



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 7 de septiembre de 2022 \*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Restricción — Justificación — Organización del sistema educativo — Centros de educación superior — Obligación de impartir los programas de estudios en la lengua oficial del Estado miembro de que se trate — Artículo 4 TUE, apartado 2 — Identidad nacional de los Estados miembros — Defensa y promoción de la lengua oficial de los Estados miembros — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-391/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia), mediante resolución de 14 de julio de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de julio de 2020, en el procedimiento iniciado a instancias de

**Boriss Cilevičs,**

**Valērijs Agešins,**

**Vjačeslavs Dombrovskis,**

**Vladimirs Nikonovs,**

**Artūrs Rubiks,**

**Ivans Ribakovs,**

**Nikolajs Kabanovs,**

**Igors Pimenovs,**

**Vitālijs Orlovs,**

**Edgars Kucins,**

**Ivans Klementjevs,**

**Inga Goldberga,**

\* Lengua de procedimiento: letón.

**Evija Papule,**

**Jānis Krišāns,**

**Jānis Urbanovičs,**

**Ļubova Švecova,**

**Sergejs Dolgopolovs,**

**Andrejs Klementjevs,**

**Regīna Ločmele-Luņova e**

**Ivars Zariņš,**

con intervención de:

**Latvijas Republikas Saeima,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin y J. Passer, Presidentes de Sala, y por los Sres. M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. Cilevičs, Agešins, Dombrovskis, Nikonovs, Rubiks, Ribakovs, Kabanovs, Pimenovs, Orlovs, Kucins y Klementjevs, las Sras. Goldberga y Papule, los Sres. Krišāns y Urbanovičs, la Sra. Švecova, los Sres. Dolgopolovs y Klementjevs, la Sra. Ločmele-Luņova y el Sr. Zariņš, por el Sr. B. Cilevičs;
- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. K. Pommere y V. Soņeca, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. de Moustier y N. Vincent, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. H. S. Gijzen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y por las Sras. E. Samoilova y J. Schmoll, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati e I. Rubene y por el Sr. L. Malferrari, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de marzo de 2022;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento de control de constitucionalidad de la Augstskolu likums (Ley de Centros de Educación Superior), iniciado a raíz del recurso de los Sres. Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins e Ivans Klementjevs, las Sras. Inga Goldberga y Evija Papule, los Sres. Jānis Krišāns y Jānis Urbanovičs, la Sra. Ļubova Švecova, los Sres. Sergejs Dolgopolovs y Andrejs Klementjevs, la Sra. Regīna Ločmele-Luņova y el Sr. Ivars Zariņš, todos ellos diputados de la Latvijas Republikas Saeima (Parlamento de la República de Letonia; en lo sucesivo, «Parlamento letón»).

### **Marco jurídico**

#### ***Constitución letona***

- 3 En virtud del artículo 1 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitución de la República de Letonia; en lo sucesivo, «Constitución letona»), Letonia es una república democrática independiente.
- 4 El artículo 4 de la Constitución letona tiene el siguiente tenor:  
«El letón es la lengua oficial de la República de Letonia. [...]»
- 5 El artículo 105 de la Constitución letona dispone lo siguiente:  
«Toda persona tiene derecho a la propiedad. Los bienes objeto del derecho a la propiedad no deberán utilizarse de manera contraria al interés público. El derecho a la propiedad solo podrá ser limitado por ley. Solo se permitirá la expropiación forzosa por causa de utilidad pública en casos excepcionales, sobre la base de una ley específica y a cambio de una justa indemnización.»
- 6 El artículo 112 de la referida Constitución establece lo siguiente:  
«Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado garantizará el acceso gratuito a la enseñanza básica y a los demás niveles de la educación secundaria. La enseñanza básica será obligatoria.»

7 El artículo 113 de esa misma Constitución presenta el siguiente tenor:

«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.»

### ***Ley de Centros de Educación Superior***

8 El artículo 5 de la Ley de Centros de Educación Superior, de 2 de noviembre de 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n.º 179), establecía que la misión de los centros de educación superior era cultivar y desarrollar las ciencias y las artes. Mediante la Likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (Ley por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior), de 21 de junio de 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, n.º 132), se modificó el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de dicha Ley de Centros de Educación Superior, que pasó a tener la redacción siguiente:

«En el marco de sus actividades, [los centros de educación superior] cultivarán y desarrollarán las ciencias, las artes y la lengua oficial.»

9 En virtud del artículo 8, apartado 1, de la Ley de Centros de Educación Superior, en Letonia, tales centros podrán ser creados por el Estado o por otras personas jurídicas o físicas, incluidas las personas jurídicas o físicas extranjeras.

10 Mediante la Ley 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 presentaba 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. Si los estudios que se prevé realizar en Letonia tienen una duración superior a seis meses o representan más de veinte 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 estudios conjuntos.»

- 11 Mediante la Ley por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior, se añadió a las disposiciones transitorias de esta última Ley un punto 49 que tiene la siguiente redacción:

«Las modificaciones introducidas en el artículo 56, apartado 3, de la presente Ley relativas a la lengua en la que han de impartirse los programas de estudios entrarán en vigor el 1 de enero de 2019. Aquellos centros de educación superior y centros de grado medio y de formación técnica en los que los programas de estudios se impartan en una lengua que no sea conforme con lo dispuesto en el artículo 56, apartado 3, de la presente Ley podrán continuar impartiendo tales programas en la lengua de que se trate hasta el 31 de diciembre de 2022. A partir del 1 de enero de 2019, no estará permitida la admisión de estudiantes en aquellos programas de estudios que se impartan en una lengua que no sea conforme con lo dispuesto en el artículo 56, apartado 3, de la presente Ley.»

### ***Ley de la Escuela Superior de Ciencias Económicas de Riga***

- 12 El artículo 19, apartado 1, de la Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (Ley de la Escuela Superior de Ciencias Económicas de Riga), de 5 de octubre de 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n.º 164), dispone lo siguiente:

«En [la Escuela Superior de Ciencias Económicas de Riga], los cursos se impartirán en lengua inglesa. La redacción y 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 lengua inglesa.»

### ***Ley de la Escuela Superior de Derecho de Riga***

- 13 El artículo 21 de la Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Ley de la Escuela Superior de Derecho de Riga), de 1 de noviembre de 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, n.º 220), establece lo siguiente:

«[La Escuela Superior de Derecho de Riga] 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 lengua inglesa o en otra lengua oficial de la Unión.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 14 Veinte diputados del Parlamento letón interpusieron recurso ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia). Ese recurso tiene por objeto que se controle la compatibilidad de los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y del punto 49 de las disposiciones transitorias de dicha Ley con la Constitución letona, y en particular con sus artículos 1, 105 y 112.
- 15 Los demandantes en el litigio principal alegan a ese respecto que esas disposiciones de la Ley de Centros de Educación Superior vulneran el derecho a la educación. Afirman que, en efecto, en la medida en que dichas disposiciones obligan a los centros privados de educación superior a cultivar y desarrollar la lengua oficial de la República de Letonia, y limitan la posibilidad de tales centros de ofrecer programas de estudios en lenguas extranjeras, restringen la autonomía de dichos centros y la libertad académica de su profesorado y sus estudiantes.

- 16 Por otra parte, alegan que también se restringe el derecho de los centros privados de educación superior a ejercer una actividad comercial y a prestar a título oneroso un servicio de educación superior de conformidad con la licencia de la que son titulares.
- 17 A su juicio, esas mismas disposiciones violan además el principio de legalidad, consagrado en el artículo 1 de la Constitución letona, ya que los fundadores de los centros privados de educación superior podían albergar una confianza legítima en que podrían beneficiarse de la explotación de los centros de los que son propietarios.
- 18 Asimismo, alegan que, al crear una barrera para la entrada en el mercado de la educación superior y al impedir a nacionales y empresas de otros Estados miembros prestar servicios de educación superior en lenguas extranjeras, los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior, así como el punto 49 de las disposiciones transitorias de dicha Ley, menoscaban los derechos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios garantizados, respectivamente, en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como a la libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de la Carta.
- 19 El Parlamento letón sostiene que esas disposiciones son conformes con los artículos 1, 105 y 112 de la Constitución letona, en la medida en que no constituyen una limitación de esos derechos fundamentales. Según el Parlamento letón, las disposiciones controvertidas no limitan los derechos de los centros privados de educación superior, ya que el derecho a la educación solo comprende la protección de los derechos de los estudiantes. Tampoco limitan el derecho de propiedad, ya que este no otorga protección legal al derecho de las personas a obtener beneficios.
- 20 Alega además que, aun si se entendiera que se están limitando esos derechos, tal limitación viene impuesta por la ley, persigue un objetivo legítimo y es proporcionada a dicho objetivo.
- 21 Por otra parte, el Parlamento letón estima que el Derecho de la Unión no limita la facultad de los Estados miembros de adoptar en materia de educación las normas necesarias para proteger los valores constitucionales de dichos Estados. Añade que, así pues, la República de Letonia no está obligada a garantizar que la educación superior pueda impartirse en más lengua que la lengua oficial de dicho Estado miembro.
- 22 Por último, el Parlamento letón alega que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior establece disposiciones específicas para la aplicación de programas de estudios en las lenguas de la Unión y no choca con el objetivo de establecer un espacio europeo de educación.
- 23 El 11 de junio de 2020, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia) dictó sentencia. En ella, decidió dividir en dos asuntos el litigio principal del que conocía.
- 24 Por una parte, al estimar que los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y el punto 49 de sus disposiciones transitorias regulan un ámbito que, en virtud del artículo 165 TFUE, es competencia de los Estados miembros y que, por otra parte, no era deseable que una eventual petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia dejara en suspenso la cuestión de la conformidad de esas disposiciones de Derecho letón con la Constitución letona, el órgano jurisdiccional remitente se pronunció sobre la compatibilidad de dichas disposiciones con los artículos 112 y 113 de la mencionada Constitución.

- 25 De ese modo, el órgano jurisdiccional remitente declaró que el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de la Ley de Centros de Educación Superior era conforme con la Constitución letona. En cambio, declaró que el artículo 56, apartado 3, de dicha Ley y el punto 49 de sus disposiciones transitorias no eran conformes con los artículos 112 y 113 de la referida Constitución en la medida en que se aplican a los centros privados de educación superior, a su profesorado y a sus estudiantes.
- 26 Por otra parte, en lo que atañe a la compatibilidad de los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y del punto 49 de sus disposiciones transitorias con los artículos 1 y 105 de la Constitución letona, el órgano jurisdiccional remitente decidió continuar el examen del asunto principal. A este respecto, estima que el derecho de propiedad consagrado en dicho artículo 105 debe interpretarse a la luz de la libertad de establecimiento, consagrada en el artículo 49 TFUE, y que es necesario precisar el contenido de esa libertad fundamental.
- 27 Dicho órgano jurisdiccional considera que, aunque, por un lado, el artículo 4 TUE, apartado 2, indique que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, que afirma que se manifiesta, en particular, en la lengua oficial, y, por otro lado, el artículo 165 TFUE indique que el contenido y la organización de la educación superior son competencia de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la libertad de establecimiento se aplicaba también a los ámbitos en los que los Estados miembros son competentes.
- 28 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si una normativa de un Estado miembro que impone en el ámbito de la educación superior, incluso en centros privados de educación superior, el empleo de la lengua oficial de dicho Estado miembro, al tiempo que establece determinados límites a dicha obligación, constituye una restricción a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE.
- 29 Dicho órgano jurisdiccional recuerda, además, que las disposiciones controvertidas en el litigio principal no son aplicables a dos centros de educación superior, a saber, la Escuela Superior de Ciencias Económicas de Riga y la Escuela Superior de Derecho de Riga, que siguen rigiéndose por leyes especiales.
- 30 En estas circunstancias, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia) decidió 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?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial y subsistencia del objeto del litigio principal*

- 31 En primer lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial, ha de recordarse que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro (véase, en este sentido, sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 47).
- 32 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando el órgano jurisdiccional remitente le pide que se pronuncie en el marco de un procedimiento de anulación de disposiciones aplicables no solo a los nacionales de un Estado miembro, sino también a los nacionales de los demás Estados miembros, la resolución que ese órgano jurisdiccional adopte a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial producirá también efectos en relación con esos últimos nacionales, lo cual justifica que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas referidas a las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales, aunque todos los elementos del litigio principal queden circunscritos al interior de un único Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 35, y de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 51).
- 33 Pues bien, tal es el caso del procedimiento de control de constitucionalidad de la Ley de Centros de Educación Superior, controvertido en el presente asunto. En efecto, de la resolución de remisión se desprende, por un lado, que ese procedimiento da lugar a un control abstracto de determinadas disposiciones de dicha Ley, que tiene por objeto examinar la conformidad de tales disposiciones con las normas jurídicas de rango superior, habida cuenta de todas las personas a las que se aplican dichas disposiciones. Por otro lado, en virtud del artículo 8, apartado 1, de la misma Ley, en Letonia, los centros de educación superior podrán ser creados por el Estado o por otras personas jurídicas o físicas, incluidas las personas jurídicas o físicas extranjeras.
- 34 De ello se deduce que el órgano jurisdiccional remitente ha indicado los elementos concretos, mencionados en el apartado anterior, que permiten establecer un vínculo entre el objeto del litigio principal, en el que todas las circunstancias se circunscriben al interior del correspondiente Estado miembro, y los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, de modo que la interpretación de esas libertades fundamentales resulta necesaria para resolver dicho litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 54).
- 35 En segundo lugar, por lo que respecta a la subsistencia del litigio principal, la Comisión Europea expresó dudas acerca de la utilidad de una respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente ha considerado que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y el punto 49 de sus disposiciones transitorias no eran conformes con la Constitución letona.
- 36 A ese respecto, procede recordar que, como resulta de la petición de decisión prejudicial y se desprende del apartado 23 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente decidió, mediante sentencia de 11 de junio de 2020, dividir en dos asuntos el litigio principal del que conocía.



- 37 Por una parte, como se desprende del apartado 25 de la presente sentencia, declaró que el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de la Ley de Centros de Educación Superior era conforme con los artículos 112 y 113 de la Constitución letona. En cambio, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y el punto 49 de sus disposiciones transitorias, en la medida en que se aplican a los centros privados de educación superior, a su profesorado y a sus estudiantes, no eran conformes con los referidos artículos 112 y 113.
- 38 Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional decidió proseguir el examen del litigio principal en lo que atañe a la conformidad de los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y del punto 49 de sus disposiciones transitorias con los artículos 1 y 105 de la Constitución letona, al considerar que el derecho de propiedad consagrado en este último artículo debía interpretarse a la luz de la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE, cuyo contenido era necesario precisar.
- 39 Además, el órgano jurisdiccional remitente decidió, con el fin de dejar un plazo razonable al legislador nacional para adoptar una nueva normativa, mantener en vigor las disposiciones que habían sido consideradas inconstitucionales y diferir el vigor de la invalidación de dichas disposiciones hasta el 1 de mayo de 2021.
- 40 Como ha señalado el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, las condiciones de admisibilidad de una petición de decisión prejudicial deben cumplirse no solamente en el momento de la remisión al Tribunal de Justicia, sino también a lo largo de todo el procedimiento. En efecto, cuando la falta de conformidad de las disposiciones pertinentes del Derecho nacional con la Constitución nacional, declarada por el tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate, tiene por efecto excluirlas del ordenamiento jurídico nacional, el Tribunal de Justicia ya no puede, en principio, pronunciarse sobre las cuestiones que se le plantean. Habida cuenta de la evolución del Derecho nacional aplicable en el litigio principal y sin precisiones por parte del órgano jurisdiccional remitente sobre la pertinencia de las cuestiones planteadas para la solución de dicho litigio, dichas cuestiones se considerarían hipotéticas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, apartados 27 a 32).
- 41 Ello no obstante, debe recordarse que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe 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 [sentencia de 2 de septiembre de 2021, INPS (Subsidio de natalidad y subsidio de maternidad para los titulares de un permiso único), C-350/20, EU:C:2021:659, apartado 38].
- 42 Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse. De ello se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 29 de mayo de 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros, C-426/16, EU:C:2018:335, apartados 30 y 31).

- 43 En el caso de autos, aunque el órgano jurisdiccional remitente haya declarado que el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de la Ley de Centros de Educación Superior era conforme con los artículos 112 y 113 de la Constitución letona, no es menos cierto que dicho órgano jurisdiccional podría, habida cuenta de las respuestas que dé el Tribunal de Justicia a las cuestiones que le ha planteado, llegar a la conclusión contraria en lo que atañe a la conformidad de dicha disposición con los artículos 1 y 105 de dicha Constitución, interpretados a la luz de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios y del artículo 16 de la Carta.
- 44 Por otra parte, en respuesta a una solicitud de aclaraciones del Tribunal de Justicia sobre la necesidad de mantener la petición de decisión prejudicial, habida cuenta de la declaración de invalidez en relación con la Constitución letona de las disposiciones nacionales objeto de las cuestiones planteadas, invalidez cuyos efectos se computan a partir del 1 de mayo de 2021, y tomando en consideración, en particular, la adopción de la Ley por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior, que entró en vigor en dicha fecha, el órgano jurisdiccional remitente precisó que seguía siendo competente para apreciar la constitucionalidad de esas disposiciones.
- 45 Dicho órgano jurisdiccional subraya a ese respecto que las referidas disposiciones, pese a haber sido declaradas inconstitucionales, estuvieron en vigor durante cierto tiempo y, por tanto, pudieron surtir efectos jurídicos desfavorables para las personas jurídicas a las que se aplicaban y dar lugar a litigios.
- 46 Dado que el referido órgano jurisdiccional debe determinar, en particular, si las disposiciones controvertidas en el litigio principal debían excluirse del ordenamiento jurídico letón incluso respecto del período anterior a la entrada en vigor de su invalidez, ha de considerarse que una respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas sigue siendo útil para la solución del litigio principal.
- 47 Por tanto, procede responder a la petición de decisión prejudicial.

### *Sobre el fondo*

- 48 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y el artículo 16 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que impone, en principio, a los centros de educación superior la obligación de impartir la enseñanza exclusivamente en la lengua oficial de ese Estado miembro.

### *Observaciones preliminares*

- 49 Para responder a esas cuestiones, ha de notarse, para comenzar, que el órgano jurisdiccional remitente se refiere a las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, al igual que a las de la Carta.
- 50 Por lo que respecta, en primer lugar, a las libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a varias de esas libertades, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de ellas, 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 (véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, apartado 47).

- 51 También resulta de reiterada jurisprudencia que, para determinar la libertad fundamental preponderante, procede tomar en consideración el objeto de la legislación de que se trate (sentencia de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, apartado 51).
- 52 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que la organización, a cambio de una remuneración, de cursos de educación superior es una actividad económica comprendida en el capítulo 2 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, sobre el derecho de establecimiento, cuando la desarrolla un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro, de manera estable y continua, desde un establecimiento principal o secundario en este último Estado miembro [sentencias de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza Superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 160, y de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, apartado 39].
- 53 Por el contrario, son «prestaciones de servicios» en el sentido del artículo 56 TFUE todas las prestaciones que no se ofrezcan de una manera estable y continua, a partir de un establecimiento en el Estado miembro de destino, con la precisión de que ninguna disposición del Tratado FUE permite determinar, de manera abstracta, la duración o la frecuencia a partir de la cual la prestación de un servicio o de un determinado tipo de servicio no puede considerarse ya una prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 2012, Duomo Gpa y otros, C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, apartados 31 y 32).
- 54 En el caso de autos, procede señalar que, como se desprende de la petición de decisión prejudicial, el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Centros de Educación Superior regula la posibilidad de que el Estado y otras personas jurídicas o físicas, incluidas las personas jurídicas o físicas extranjeras, creen en Letonia centros de educación superior. Por otra parte, la naturaleza particular de los servicios de que se trata, a saber, las actividades de educación superior, implica que dichas actividades se ejerzan, con carácter general, de manera estable y continua.
- 55 Por consiguiente, procede considerar que la normativa controvertida en el litigio principal está comprendida, de manera preponderante, en el ámbito de la libertad de establecimiento.
- 56 Por lo que respecta al eventual examen de esa normativa en relación con el artículo 16 de la Carta, procede recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, el examen de la restricción que, con arreglo al artículo 49 TFUE, constituye una normativa nacional también abarca las posibles limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados en los artículos 15 a 17 de la Carta, de modo que no es necesario proceder a un examen por separado de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 50).
- 57 Siendo ello así, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente teniendo únicamente en cuenta el artículo 49 TFUE.

*Restricción a la libertad garantizada en el artículo 49 TFUE*

- 58 Con arreglo al artículo 6 TFUE, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, en particular en el ámbito de la educación.
- 59 Si bien el Derecho de la Unión no menoscaba la competencia de los Estados miembros en lo que se refiere, por una parte, a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística, y, por otra parte, al contenido y a la organización de la formación profesional, según se deriva de los artículos 165 TFUE, apartado 1, y 166 TFUE, apartado 1, no es menos cierto que, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión, incluidas las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, apartado 70).
- 60 El artículo 49 TFUE, párrafo primero, dispone que, en el marco de las disposiciones que figuran en el capítulo 2 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.
- 61 Deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2015, Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartado 45).
- 62 En el caso de autos, aun cuando los nacionales de otros Estados miembros puedan establecerse en Letonia e impartir programas de estudios superiores, tal posibilidad está, en principio, condicionada por la obligación de impartirlos únicamente en la lengua oficial de dicho Estado miembro.
- 63 Pues bien, tal obligación puede restar interés para esos nacionales a su establecimiento en el Estado miembro que impone dicha obligación, que constituye así una restricción a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE. En particular, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en el punto 75 de sus conclusiones, tales nacionales no podrán, cuando dispongan de un centro en otro Estado miembro, recurrir a gran parte del personal administrativo y docente empleado en dicho centro, lo que implica costes no desdeñables.
- 64 Del mismo modo, tal restricción existe también respecto de los nacionales de otros Estados miembros que, antes de la adopción de la Ley de Centros de Educación Superior, habían ejercido dicha libertad abriendo en Letonia centros que ofrecen programas de estudios en una lengua que no es el letón. En efecto, una vez finalizado el período transitorio, esos nacionales deberán adaptar su programa de estudios a las exigencias de dicha Ley, lo que puede suponer costes no desdeñables, especialmente en lo que respecta a gran parte de su personal administrativo y docente.

*Justificación de la restricción a la libertad garantizada en el artículo 49 TFUE*

- 65 Como resulta de reiterada jurisprudencia, una restricción a 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, lo

que implica que sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para su consecución [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza Superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 178].

– *Existencia de una razón imperiosa de interés general*

- 66 Como se desprende de la petición de decisión prejudicial, la obligación de impartir cursos de educación superior en lengua letona, que se deriva, en particular, del artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior, tiene por objeto defender y promover el empleo de la lengua oficial de la República de Letonia.
- 67 El Tribunal de Justicia ha recordado a ese respecto que las disposiciones del Derecho de la Unión no se oponen a la adopción de una política destinada a defender y promover una o varias de las lenguas oficiales de un Estado miembro (sentencia de 16 de abril de 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 25).
- 68 De ese modo, ha declarado que, a tenor del artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto, y del artículo 22 de la Carta, la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística. Conforme al artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respetará asimismo la identidad nacional de sus Estados miembros, de la que también forma parte la protección de la lengua oficial del Estado miembro de que se trate (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).
- 69 Procede reconocer la importancia que reviste la enseñanza de cara a la realización de una política, como la apuntada, de defensa y promoción del uso de la lengua oficial de un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, apartado 20).
- 70 Así pues, es preciso considerar que el objetivo de fomentar y estimular el uso de una de las lenguas oficiales de un Estado miembro constituye un objetivo legítimo capaz de justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de abril de 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 27, y de 21 de junio de 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, apartado 50).

– *Idoneidad de la restricción de que se trata para garantizar la realización del objetivo perseguido*

- 71 Según se desprende del apartado 65 de la presente sentencia, es necesario aún examinar si la normativa controvertida en el litigio principal es apropiada para garantizar la realización de ese objetivo legítimo y si no va más allá de lo necesario para su consecución.
- 72 A ese respecto, en último término corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la legislación nacional, determinar si, y en qué medida, dicha normativa cumple esos requisitos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 64).

- 73 No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al referido órgano jurisdiccional, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas que le hayan sido presentadas, que puedan permitir a ese mismo órgano jurisdiccional dictar una resolución (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 65).
- 74 En el caso de autos, una normativa de un Estado miembro que impone a los centros de educación superior la obligación de utilizar, en principio, la lengua oficial de dicho Estado miembro resulta apropiada para garantizar la realización del objetivo de la defensa y promoción de dicha lengua. En efecto, esa normativa favorece el uso de la referida lengua por el conjunto de la población de que se trata y garantiza que se utilice también en el contexto de la formación de nivel universitario.
- 75 Ello no obstante, procede recordar que solo se considerará que dicha normativa es idónea para garantizar ese objetivo si responde verdaderamente al empeño por hacerlo y se aplica de forma congruente y sistemática (sentencia de 4 de julio de 2019, Comisión/Alemania, C-377/17, EU:C:2019:562, apartado 89).
- 76 Habida cuenta de su alcance limitado, las excepciones previstas por esa misma normativa no obstan a la realización del objetivo de la defensa y promoción de la lengua oficial de dicho Estado miembro.
- 77 Por otra parte, procede señalar que, en el caso de autos, como precisa el órgano jurisdiccional remitente, la normativa letona establece que la utilización obligatoria de la lengua letona no afecta a dos centros privados de educación superior cuyo funcionamiento se rige por leyes especiales, lo que permite a esos dos centros seguir ofreciendo programas de estudios en lengua inglesa o, en su caso, en otra lengua oficial de la Unión.
- 78 Según se desprende de la respuesta escrita del Gobierno letón a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, esos dos centros se establecieron mediante acuerdos internacionales celebrados entre la República de Letonia y el Reino de Suecia. Pues bien, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el artículo 56, apartado 3, punto 1, de la Ley de Centros de Educación Superior prevé precisamente que los programas de estudios que se desarrollen en Letonia puedan impartirse en una lengua oficial de la Unión que no sea el letón cuando dichos programas se organicen en el marco de acuerdos internacionales.
- 79 En esas circunstancias, si bien es cierto que los dos centros de educación superior cuyo funcionamiento se rige por leyes especiales gozan de un estatuto especial, ya que en ellos la enseñanza se imparte en lengua inglesa o, en su caso, en otra lengua oficial de la Unión, nada obsta a que otros centros puedan impartir su formación en una lengua oficial de la Unión que no sea el letón, siempre que su funcionamiento esté comprendido en el ámbito de un acuerdo internacional celebrado entre la República de Letonia y otros Estados.
- 80 De ello se deduce que el régimen excepcional aplicable a esos dos centros podría aplicarse a cualquier establecimiento que se encontrara en una situación similar. Por otra parte, esa categoría de centros se distingue de manera pertinente de los centros sujetos a la obligación de principio de impartir enseñanza en lengua letona en el caso de autos, en la medida en que los primeros se enmarcan en una lógica concreta de cooperación universitaria internacional. Por tanto, habida cuenta del objetivo específico que persiguen y teniendo en cuenta su alcance limitado, la existencia de disposiciones que permiten a determinados centros de educación

superior gozar de un régimen excepcional en el marco de una cooperación prevista por programas de la Unión y por acuerdos internacionales no priva de congruencia a la normativa controvertida en el litigio principal.

– *Necesidad y proporcionalidad de la restricción de que se trata*

- 81 Ha de recordarse que las medidas restrictivas de una libertad fundamental solo pueden estar justificadas si el objetivo que se fijan no puede alcanzarse con medidas menos restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, apartado 90).
- 82 Además, 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 derecho fundamental o interés legítimo controvertido. 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 (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, apartado 91).
- 83 Ciertamente es que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas que les permitan lograr los objetivos de su política de protección de la lengua oficial, puesto que tal política constituye una manifestación de la identidad nacional, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 26). No obstante, tal margen de apreciación no puede justificar que se vulneren gravemente los derechos que confieren a los particulares las disposiciones de los Tratados que reconocen sus libertades fundamentales (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Runevič-Vardyn y Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, apartado 78).
- 84 Es preciso señalar que una normativa de un Estado miembro que exigiera, sin excepción alguna, que los programas de estudios superiores se impartieran en la lengua oficial de dicho Estado miembro rebasaría el ámbito de lo que es necesario y proporcionado para alcanzar el objetivo que se fija en dicha normativa, a saber, la defensa y promoción de dicha lengua. En efecto, tal normativa llevaría, en realidad, a imponer de manera absoluta el uso de esa lengua en la totalidad de programas de educación superior, excluyendo cualquier otra lengua y sin tener en cuenta los motivos que pueden justificar que se ofrezcan diferentes programas de educación superior en otras lenguas.
- 85 En cambio, es legítimo que los Estados miembros establezcan, en principio, la obligación de que se utilice su lengua oficial en el marco de dichos programas, siempre que tal obligación vaya acompañada de excepciones, que garanticen que en el marco de la formación universitaria se pueda utilizar otra lengua que no sea la oficial.
- 86 En el caso de autos, con el fin de no ir más allá de lo necesario para ello, tales excepciones deberían permitir la utilización de una lengua que no sea el letón, al menos en lo que respecta a la formación impartida en el marco de la cooperación europea o internacional y a la formación relativa a una cultura y a lenguas que no sean la letona.

- 87 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone, en principio, a los centros de educación superior la obligación de impartir la enseñanza exclusivamente en la lengua oficial de ese Estado miembro, siempre que tal normativa esté justificada por motivos relacionados con la protección de la identidad nacional de ese mismo Estado miembro, es decir, que sea necesaria y proporcionada a la protección del objetivo legítimamente perseguido.

### **Costas**

- 88 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que impone, en principio, a los centros de educación superior la obligación de impartir la enseñanza exclusivamente en la lengua oficial de ese Estado miembro, siempre que tal normativa esté justificada por motivos relacionados con la protección de la identidad nacional de ese mismo Estado miembro, es decir, que sea necesaria y proporcionada a la protección del objetivo legítimamente perseguido.**

Firmas