos exclusivamente en la lengua oficial nacional).

15. Ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional), los demandantes han alegado que las disposiciones controvertidas restringen, por un lado, la independencia de los centros privados de educación superior y la libertad académica de sus profesores y estudiantes. Por otro lado, restringen el derecho de los centros de educación superior a emprender actividades económicas y a prestar servicios de educación superior a título oneroso, lo que constituye una vulneración de sus derechos de propiedad. Además, al crear un obstáculo para acceder al mercado de la educación superior e impedir a ciudadanos y empresas de otros Estados miembros prestar servicios de educación superior en lengua extranjera, las disposiciones controvertidas también menoscaban (en opinión de los demandantes) el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios reconocidos en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

16. El 11 de junio de 2020, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) dictó sentencia en el asunto n.º 2019-12-01. Decidió dividir el asunto examinado en dos: el asunto relativo a la conformidad de las disposiciones controvertidas con el artículo 112 de la Constitución letona (en lo sucesivo, «asunto 1») y el relativo a la conformidad de las disposiciones controvertidas con los artículos 1 y 105 de la Constitución (en lo sucesivo, «asunto 2»).

17. La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) consideró que se hallaba en condiciones de resolver el asunto 1. Declaró que el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de la Ley de Centros de Educación Superior era conforme al artículo 112 de la Constitución letona, en relación con el artículo 113 de esta. En cambio, declaró que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y el punto 49 de las disposiciones transitorias de esta no eran conformes al artículo 112 de la Constitución letona, en relación con el artículo 113 de esta, en la medida en que las disposiciones controvertidas se aplicaban a los centros de educación superior privados. No obstante, dicho tribunal decidió mantener temporalmente los efectos de las disposiciones controvertidas, en concreto hasta el 1 de mayo de 2021, a fin de conceder al legislador nacional un plazo razonable para aprobar una nueva legislación.

18. Respecto al asunto 2, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) consideró que tendría que reconsiderar el fondo del asunto. Declaró que el derecho de propiedad privada consagrado en el artículo 105 de la Constitución letona debía interpretarse a la luz de los principios de la Unión relativos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

19. En consecuencia, al albergar dudas acerca de la correcta interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, el 29 de julio de 2020, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Constituye una normativa como la controvertida en el litigio principal una restricción a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 [TFUE] o, con carácter subsidiario, a la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 [TFUE], así como a la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la [Carta]?
- 2) ¿Qué consideraciones han de tenerse en cuenta al apreciar el carácter justificado, adecuado y proporcionado de tal normativa en relación con su finalidad legítima de proteger la lengua oficial como manifestación de la identidad nacional?»

20. Mediante Ley de 8 de abril de 2021, que entró en vigor el 1 de mayo de 2021, se modificaron las disposiciones controvertidas. En consecuencia, el 6 de septiembre de 2021, el Tribunal de Justicia consultó a la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) si deseaba retirar su petición de decisión prejudicial o si la mantenía. En su respuesta de 5 de octubre de 2021, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) informó al Tribunal de Justicia de su deseo de mantener la petición de decisión prejudicial.

21. Han presentado observaciones escritas los demandantes en el procedimiento principal, los Gobiernos francés, letón, neerlandés y austriaco y la Comisión Europea.

IV. Análisis

22. En las presentes conclusiones voy a ocuparme de los (sumamente importantes y sensibles) aspectos aludidos por las cuestiones planteadas por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional). No obstante, antes de entrar a valorarlos, debo resolver las dudas expresadas por la Comisión en cuanto a la actual relevancia de las cuestiones prejudiciales para la resolución del procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente.

A. Admisibilidad

23. El artículo 267 TFUE y el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia supeditan la admisibilidad de la remisión prejudicial a una serie de condiciones de carácter tanto sustantivo como procesal. Una de ellas es que las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas sean *relevantes* para la resolución del procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. Dicho de otro modo, la respuesta a dichas cuestiones ha de ser necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pueda «emitir su fallo» en los asuntos de que conoce.¹²

24. Las condiciones de admisibilidad de la cuestión prejudicial deben cumplirse tanto en el momento de la remisión como durante todo el procedimiento. Si, en el curso de este, dejan de cumplirse dichas condiciones, el Tribunal de Justicia debe poner fin al procedimiento y declarar

¹² Entre otras muchas, véanse las recientes sentencias de 25 de junio de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridad que probablemente reciba solicitudes de protección internacional) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495), apartado 48, y de 9 de septiembre de 2021, Toplofikatsia Sofia y otros (C-208/20 y C-256/20, EU:C:2021:719), apartado 31.

que no hay necesidad de responder. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando el procedimiento principal ha quedado sin objeto, debido a ulteriores resoluciones del órgano jurisdiccional remitente (o de otro órgano jurisdiccional nacional) en el mismo procedimiento o en otro procedimiento relacionado,¹³ o si las disposiciones nacionales de que se trate han sido modificadas o derogadas.¹⁴

25. Basándose en la jurisprudencia, la Comisión ha expresado sus dudas acerca de la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial. Observa que, en virtud de su sentencia de 11 de junio de 2020, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) ya ha declarado que las disposiciones nacionales controvertidas son contrarias a la Constitución nacional. Además, después de dicha sentencia, el legislador letón modificó las disposiciones relevantes con efectos a partir del 1 de mayo de 2021.¹⁵

26. No comparto las dudas de la Comisión.

27. Para empezar, procede recordar que, según la jurisprudencia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, las cuestiones remitidas por los órganos jurisdiccionales nacionales disfrutan de una *presunción de pertinencia*, y el Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre ellas cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.¹⁶

28. No me parece que el presente asunto se corresponda con ninguna de las situaciones en que se puede desvirtuar la presunción de pertinencia.

29. A este respecto, quisiera señalar que, como he observado en los puntos 16 a 18 de las presentes conclusiones, en su sentencia de 11 de junio de 2020, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) decidió dividir el procedimiento en dos asuntos diferentes, el asunto 1 y el asunto 2. En el asunto 1, el órgano jurisdiccional remitente dictó una sentencia definitiva, declarando que las disposiciones controvertidas eran incompatibles con determinadas disposiciones de la Constitución letona. En el asunto 2, consideró que no podía llevar a cabo el análisis respecto a la supuesta incompatibilidad entre las disposiciones controvertidas y *otras* disposiciones de la Constitución letona. El órgano jurisdiccional remitente estimó que las disposiciones nacionales controvertidas debían interpretarse de conformidad con ciertas disposiciones del Derecho de la Unión cuyo ámbito de aplicación no estaba suficientemente claro.

30. Las cuestiones prejudiciales planteadas por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) se refieren precisamente al asunto 2. Tal como expuso el órgano jurisdiccional remitente en su respuesta de 5 de octubre de 2021 a la pregunta del Tribunal de Justicia, dicho

¹³ Véanse, entre otras, las sentencias de 24 de octubre de 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693), apartados 39 a 48, y de 27 de febrero de 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101), apartado 33.

¹⁴ Véase, entre otras, la sentencia de 27 de junio de 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428), apartados 27 a 32, y el auto de 3 de marzo de 2016, Euro Bank (C-537/15, no publicado, EU:C:2016:143), apartados 34 y 35.

¹⁵ Véanse los puntos 16, 17 y 20 de las presentes conclusiones.

¹⁶ Véase, entre otras muchas, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartados 26 y 27 y jurisprudencia citada.

asunto aún está *pendiente* ante él y debe ser resuelto,¹⁷ lo que significa que, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas es necesaria para emitir su fallo.

31. No parece que ningún dato de los autos pueda poner en entredicho la apreciación del órgano jurisdiccional remitente a este respecto. Por el contrario, son muchos los datos que indican que las cuestiones planteadas en la presente remisión no han quedado obsoletas.

32. En primer lugar, no se puede descartar que el examen de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) de los problemas que plantea el asunto 2 pueda revelar aspectos de incompatibilidad entre las disposiciones controvertidas y la Constitución nacional (interpretada esta a la luz del Derecho de la Unión), *aparte* de los observados en el asunto 1. Así pues, esta situación puede suscitar una nueva intervención del legislador letón a fin de asegurar la licitud de las disposiciones controvertidas. De hecho, por medio de la Ley de 8 de abril de 2021 el legislador ha dado a conocer su voluntad de modificarlas, sin derogarlas por completo.

33. En segundo lugar, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional), a pesar de sus apreciaciones en el asunto 1, decidió mantener temporalmente en vigor las disposiciones controvertidas, hasta el 1 de mayo de 2021. En consecuencia, dichas disposiciones surtieron efectos durante un determinado período de tiempo. *A priori*, no se puede descartar la posibilidad de que, tras la resolución de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) en el asunto 2, las empresas y personas afectadas por las disposiciones supuestamente ilícitas comiencen a presentar demandas, por ejemplo, exigiendo una indemnización.

34. Partiendo de estas premisas, no está claro que, o bien la sentencia de la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) en el asunto 1, o bien la legislación que modifica las disposiciones controvertidas, hayan subsanado la supuesta incompatibilidad entre dichas disposiciones y el Derecho de la Unión. En tales circunstancias, no se aprecia que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que el problema sea de naturaleza hipotética.¹⁸

35. Con mayor trascendencia, no se puede pasar por alto que el procedimiento actualmente pendiente ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) no se refiera a una o más controversias concretas entre personas físicas o jurídicas y las autoridades públicas. En efecto, como ha explicado el órgano jurisdiccional remitente, en el procedimiento principal (iniciado por particulares con legitimación activa, como son los diputados del Parlamento letón, en defensa del interés general) se solicita un examen de la legislación *in abstracto*, a fin de determinar si las disposiciones controvertidas son compatibles con normas de rango superior.

36. Así las cosas, calificar las cuestiones planteadas de irrelevantes para la resolución del asunto implicaría, en la práctica, desconsiderar la naturaleza de dicho procedimiento y frustrar su propio objetivo.

37. A tenor de las consideraciones que preceden, entiendo que la remisión es admisible.

¹⁷ Véase el punto 20 de las presentes conclusiones.

¹⁸ Véanse, en sentido similar, las sentencias de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719), apartados 40 y 46, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartados 29 a 41.

B. Cuestiones prejudiciales

38. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que propongo examinar conjuntamente, la Latvian Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional) pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si es compatible con el Derecho de la Unión una legislación nacional que, con ciertas excepciones, exige a los centros de educación superior ofrecer programas de estudios solamente en la lengua nacional. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente alberga ciertas dudas en cuanto a la interpretación que se ha de dar a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y al artículo 16 de la Carta.

39. No obstante, en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento, se han expresado algunas dudas respecto al marco jurídico de la Unión pertinente para el análisis. Por consiguiente, antes de entrar de lleno en las cuestiones de fondo planteadas, es preciso aclarar qué disposiciones del Derecho de la Unión son relevantes para apreciar la compatibilidad de las medidas nacionales de que se trata.

1. Marco jurídico relevante

40. A mi parecer, para determinar el marco jurídico relevante a efectos de valorar la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión, se han de abordar tres cuestiones. En primer lugar, ¿constituye una «actividad económica» la impartición de programas de estudios superiores y, como tal, está comprendida en el ámbito de aplicación de las normas de la Unión sobre la libre circulación de servicios? En segundo lugar, en caso afirmativo, ¿debe apreciarse la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión atendiendo a las disposiciones del Tratado FUE sobre el derecho de establecimiento y/o la libre prestación de servicios o atendiendo a las disposiciones de la Directiva de servicios? En tercer y último lugar, ¿debe valorar el Tribunal de Justicia, de forma independiente, la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el artículo 16 de la Carta?

a) Impartición de programas de estudios superiores como actividad económica a efectos del Tratado FUE

41. La respuesta a la primera cuestión mencionada en el punto anterior resulta ciertamente sencilla.

42. Es cierto que, como pone de relieve el Gobierno letón, la cultura y la educación son campos jurídicos que pertenecen a las competencias de los Estados miembros. En efecto, de conformidad con el artículo 6 TFUE, en dichos ámbitos la Unión solo dispone de competencia para «llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros». Por otro lado, en virtud del artículo 165 TFUE, apartado 1, la actuación de la Unión en el ámbito educativo debe respetar las «responsabilidades [de los Estados miembros] en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como [su] diversidad cultural y lingüística».

43. Sin embargo, esto no significa que se trate de ámbitos ajenos al Derecho de la Unión. Y tampoco significa que los Estados miembros estén facultados para regularlos como estimen oportuno, si con ello se vulnera una disposición del Derecho de la Unión que pueda ser aplicable a la par que las correspondientes disposiciones nacionales. Parafraseando al Abogado General Tesouro, es lícito decir que la cultura y la educación no constituyen «islotas al margen de la

influencia del Derecho de la Unión». ¹⁹

44. En efecto, existe una serie coherente de asuntos en los que el Tribunal de Justicia ha analizado la compatibilidad con el Derecho de la Unión de medidas nacionales adoptadas con vistas a promover el uso de lenguas nacionales o minoritarias, así como normas nacionales que rigen la prestación de servicios culturales y/o educativos. Un número significativo de asuntos (como el que nos ocupa) versaban sobre la compatibilidad de las medidas nacionales con disposiciones del mercado interior de la Unión. ²⁰

45. En particular, en relación con las actividades educativas, el Tribunal de Justicia ha declarado que los cursos que imparten centros de enseñanza financiados esencialmente con fondos privados constituyen «servicios» desde el punto de vista del Derecho de la Unión. ²¹ Por lo tanto, en principio, las leyes nacionales que rigen tales actividades deben respetar las reglas del mercado interior y, ante todo, las relativas a la libre circulación de servicios. ²²

46. En el presente asunto, entiendo que las disposiciones controvertidas son aplicables a los centros de educación superior tanto públicos como privados, con independencia de si sus programas se ofrecen a cambio de una remuneración. En consecuencia, en la medida en que se apliquen a centros privados financiados esencialmente con fondos privados, las disposiciones controvertidas deben respetar las normas de la libre circulación de servicios.

b) ¿Las disposiciones del TFUE sobre servicios o la Directiva de servicios?

47. El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado al Tribunal de Justicia que valore la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión atendiendo, en particular, a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. Sin embargo, algunos de los intervinientes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia (especialmente, los Gobiernos letón y neerlandés) se han referido también a las disposiciones de la Directiva de servicios.

48. A este respecto procede señalar que, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, la Directiva de servicios establece «las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios». En esencia, la Directiva de servicios se adoptó con la intención de ir más allá de lo que ya establecía el Tratado FUE en relación con la libre prestación de servicios. ²³ Así pues, en su ámbito de aplicación, la citada Directiva constituye en la práctica una *lex specialis* respecto a las correspondientes disposiciones del Tratado. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia ha aplicado reiteradamente las normas establecidas en la Directiva de servicios como el marco jurídico de referencia para

¹⁹ Conclusiones del Abogado General Tesauro presentadas en el asunto Decker (C-120/95 y C-158/96, EU:C:1997:399), punto 17.

²⁰ Véanse, entre otras, las sentencias de 13 de noviembre de 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614); de 16 de abril de 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239); de 21 de junio de 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464), y de 11 de junio de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463).

²¹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), apartado 105 y jurisprudencia citada. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Kirschstein (C-393/17, EU:C:2018:918), puntos 52 a 59.

²² Véase, como ejemplo más reciente, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartados 160 a 163 y jurisprudencia citada.

²³ Véase, en particular, el considerando 6 de la Directiva de servicios. Véase también, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 107.

determinar la compatibilidad de las medidas nacionales con la libre circulación de servicios cuando las medidas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho instrumento jurídico, sin examinarlas a la luz de los artículos 49 TFUE y/o 56 TFUE.²⁴

49. Partiendo de estas premisas, ¿son aplicables las disposiciones de la Directiva de servicios a medidas nacionales como las controvertidas en el procedimiento principal?

50. A mi parecer, la respuesta, en principio, debe ser negativa o, mejor dicho, en el sentido de que las normas de la Directiva de servicios no se oponen a medidas como las disposiciones controvertidas.

51. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, la Directiva de servicios es aplicable a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro. El concepto de «servicio» recibe una definición amplia en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, como «actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración». Es evidente que los programas impartidos por centros de educación superior privados pueden ofrecerse (y a menudo así sucede) a cambio de una remuneración, por lo que constituyen «servicios» a los efectos de la Directiva de servicios.²⁵ Asimismo, no constan en la lista de servicios que el artículo 2, apartado 2, excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva.²⁶

52. No obstante, el artículo 1, apartado 4, de la Directiva de servicios dispone que esta «no afecta a las medidas adoptadas a escala comunitaria o nacional, respetando el Derecho comunitario, *para fomentar la diversidad cultural y lingüística*».²⁷ Dicha disposición reproduce lo señalado en el considerando 11 de la Directiva de servicios, según el cual la Directiva «no interfiere con 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 [...], incluida la financiación de dichas actividades».

53. Es pacífico que el legislador nacional aprobó las disposiciones controvertidas para proteger y promover la lengua nacional. Por lo tanto, las disposiciones de la Directiva de servicios no se pueden aplicar de manera que «afecten» o «interfieran con» tal objetivo.²⁸

54. Dicho esto, el artículo 1, apartado 4, de la Directiva de servicios no implica que las medidas nacionales adoptadas para proteger o fomentar la diversidad cultural o lingüística nunca puedan infringir las normas de la Unión sobre la libre circulación de servicios. En efecto, tal como declara (quizá de forma redundante) la citada disposición, la Directiva de servicios no afecta a tales medidas siempre que estas «respeten el Derecho [de la Unión]».

55. En consecuencia, la Directiva de servicios no exige de la necesidad de comprobar si las disposiciones controvertidas son coherentes con los artículos 49 TFUE y/o 56 TFUE.²⁹

²⁴ Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros, (C-593/13, EU:C:2015:399).

²⁵ Véase también el punto 45 de las presentes conclusiones.

²⁶ Véanse, en sentido similar, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:172), punto 165.

²⁷ El subrayado es mío.

²⁸ Véanse, en general, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:311), puntos 49 a 53. En concreto respecto a los servicios educativos, véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:172), puntos 165 a 169.

²⁹ Véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896), apartado 36.

56. Si es así, ¿debe el Tribunal de Justicia llevar a cabo su examen atendiendo al primero, al segundo o a ambos artículos?

57. A este respecto, la jurisprudencia aclara que, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a varias libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas libertades si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, las demás son por completo secundarias con respecto a la primera y pueden subordinarse a ella.³⁰ A tal fin, entre los elementos principales que se han de tener en cuenta figuran el objeto³¹ y los efectos³² de la medida nacional.

58. Soy del parecer de que, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia puede limitar su análisis al artículo 49 TFUE.

59. Es cierto que, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, las disposiciones controvertidas también son aplicables a los centros de educación superior establecidos en el extranjero y que prevean ofrecer programas en Letonia con carácter temporal. Sin embargo, difícilmente se puede rebatir que tales disposiciones (y la legislación de la que forman parte) se aprobaron esencialmente para regular las actividades de los centros establecidos (o que pretendiesen establecerse) en Letonia.

60. Dichos centros son también los únicos que, en la mayor parte de los casos, se verán afectados por las disposiciones controvertidas. En efecto, para poder impartir programas de estudios superiores, los centros normalmente deberán dotarse de estructuras administrativas y logísticas de cierta entidad y habrán de obtener de la administración los permisos necesarios para expedir válidamente títulos, certificados u otras cualificaciones formales. Esta no es una clase de servicios que se puedan prestar fácilmente de manera aislada, temporal o irregular.³³

61. Lo anterior no significa que sea infrecuente, ni mucho menos imposible, prestar tales servicios con carácter transfronterizo. De hecho, el incremento exponencial de los programas impartidos por Internet que se ha experimentado en los últimos años (que quizá se haya intensificado tras la experiencia adquirida durante la reciente pandemia) es un ejemplo palmario de que existe tal mercado. No obstante, hoy en día, la inmensa mayoría de los centros que imparten programas de estudios superiores lo hacen en el país donde están establecidos. Los servicios prestados de forma transfronteriza representan aún hoy una parte relativamente pequeña de su actividad económica total.

62. Además, no se puede excluir la posibilidad de afrontar este problema desde el punto de vista de los *destinatarios* de los servicios, lo que también podría justificar una valoración a tenor del artículo 56 TFUE.³⁴ Ello implicaría valorar las repercusiones que una medida nacional como la controvertida tiene sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente por ella (con carácter temporal) para asistir a programas de estudios superiores. Es presumible que siquiera algunos de estos potenciales estudiantes «internacionales» solo estén capacitados para seguir los programas (o algunos de ellos) en lenguas distintas de la letona o, al menos, que

³⁰ Véase, en particular, la sentencia de 11 de junio de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463), apartado 22 y jurisprudencia citada.

³¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157), apartado 53 y jurisprudencia citada.

³² Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54), apartado 21.

³³ Véase la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 27.

³⁴ Véanse, a este respecto, las sentencias de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), apartado 15, y de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania (C-591/17, EU:C:2019:504), apartado 138 y jurisprudencia citada.

prefieran hacerlo así. Datos recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) demuestran que existe una amplia población de estudiantes internacionales en Letonia,³⁵ parte de la cual sin duda se verá afectada por las disposiciones controvertidas.

63. A este respecto, el Gobierno letón insiste en que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior garantiza que, en la mayor parte de los casos, los estudiantes extranjeros puedan asistir a programas de estudios en lenguas distintas de la letona y, en particular, en las lenguas oficiales de los demás Estados miembros de la Unión. Este es un aspecto que, debo admitir, no me resulta del todo claro, habida cuenta de la información que obra en autos.

64. No obstante, en la actual situación, la relevancia de este aspecto es reducida, pues, a mi entender, las mayores restricciones que proceden *directamente* de las disposiciones controvertidas son las que se imponen a *prestadores* de servicios determinados, concretamente los centros de educación superior. En efecto, es su libertad económica la que sufre la mayor limitación a causa de la medida nacional de que se trata, y es en realidad este aspecto el que preside la controversia ante el órgano jurisdiccional remitente.

65. En cualquier caso, dada la similitud entre los dos «regímenes» que rigen el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, no alcanzo a ver la diferencia que puede haber entre el análisis de la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión desde el punto de vista del artículo 56 TFUE y desde el punto de vista del artículo 49 TFUE.³⁶

66. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia, también por razones de economía procesal, que examine la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión atendiendo al artículo 49 TFUE.

c) Artículo 16 de la Carta

67. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta también al Tribunal de Justicia si las disposiciones controvertidas son compatibles con el artículo 16 de la Carta. Esta disposición, titulada «Libertad de empresa», dispone que: «se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales».

68. A este respecto, no creo que en el presente asunto sea necesario ni conveniente un análisis específico centrado en el artículo 16 de la Carta.

69. Para empezar, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al menos en cierta medida, son una expresión de la libertad reconocida en el artículo 16 de la Carta. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el examen de la restricción introducida por medidas nacionales

³⁵ Véase OCDE: *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, 2021. Véanse también los datos publicados en la página web de la OCDE: <https://data.oecd.org/students/international-student-mobility.htm> (visitada por última vez el 13 de diciembre de 2021).

³⁶ Véanse, en sentido similar, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), punto 92.

con arreglo a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE también abarca las posibles limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados, en particular, en el artículo 16 de la Carta, de modo que no es necesario proceder a un examen por separado de la libertad de empresa.³⁷

70. Por otro lado, no se debe pasar por alto que el artículo 16 de la Carta reconoce la libertad de empresa «de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales». En consecuencia, al determinar el alcance de dicha libertad, el artículo 16 de la Carta se remite en concreto al Derecho de la Unión, que evidentemente comprende disposiciones como los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.³⁸

71. Por último, ni en la petición de decisión prejudicial ni en las observaciones presentadas en este procedimiento he podido advertir aspecto alguno de la supuesta incompatibilidad de las disposiciones controvertidas con el Derecho de la Unión que no esté completamente comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. Dicho de otro modo, no he encontrado ningún argumento que se refiriese específicamente a una posible infracción del artículo 16 de la Carta,³⁹ con independencia de la protección de los derechos económicos que asisten a los prestadores de servicios establecidos en el extranjero.

72. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, en las siguientes secciones de las presentes conclusiones voy a limitar mi análisis a examinar si las medidas nacionales de que se trata son compatibles con el artículo 49 TFUE.

2. Aspectos sustantivos

73. En las siguientes secciones voy a examinar si las disposiciones controvertidas generan una restricción a efectos del artículo 49 TFUE y, de ser así, si tal restricción puede estar justificada en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2.

a) Sobre la existencia de una restricción

74. A primera vista, la mencionada normativa introduce una restricción del derecho de establecimiento garantizado por el artículo 49 TFUE. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad.⁴⁰

75. En el presente asunto, las disposiciones controvertidas dificultan a *determinadas* empresas establecidas en el extranjero a trasladarse a Letonia o abrir algún otro establecimiento en dicho país. Como acertadamente señalan los demandantes en el procedimiento principal, si los programas de estudios deben impartirse (casi exclusivamente) en letón, la mayor parte de los centros de educación superior no podrán utilizar en Letonia a una parte (probablemente

³⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985), apartado 50 y jurisprudencia citada.

³⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2014, *Sokoll-Seebacher* (C-367/12, EU:C:2014:68), apartados 22 y 23.

³⁹ En sentido similar, véanse las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:442), puntos 59 y 60.

⁴⁰ Véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2020, *Comisión/Hungría (Enseñanza superior)* (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 167 y jurisprudencia citada.

significativa) de su personal administrativo y docente. Además, a los centros de educación superior extranjeros se les impedirá ofrecer una gama de servicios más diversa y competitiva, como programas impartidos en otras lenguas, a pesar de existir una gran demanda al respecto.⁴¹

76. En consecuencia, llego a la conclusión de que, en la medida en que hacen más difícil y menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento a los centros de educación superior establecidos en otros Estados miembros, las disposiciones controvertidas constituyen una restricción a efectos del artículo 49 TFUE.

b) Justificación

77. Como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, una restricción de la libertad de establecimiento únicamente podría admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificada por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad. En cuanto a la proporcionalidad, la medida nacional debe ser apropiada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y no ha de ir más allá de lo necesario para su consecución. Además, la medida nacional debe ser proporcionada en sentido estricto, es decir, ha de llegar a un justo equilibrio entre los distintos intereses en juego: el interés perseguido por el Estado con la medida y los intereses de las personas afectadas. Corresponde al Estado miembro interesado demostrar que se cumplen estos requisitos cumulativos.⁴²

78. En el presente asunto, el Gobierno letón ha explicado que las disposiciones controvertidas son expresión de su deseo de proteger y promover el uso de la lengua oficial del Estado. Asimismo, ha recalcado que la lengua oficial se ha de considerar parte de su identidad nacional, por lo que invoca a este respecto las disposiciones del artículo 4 TUE, apartado 2.

79. En este sentido procede recordar, antes que nada, que la Unión está obligada, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, a respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos.⁴³ El Tribunal de Justicia ya ha reconocido que la identidad nacional de un Estado miembro puede incluir su lengua oficial (o lenguas oficiales).⁴⁴ Por lo tanto, el objetivo de fomentar y estimular el uso de una (o varias) de esas lenguas oficiales constituye en el ordenamiento jurídico de la Unión un interés legítimo que puede justificar una restricción de una o varias libertades de circulación.⁴⁵ En consecuencia, el Derecho de la Unión no se opone a la adopción de una política destinada a defender y promover una o varias de las lenguas oficiales de un Estado miembro.⁴⁶

80. No obstante, esto no significa que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, *cualquier* medida nacional que integre la política de protección y promoción de la lengua o lenguas oficiales de un Estado miembro sea automática e intrínsecamente compatible con el Derecho de la Unión.

⁴¹ Véase, por analogía, la sentencia de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), apartados 12 a 14.

⁴² Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartados 178 y 179 y jurisprudencia citada.

⁴³ Véase la reciente sentencia de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 54.

⁴⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291), apartado 86, y de 16 de abril de 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239), apartado 26.

⁴⁵ *Ibidem*, apartados 87 y 27, respectivamente.

⁴⁶ *Ibidem*, apartados 85 y 25, respectivamente.

81. Desde esta perspectiva, pueden ser oportunas unas breves observaciones sobre el artículo 4 TUE, apartado 2.

1) *Breves consideraciones sobre el artículo 4 TUE, apartado 2*

82. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no ha desarrollado el concepto de «identidad nacional» ni la naturaleza y alcance de la «cláusula de identidad nacional» que contiene el artículo 4 TUE, apartado 2. Sin embargo, en atención a su tenor y teniendo en cuenta los asuntos resueltos hasta la fecha por el Tribunal de Justicia, procede destacar ciertos aspectos del artículo 4 TUE, apartado 2 (o, mejor dicho, de sus límites).

83. En primer lugar, respecto a la *naturaleza* del artículo 4 TUE, apartado 2, entiendo que esta disposición presenta, ante todo, una doble dimensión. Por un lado, exige al legislador de la Unión que tenga en cuenta las identidades nacionales de los Estados miembros cuando apruebe actos legislativos. Lógicamente, la misma obligación ha de incumbir a todas las instituciones y organismos de la Unión al adoptar actos jurídicamente vinculantes. A este respecto, la identidad nacional puede constituir también un parámetro de validez: cualquier acto de la Unión que entre inevitablemente en conflicto con la identidad nacional de uno o más Estados miembros sería inválido por infringir el artículo 4 TUE, apartado 2. Por otro lado, esta disposición requiere que las instituciones y organismos de la Unión (incluidos los tribunales de la Unión) tengan en cuenta las identidades de los Estados miembros cuando interpreten y apliquen el Derecho de la Unión.⁴⁷

84. No obstante, sigue sin estar claro en qué medida, en su caso, puede interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 2, en el sentido de que introduce una cláusula horizontal o general que puedan invocar los Estados miembros para hacer valer eficazmente excepciones a disposiciones del Derecho de la Unión. Sea como fuere, en la medida en que (en el presente asunto) el Derecho de la Unión puede interpretarse de manera que, en principio, permite tener en cuenta los aspectos de la identidad nacional invocados por el Gobierno letón al interpretar y aplicar las correspondientes disposiciones del Derecho de la Unión, no es preciso abordar esta cuestión en las presentes conclusiones.

85. En segundo lugar, en cuanto al *alcance* de la disposición, el tenor del artículo 4 TUE, apartado 2, deja patente que solo puede invocarse en relación con elementos constitucionales *básicos* de un Estado miembro. De hecho, la disposición se refiere a la identidad nacional de los Estados miembros inherente a sus «estructuras *fundamentales* políticas y constitucionales».⁴⁸ Así lo confirma también la alusión que en el propio artículo 4 TUE, apartado 2, se hace a la obligación de la Unión de respetar «las funciones *esenciales* de [los Estados miembros]».⁴⁹

86. A mi parecer, no corresponde a la Unión determinar qué elementos forman parte del núcleo esencial de la identidad nacional de cada Estado miembro. A este respecto, los Estados miembros gozan de un amplio margen de discrecionalidad.⁵⁰ Sin embargo, la discrecionalidad de los Estados miembros no puede estar exenta de límites. De lo contrario, el artículo 4 TUE, apartado 2,

⁴⁷ Sobre estas cuestiones, véanse también las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:77), puntos 47 y 48. En la doctrina jurídica, véase, por ejemplo, Di Federico, G.: «The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards», *European Public Law*, 2019, p. 365.

⁴⁸ El subrayado es mío.

⁴⁹ El subrayado es mío. Véanse también las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:77), nota 114.

⁵⁰ Véanse también, a este respecto, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»* (C-490/20, EU:C:2021:296), puntos 70 a 73.

constituiría una fácil vía de escape a cualquier norma o principio de los Tratados de la Unión, que los Estados miembros podrían activar en cualquier momento. La obligación de la UE de «respetar» las identidades nacionales de los Estados miembros no puede convertirse en un derecho a la inobservancia arbitraria del Derecho de la Unión.

87. En tercer lugar, los elementos esenciales de la identidad nacional invocados por un Estado miembro deben ser compatibles en todo caso con el marco constitucional de la Unión y, en concreto, con sus valores fundamentales (artículo 2 TUE) y sus objetivos (artículo 3 TUE). El artículo 4 TUE, apartado 2, establece los principios básicos que rigen la relación entre la Unión y los Estados miembros⁵¹ y no debe interpretarse como una redefinición de lo que *es y significa* la Unión. En particular, por lo que respecta a los valores fundamentales, los propios Estados miembros (de nuevo, mediante el Tratado de Lisboa) los aceptaron también como valores «comunes» a todos ellos. En consecuencia, el artículo 4 TUE, apartado 2, no se puede considerar una excepción a los artículos 2 TUE y 3 TUE.⁵²

88. En cuarto lugar, aun cuando se invoque en relación con medidas nacionales destinadas a proteger un elemento auténtico de la identidad nacional, y aun cuando este sea esencialmente coherente con el marco constitucional de la Unión, el análisis de la compatibilidad entre la medida nacional en cuestión y el Derecho de la Unión no se puede detener aquí. Puede haber otros aspectos de las invocaciones que hagan los Estados miembros en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, que, en función de las normas de la Unión que resulten aplicables en cada caso, sean susceptibles de control jurisdiccional.

89. En casos como el presente, en que un Estado miembro invoca el artículo 4 TUE, apartado 2, para justificar una posible restricción de las libertades del mercado interior, la jurisprudencia demuestra⁵³ (y la doctrina, en general, lo comparte⁵⁴) que la medida nacional ha de someterse al examen tradicional de la proporcionalidad.

90. En particular, aunque les incumbe a los gobiernos de los Estados miembros decidir qué nivel de protección pretenden garantizar del interés general de que se trate,⁵⁵ ha de ser posible someter a control judicial los siguientes aspectos: i) si las medidas nacionales contribuyen significativamente a alcanzar el objetivo propuesto; ii) si existen otras medidas que sean igualmente eficaces a tal fin y resulten menos restrictivas para las libertades del mercado interior, y iii) si las medidas nacionales pueden tener efectos desproporcionados para las demás personas afectadas.

⁵¹ Según se desprende del título del artículo I-5, «Relaciones entre la Unión y los Estados miembros», del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que inspiró el actual artículo 4 TUE, apartado 2. Sobre este tema, véase, con carácter general, von Bogdandy, A., y Schill, S.: «Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty», *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1425 a 1427.

⁵² En sentido similar, véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»* (C-490/20, EU:C:2021:296), punto 73.

⁵³ Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 12 de mayo de 2011, *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09, EU:C:2011:291), apartados 83 a 93, y de 21 de junio de 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), apartados 53 a 56.

⁵⁴ Véase, con más referencias, Millet, F. X.: «Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way», *European Public Law*, 2021, pp. 592 y 593.

⁵⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, *Comisión/Italia* (C-110/05, EU:C:2009:66), apartado 65. A este respecto, quisiera señalar también que, según reiterada jurisprudencia, «no es indispensable que la medida restrictiva adoptada por las autoridades de un Estado miembro corresponda a una concepción compartida por el conjunto de los Estados miembros en cuanto a las modalidades de protección del [interés en cuestión] y que, al contrario, el mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no excluye la necesidad y la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia» (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, EU:C:2010:806, apartado 91 y jurisprudencia citada).

91. En quinto lugar, en un caso como el presente, no creo que corresponda al Tribunal de Justicia llegar a una conclusión firme sobre la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas. A mi parecer, los órganos jurisdiccionales nacionales competentes son los más capacitados para ponderar los diversos elementos jurídicos y de hecho propios del Estado miembro interesado, a fin de determinar si las medidas nacionales de que se trate satisfacen el criterio de la proporcionalidad.⁵⁶

92. Por lo general, la identidad nacional es el resultado de la historia, la cultura y las características sociopolíticas de un país. Puede no resultar sencillo para un órgano jurisdiccional supranacional comprender plenamente la importancia de un determinado elemento de la identidad nacional, percibir el nivel de protección deseado por las autoridades nacionales y evaluar si existe una proporción razonable entre el objetivo perseguido y los medios destinados a tal fin.

93. Así, cuando se invoca un aspecto auténtico de la identidad nacional, a no ser que la cuestión sea evidente, y siempre que el interés nacional protegido sea esencialmente compatible con el marco constitucional de la Unión, en principio han de ser los órganos jurisdiccionales nacionales competentes los que lleven a cabo el examen de la proporcionalidad. Lógicamente, esto no significa que el Tribunal de Justicia no pueda facilitarles todos los elementos de interpretación que puedan serles útiles para efectuar dicho examen.⁵⁷

94. A la luz de estos principios deben considerarse los argumentos formulados por el Gobierno letón en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2.

2) *Justificación de la restricción en el presente asunto*

95. Para empezar, caben pocas dudas de que las disposiciones controvertidas están *realmente* concebidas para proteger y promover el uso de la lengua oficial del Estado, el letón. Este es, según he expuesto en el punto 79 de las presentes conclusiones, un interés legítimo que puede justificar una restricción de la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 TFUE.

96. Sin embargo, en modo alguno resulta evidente el análisis de la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas. En consecuencia, soy del parecer de que esta tarea conviene dejarla a la apreciación del órgano jurisdiccional remitente.

97. No obstante, a fin de proporcionar a dicho tribunal una orientación útil, a continuación, voy a desarrollar una serie de consideraciones en las que tendré en cuenta algunas peculiaridades de las disposiciones controvertidas.

98. En primer lugar, por lo general, yo no tendría ningún reparo en concluir que la medida impugnada, en principio, es *adecuada* para alcanzar el objetivo de proteger y promover el uso de la lengua oficial del Estado. De hecho, al exigir a profesores y estudiantes el uso general del letón en los programas de estudios, se garantiza el uso y difusión de dicha lengua.

99. Sin embargo, los demandantes en el procedimiento principal y la Comisión han expresado ciertas dudas respecto a la capacidad de dicha medida nacional para alcanzar el mencionado objetivo de forma suficientemente *congruente y sistemática*. En particular, alegan que no hay ninguna razón objetiva para conceder un trato especial a dos centros de educación privados,

⁵⁶ Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de junio de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401), apartado 78.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de julio de 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357), apartado 58.

como son la Escuela Superior de Estocolmo de Ciencias Económicas de Riga y la Escuela Superior de Derecho de Riga, y denegar el mismo trato a los demás centros privados (incluidos los establecidos en el extranjero). Asimismo, observan que en la legislación nacional el régimen lingüístico de los centros de educación superior es más estricto que el régimen equivalente aplicable a los centros de educación primaria y secundaria. A su parecer, esta diferenciación es irracional: en todo caso, sería una forma más eficaz de alcanzar el objetivo de promover y proteger el uso de la lengua oficial adoptar un régimen más estricto para los centros de educación primaria y secundaria que para los de educación superior.

100. Estos argumentos no dejan de tener sentido. Sin embargo, debo reconocer que no obra en los autos suficiente información sobre estos dos aspectos (los motivos para el estatuto especial concedido a la Escuela Superior de Estocolmo de Ciencias Económicas de Riga y a la Escuela Superior de Derecho de Riga, y el régimen aplicable a los centros de educación primaria y secundaria) que me permita adoptar una postura firme respecto a la coherencia del sistema en su conjunto. A mi parecer, esto ha de ser determinado por el órgano jurisdiccional nacional.

101. En segundo lugar, me parece más compleja la cuestión de si las disposiciones controvertidas son *necesarias* para alcanzar el objetivo propuesto.

102. Mis dudas proceden principalmente del hecho de que la medida impugnada parece basarse en la premisa de que, para promover el uso de la lengua oficial del Estado, inevitablemente se ha de «sacrificar» (o, al menos, restringir significativamente) el uso de otras lenguas en la educación superior. No estoy de acuerdo.

103. Las ventajas e inconvenientes del monolingüismo y el plurilingüismo han sido objeto de numerosos estudios científicos, y no soy yo quien debe pronunciarse al respecto. Solo voy a observar que las investigaciones modernas parecen coincidir, en general, en que el aprendizaje de dos o más lenguas, especialmente en una edad temprana, no causa retrasos en el proceso de aprendizaje, y que las personas bilingües o plurilingües normalmente tienen más facilidad para aprender nuevos idiomas.⁵⁸ Todo ello da a entender que las medidas de protección y promoción de una determinada lengua no tienen por qué ser en detrimento de las demás lenguas.

104. A este respecto, quisiera observar que las excepciones a la obligación de impartir programas de estudios en la lengua oficial del Estado son relativamente escasas y de alcance muy limitado. El efecto de las disposiciones controvertidas consiste en imponer un monolingüismo de hecho en la educación superior, incluido el sector privado. Por lo tanto, la medida nacional resulta un tanto radical y probablemente excesiva.⁵⁹

105. Por ejemplo, me pregunto si una cierta ampliación y relajación de las excepciones previstas en el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior no garantizaría la promoción y protección de la lengua oficial del Estado sin ser tan restrictiva para los centros establecidos en otros Estados miembros.

106. En tercer y último lugar, si los beneficios de las disposiciones controvertidas sobre la promoción y protección de la lengua oficial del Estado se sopesan con los perjuicios que producen para los distintos grupos de particulares y empresas adversamente afectados por ellas, no estoy seguro de que la balanza se incline a favor de los primeros.

⁵⁸ No considero necesario citar ningún estudio concreto sobre este tema, pues con una rápida búsqueda en Internet se obtienen numerosas referencias de fuentes fiables (desde el modesto criterio de un abogado).

⁵⁹ Véanse las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Las (C-202/11, EU:C:2012:456), puntos 64 y 78.

107. En efecto, en un lado de la balanza se coloca la (perfectamente legítima) voluntad de promover la lengua nacional de un Estado miembro, preservando así la cultura y la identidad nacional del país. Pero en el otro lado se sitúan diversos intereses públicos y privados que la medida restringe u obstaculiza gravemente.

108. Muchos de esos intereses están reconocidos como legítimos por el Derecho de la Unión, así como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y (sospecho) también por el Derecho nacional letón. Por lo que respecta al Derecho de la Unión, algunos de ellos aparecen en la Carta relacionados con los derechos o las libertades fundamentales.⁶⁰ Aparte de las libertades económicas de los prestadores de servicios y sus usuarios (que, como he mencionado, también están consagradas en el artículo 16 de la Carta), recién analizadas, no parece que sea despreciable la forma en que se ven afectados también los siguientes derechos y libertades.

109. Para empezar, la medida restringe la *libertad de cátedra* de los profesores (reconocida en el artículo 13 de la Carta) y el derecho de particulares y empresas a crear centros docentes (artículo 14, apartado 3, de la Carta). Asimismo, las disposiciones controvertidas afectan a la posibilidad de los propios estudiantes de elegir, cuando sea posible, una *educación* que sea conforme con sus «convicciones pedagógicas» (lo que puede comprender un uso mayor de lenguas extranjeras en los programas de estudios superiores). Aunque este derecho no está expresamente proclamado en la Carta, me inclino por considerar que se puede deducir implícitamente del «derecho a la educación» que el artículo 14, apartado 1, de la Carta garantiza a «toda persona», si se lee dicha disposición en relación con el apartado 3 del mismo artículo.⁶¹

110. Por otro lado, las disposiciones controvertidas dan lugar a una *discriminación* por razón del *idioma*, una forma de discriminación que está prohibida por el artículo 21, apartado 1, de la Carta, en detrimento de los no nacionales que trabajen (o puedan llegar a trabajar) en el sector de la educación superior. A este respecto, no me parece necesario recordar que los requisitos lingüísticos de acceso a una actividad económica con frecuencia pueden constituir una discriminación *indirecta* basada en la *nacionalidad*, pues son más fácilmente superables para los profesionales locales que para los extranjeros.

111. Por otro lado, debo señalar que el concepto de «diversidad lingüística» presenta una doble vertiente que la Unión está obligada a respetar en virtud del artículo 22 de la Carta y del artículo 3 TUE, apartado 3. Este concepto no puede entenderse como una mera expresión del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 2, conforme al cual la Unión debe respetar sus lenguas oficiales y otorgarles igual categoría. El concepto presenta, además, otro aspecto, que es el respeto de las *lenguas minoritarias*.

112. Esta cuestión, a mi parecer, adquiere una relevancia decisiva en el presente asunto, debido a la existencia de una importante minoría de lengua rusa en Letonia. A este respecto, debo recordar que la protección de las lenguas minoritarias es un valor consagrado en diversas disposiciones del

⁶⁰ A este respecto, quisiera recordar que, según reiterada jurisprudencia, «una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta» (véase, recientemente, la sentencia de 14 de diciembre de 2021, *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, EU:C:2021:1008, apartado 58 y jurisprudencia citada).

⁶¹ El artículo 14, apartado 3, menciona el «derecho de los *padres* a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas [...] de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio» (el subrayado es mío). Entiendo que, si los padres tienen tal derecho respecto a la educación de sus hijos, con mayor motivo un estudiante que haya alcanzado la mayoría de edad ha de tener derecho a elegir su educación de acuerdo con sus convicciones pedagógicas.

Derecho primario de la Unión (incluidos los mencionados artículos 2 TUE, apartado 2, y 21, apartado 1, de la Carta) y en numerosos instrumentos internacionales suscritos por la Unión y/o los Estados miembros.⁶²

113. Las disposiciones controvertidas, al impedir que los centros de educación superior de financiación privada impartan programas de estudios en dicha lengua, en mi opinión, afectan gravemente a los derechos lingüísticos de la referida minoría, situación que resulta tanto más evidente teniendo en cuenta que las excepciones previstas en el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior no se aplican al ruso, que no es una lengua oficial de la Unión.

114. Dicho esto, como ya he expuesto, en último término le corresponde al órgano jurisdiccional remitente valorar como corresponde y, si es preciso, ponderar entre sí los elementos ilustrados en los puntos anteriores.

115. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones prejudiciales planteadas en el sentido de que una legislación nacional que, con el fin de desarrollar y promover la lengua oficial del Estado, exige, con ciertas excepciones, que los centros de educación superior financiados esencialmente con fondos privados ofrezcan programas de estudios únicamente en dicha lengua es compatible con el Derecho de la Unión siempre que sea adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo propuesto y logre un justo equilibrio entre los intereses afectados.

116. Para terminar, me voy a permitir una apostilla final. Quisiera volver sobre lo que dije en la introducción. Estoy totalmente de acuerdo con el Abogado General Darmon en la necesidad de salvaguardar la riqueza cultural de Europa y la diversidad de su patrimonio lingüístico.⁶³ Sin embargo, no creo que sea favorable a este noble objetivo que los Estados miembros impongan un monolingüismo de hecho en un determinado sector económico, aunque se trate del sector de la educación superior. No redundaría en beneficio de los Estados miembros ni de la Unión crear (utilizando de nuevo la metáfora antes referida) veintisiete «islotos» monolingües (o bilingües o trilingües) dentro de la Unión. Probablemente no sea esta la diversidad y riqueza que deseamos promover en una «Unión cada vez más estrecha» entre los pueblos de Europa. En efecto, no existe una incompatibilidad intrínseca entre el objetivo de una mayor integración y el de preservar la diversidad del patrimonio lingüístico y cultural europeo.

V. Conclusión

117. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia) del modo siguiente:

«Una legislación nacional que, con el fin de desarrollar y promover la lengua oficial del Estado, exige, con ciertas excepciones, que los centros de educación superior financiados esencialmente con fondos privados ofrezcan programas de estudios únicamente en dicha lengua es compatible con el Derecho de la Unión siempre que sea adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo declarado y logre un justo equilibrio entre los intereses afectados.»

⁶² Véase, en particular, el artículo 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976).

⁶³ Conclusiones presentadas en el asunto Groener (379/87, EU:C:1989:197), p. 3967.