

Asunto C-391/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

29 de julio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

14 de julio de 2020

Partes demandantes:

Boriss Cilevičs y otros

Institución de la que emana el acto impugnado:

Saeima (Parlamento, Letonia)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE LETONIA, LETONIA)**

RESOLUCIÓN

**SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE CUESTIONES AL TRIBUNAL DE
JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

PARA QUE SE PRONUNCIE CON CARÁCTER PREJUDICIAL

EN EL ASUNTO N.º 2020-33-01

En Riga, a 14 de julio de 2020

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa [omissis] [composición del Tribunal remitente],

a petición de veinte diputados de la decimotercera legislatura de la Saeima (Parlamento, Letonia) — Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova e Ivars Zariņš — [*omissis*] [referencias procesales] presentada en la fase escrita del procedimiento, tras examinar en la vista de 14 de julio de 2020 el asunto «Sobre la conformidad de los artículos 5, apartado 1, tercera frase, y 56, apartado 3, del Augstskolu likums (Ley de Centros de Educación Superior), y del punto 49 de la disposiciones transitorias de dicha Ley, con los artículos 1 y 105 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitución de la República de Letonia; en lo sucesivo, “Constitución”)),»

expone lo siguiente:

I. Normativa letona

1.El artículo 1 de la Constitución establece:

«Letonia es una república democrática independiente.»

A tenor del artículo 4 de la Constitución:

«El letón es la lengua oficial de la República de Letonia. La bandera de Letonia es roja con una franja blanca.»

El artículo 68 de la Constitución dispone:

«Todo acuerdo internacional que regule asuntos que deban tratarse por vía legislativa requerirá la aprobación del Parlamento.

Mediante la celebración de acuerdos internacionales, Letonia podrá, con el fin de reforzar la democracia, delegar en instituciones internacionales parte de las competencias de las instituciones del Estado. El Parlamento podrá aprobar acuerdos internacionales mediante los que se delegue en instituciones internacionales parte de las competencias de las instituciones del Estado en sesiones a las que asistan al menos dos tercios de los miembros del Parlamento; la aprobación requerirá una mayoría de dos tercios de los votos de los diputados presentes.

La pertenencia de Letonia a la Unión Europea se decidirá mediante referéndum organizado a propuesta del Parlamento.

Los cambios significativos en las condiciones de pertenencia de Letonia a la Unión Europea se someterán a referéndum si así lo solicita al menos la mitad de los miembros del Parlamento.»

El artículo 105 de la Constitución dispone:

«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.»

El artículo 112 de la Constitución establece:

«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.»

Por su parte el artículo 113 de la Constitución dispone lo siguiente:

«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. El 2 de noviembre de 1995, el Parlamento adoptó la Ley de Centros de Educación Superior, que entró en vigor el 1 de diciembre de ese mismo año.

2.1. El artículo 5 de la Ley de Centros de Educación Superior establecía inicialmente que la misión de tales centros era cultivar y desarrollar las ciencias y las artes. Mediante el likums «Grozījumi Augstskolu likumā» (Ley por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior), de 21 de junio de 2018, se modificó la tercera frase del Artículo 5 de dicha Ley, que pasó a tener el siguiente tenor: «En el marco de sus actividades, cultivarán y desarrollarán las ciencias, las artes y la lengua oficial».

2.2. 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. Al inicio del apartado 3 de dicho artículo, la expresión «centros de educación superior de carácter estatal» fue sustituida por la expresión «centros de educación superior y en los centros de grado medio y de formación técnica». Así pues, desde el 1 de enero de 2019, fecha de entrada en vigor de estas modificaciones, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior, está redactado en los siguientes términos:

«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) Aquellos programas de estudios que deban cursarse en una lengua extranjera para alcanzar sus objetivos de conformidad con la clasificación educativa de la República de Letonia para las siguientes categorías de programas educativos: estudios lingüísticos y culturales o programas relativos al estudio de idiomas. La comisión de autorización decidirá sobre la pertenencia del programa de estudios de que se trate a esta categoría de programas educativos.

4) Podrán impartirse en las lenguas oficiales de la Unión Europea los programas de estudio conjuntos.»

Así pues, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior dispone que, en todos los centros de educación superior, incluidos los privados, situados en Letonia, los programas de estudios se impartirán en la lengua oficial. El uso de lenguas extranjeras para impartir tales programas solo es posible en los casos previstos en dicha disposición.

2.3. Mediante la Ley de 21 de junio de 2018 por la que se modifica la Ley de Centros de Educación Superior, se añadió a sus disposiciones transitorias 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 estudio se impartan en una lengua que no sea conforme a lo dispuesto en el artículo 56, apartado 3, de la presente Ley, podrán continuar impartiendo tales programas en el idioma 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 a lo dispuesto en el artículo 56, apartado 3, de la presente Ley.

3. En Letonia existen dos centros de educación superior privados —la Rīgas Ekonomikas augstskola (Escuela superior de ciencias económicas de Riga) y la Rīgas Juridiskā augstskola (Escuela superior de Derecho de Riga)— cuyo funcionamiento se rige por leyes especiales. Estas contienen, entre otras, disposiciones relativas a la lengua en la que se imparten los cursos en dichos centros.

El artículo 19, apartado 1, del Likums «Par Rīgas Ekonomikas augstskolu» (Ley de la Escuela superior de ciencias económicas de Riga) 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.»

Por su parte, el artículo 21 del Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Ley de la Escuela superior de Derecho de Riga) establece lo siguiente:

«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.»

II. Normativa de la Unión Europea

4. El artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce el derecho de establecimiento y su artículo 56, la libre prestación de servicios. La libertad de establecimiento también guarda relación con la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

III. Hechos que originaron el litigio y procedimiento ante la Satversmes tiesa

5. Ante la Satversmes tiesa se incoó el asunto n.º 2019-12-01 «Sobre 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 las disposiciones transitorias de dicha Ley, con los artículos 1, 105 y 112 de la Constitución de la República de Letonia».

Dicho asunto fue incoado a instancia de veinte diputados del Parlamento letón (en lo sucesivo, «parte demandante»). Este tipo de demanda da lugar a un control abstracto de las normas. El propósito de tales recursos, interpuestos ante la Satversmes tiesa por los titulares [de la facultad] de [solicitar el] control abstracto de las normas jurídicas, entre ellos los diputados del Parlamento letón, es defender los intereses públicos. Estos recursos constituyen un instrumento esencial para la protección de importantes intereses estatales y sociales. El control abstracto de las normas jurídicas es un medio que sirve para organizar el sistema jurídico. Por lo tanto, corresponde a la Satversmes tiesa apreciar la conformidad de las disposiciones controvertidas con las normas jurídicas de rango superior en relación con el conjunto de personas a las que el legislador haya hecho aplicable la normativa de que se trate (véase la sentencia de la Satversmes tiesa de 15 de noviembre de 2016 en el asunto 2015-25-01, apartado 9).

6. En su recurso interpuesto ante la Satversmes tiesa, **la parte demandante** alegó que 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 (en lo sucesivo, «disposiciones controvertidas») no eran conformes a los artículos 1, 105 y 112 de la Constitución.

La parte demandante argumentó que las disposiciones controvertidas restringen la autonomía de los centros de educación superior privados y la libertad académica

de su profesorado y sus estudiantes, en la medida en que imponen a dichos centros la obligación de cultivar y desarrollar la lengua oficial y limitan la posibilidad de tales centros de ofrecer programas de estudios en lenguas extranjeras. En su opinión, se limita así el derecho a la educación consagrado en el artículo 112 de la Constitución.

La parte demandante alegó asimismo que las disposiciones controvertidas restringen el derecho de los centros de educación superior a ejercer una actividad comercial y a prestar a título oneroso el servicio de educación superior de conformidad con la licencia de la que son titulares, pese a que dicho derecho está amparado por el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 105 de la Constitución. Los centros de educación superior privados no podrán ofrecer plenamente programas que se impartan en inglés o en otros idiomas que no sean lenguas oficiales de la Unión Europea programas y que ya han recibido la correspondiente acreditación.

Según la parte demandante, las disposiciones controvertidas vulneran también el principio de legalidad consagrado en el artículo 1 de la Constitución, en virtud del cual los fundadores de centros de educación superior privados podían albergar una confianza legítima en que podrían beneficiarse del uso de su propiedad. Dado que dichos centros obtuvieron las licencias correspondientes y sus programas de estudios fueron acreditados, confiaban en poder continuar ejerciendo la actividad comercial de que se trata. No se han previsto disposiciones que permitan que la transición a la nueva normativa no resulte abrupta ni tampoco un mecanismo de compensación.

La parte demandante adujo asimismo 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 de la Unión Europea prestar servicios de educación superior en lenguas extranjeras, las disposiciones controvertidas menoscaban los derechos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios garantizados por el Derecho de la Unión Europea, reconocidos en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7. La institución que adoptó el acto impugnado, el Parlamento, sostiene que las disposiciones controvertidas son conformes a los artículos 5, 105, y 112 de la Constitución.

7.1. Según el Parlamento, las disposiciones controvertidas no limitan los derechos de los centros de educación superior privados, ya que el derecho a la educación solo comprende la protección de los derechos de los estudiantes. El Estado no está obligado a garantizar la educación superior en una lengua distinta de la lengua oficial. El principio de unidad del sistema educativo exige que se apliquen requisitos lingüísticos básicos uniformes a los distintos tipos y niveles de formación. Por lo tanto, no cabe considerar que se hayan limitado los derechos

conferidos por el artículo 112 de la Constitución. Además, aunque se entendiera que se limitan esos derechos, tal limitación vendría impuesta por la ley, perseguiría un objetivo legítimo y sería proporcionada a dicho objetivo.

7.2. En su escrito de contestación, el Parlamento alegó que las disposiciones controvertidas no vulneran los derechos reconocidos en el artículo 105 de la Constitución, ya que estos no otorgan protección legal al derecho de las personas a obtener beneficios. Además, debe tenerse en cuenta que los centros de educación superior privados operan en un sector de actividad regulado de manera específica, que está supeditado a la consecución de los objetivos fijados por el legislador y que solo puede perseguir un ánimo de lucro en el marco de la consecución de tales objetivos. Aunque se entendiera que las disposiciones controvertidas limitan los derechos reconocidos en el artículo 105 de la Constitución, tal limitación sería proporcionada, puesto que los centros de educación superior privados siguen pudiendo impartir programas de estudios conformes a los requisitos de la Ley de Centros de Educación Superior, ofrecer cursos informales y ejercer actividades de investigación. Además, el punto 49 de las disposiciones transitorias de la Ley de Centros de Educación Superior prevé un período transitorio suficientemente largo.

En la vista, el Sr. Sandis Bērtaitis, representante del Parlamento, alegó que el Derecho de la Unión no limita la facultad de que disponen los Estados miembros de adoptar, en el ámbito de la educación, normas necesarias para proteger los valores constitucionales. Adujo, además, que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior establece disposiciones específicas para la realización de programas de estudios en las lenguas de la Unión Europea, por lo que no se desvincula del espacio educativo de la Unión Europea.

8. El 11 de junio de 2020, la **Satversmes tiesa** dictó sentencia en el asunto n.º 2019-12-01 (en lo sucesivo, «sentencia»).

8.1. En su sentencia, la **Satversmes tiesa** concluyó que el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 105 de la Constitución debía interpretarse a la luz de la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por lo tanto, consideró que era necesario aclarar el contenido de la libertad de establecimiento, al tiempo que contemplaba la posibilidad de remitir al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. La **Satversmes tiesa** observó asimismo que no era deseable una situación en la que, al plantear una eventual remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, la cuestión de la conformidad de las disposiciones controvertidas con la Constitución quedase sin resolver, al menos en parte, durante un largo período de tiempo. En consecuencia, la **Satversmes tiesa** decidió dividir el asunto examinado en dos: el asunto relativo a la conformidad de las disposiciones controvertidas con el artículo 112 de la Constitución y el asunto relativo a la conformidad de las disposiciones controvertidas con los artículos 1 y 105 de la Constitución. En cuanto al primer asunto, procedía dictar sentencia, puesto que, en este contexto, las disposiciones controvertidas regulan un ámbito que, de conformidad con el artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es competencia

de los Estados miembros de la Unión Europea. En cambio, en lo que atañe al segundo asunto, procede reanudar su examen en cuanto al fondo.

8.2. Habida cuenta de la estrecha relación existente entre la educación superior y la libertad de creación científica, artística o de otro tipo, en el asunto relativo a la conformidad de las disposiciones controvertidas con el artículo 112 de la Constitución, además de la cuestión de la conformidad de dichas normas con el derecho a la educación, la Satversmes tiesa evaluó su conformidad con el artículo 113 de la Constitución, que consagra la libertad de creación científica.

En la sentencia, afirma que, con la obligación de cultivar y desarrollar la lengua oficial establecida en el artículo 5 de la Ley de Centros de Educación Superior, el legislador concretó la obligación positiva del Estado de crear un marco normativo para la educación superior que garantice que la actividad de dichos centros se lleve a cabo en aras del interés general. Además, debe tenerse en cuenta que la disposición controvertida confiere a los centros de educación superior una amplia facultad de apreciación en lo que respecta al cumplimiento de esta misión. En consecuencia, el artículo 5, apartado 1, tercera frase, de la Ley de Centros de Educación Superior es conforme al artículo 112 de la Constitución, en relación con el artículo 113 de esta.

La Satversmes tiesa señaló que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior debe interpretarse en relación con el punto 49 de las disposiciones transitorias de dicha Ley, ya que tales normas constituyen un marco normativo único. Esta normativa restringe la libertad académica del profesorado y de los estudiantes de los centros de educación superior y la autonomía de dichos centros, pues establece restricciones al uso de lenguas extranjeras en la realización de programas de estudios en tales centros. Esta limitación viene impuesta por la ley, persigue un objetivo legítimo y es adecuada para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo, la Satversmes tiesa concluyó que el legislador no había examinado si ese objetivo legítimo podía alcanzarse por medios menos restrictivos. Uno de esos medios podría ser una evaluación global de la calidad de todos los centros de educación superior privados, sobre cuya base podría conferirse la autorización de ofrecer programas de estudios en una lengua extranjera. Asimismo, una normativa que estableciera excepciones al artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior en relación con determinadas ramas científicas o para cierto nivel de estudios, restringiría en menor medida la libertad académica del profesorado y de los estudiantes de los centros de educación superior privados y la autonomía de tales centros. Por consiguiente, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior y el punto 49 de las disposiciones transitorias de esta no son conformes al artículo 112 de la Constitución, en relación con el artículo 113 de esta, en la medida en que tales disposiciones controvertidas se aplican a los centros de educación superior privados.

IV. Motivos por los que la Satversmes tiesa ha planteado una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea

9. En virtud del artículo 8, apartado 1, de la Ley de Centros de Educación Superior, en Letonia, tales centros pueden ser creados por el Estado o por otras personas jurídicas o físicas, incluidas las personas jurídicas o físicas extranjeras. Así pues, la educación superior es un servicio que puede ser prestado por empresas establecidas por particulares.

El artículo 4 del Tratado [de la Unión Europea] dispone que la Unión Europea respetará la identidad nacional de los Estados miembros. Por otro lado, en virtud del artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión Europea respetará las responsabilidades de los Estados miembros en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística. Así pues, cabe concluir que el contenido y la organización de la educación superior son áreas de competencia de los Estados miembros de la Unión Europea. Por consiguiente, las disposiciones controvertidas, que regulan el funcionamiento de los centros de educación con el fin de promover el cultivo y el desarrollo de la lengua oficial, se inscriben en un ámbito que es competencia de los Estados miembros de la Unión Europea. No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la libertad de establecimiento también resulta aplicable en aquellos ámbitos cuya competencia se deja en manos de los Estados miembros de la Unión Europea (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 2020, KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, apartado 20).

La libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, implica el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales. Por lo tanto, gozan de esta libertad tanto las personas físicas como las personas jurídicas. Tal y como ha declarado el Tribunal de Justicia, la libertad de establecimiento ha de entenderse en sentido amplio. Esta comprende el derecho de los nacionales y las empresas de los Estados miembros de la Unión Europea a participar, de manera permanente e ininterrumpida, en la vida económica de otro Estado miembro con fines lucrativos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, apartado 25). Por lo tanto, la organización, a cambio de una retribución, de cursos de formación superior también está comprendida en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento cuando dicha actividad la lleva a cabo un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro, de modo estable y permanente, desde un establecimiento principal o secundario en este último Estado miembro. Constituyen restricciones a esta libertad, en el sentido del artículo 49, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, apartados 39 y 41).

9.1. En la vista celebrada en el asunto n.º 2019-12-01, varias personas llamadas a declarar afirmaron ante la Satversmes tiesa que las disposiciones controvertidas

podían constituir una restricción a la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que el artículo 56 de la Ley de Centros de Educación Superior crea una barrera difícilmente franqueable para la entrada de empresas extranjeras en el mercado letón de la educación superior.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de «restricción», en el sentido de los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se refiere a todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. El artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la prestación de servicios puramente interna en un Estado miembro (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, apartado 37). 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») contiene disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva de servicios establece que los Estados miembros no podrán supeditar la prestación de servicios a requisitos discriminatorios.

Asimismo, el concepto de restricción abarca también las medidas no discriminatorias de un Estado miembro que afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio dentro de la Unión Europea (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, apartados 62 y 64). Se entenderá por discriminación indirecta cualquier medida nacional que, aunque sea aplicable independientemente de la nacionalidad, haga menos atractivo el ejercicio de las libertades garantizadas por el Tratado (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, apartados 42 y 43).

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado pueden, sin embargo, admitirse siempre que persigan un objetivo legítimo compatible con el Tratado, que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para su consecución (Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, apartado 47). El Tribunal de Justicia ha examinado las restricciones a la libertad de establecimiento en el ámbito de la educación superior, pero hasta el momento [solo] lo ha hecho en lo que concierne a las condiciones de acceso a una profesión en los Estados miembros y al reconocimiento de los títulos de enseñanza superior (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de

2008, Comisión/Portugal, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402, y de 29 de enero de 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). A juicio de la Satversmes tiesa, el litigio principal versa sobre el acceso al mercado de los servicios de educación superior. El Tribunal de Justicia aún no ha abordado la cuestión del desarrollo de una actividad empresarial en el ámbito de la educación superior.

Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha examinado la cuestión de si una normativa de un Estado miembro que impone la obligación de cultivar una lengua nacional y de utilizarla en el ámbito de la educación superior, incluso en los centros de educación superior privados, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y, de ser así, si está justificada, es adecuada y no va más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a asuntos cuyos elementos de hecho y de Derecho son diferentes de los del caso de autos también podría ser pertinente en la presente situación. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha declarado que la obligación impuesta por un Estado miembro a los organismos de radiodifusión televisiva de destinar una cierta proporción de los ingresos a obras cuya lengua original sea cualquiera de las lenguas oficiales de dicho Estado miembro constituye una restricción a la libre prestación de servicios, a la libertad de establecimiento, a la libre circulación de capitales y a la libre circulación de trabajadores. Tal limitación se ha considerado conforme con el Derecho de la Unión (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2009, UTECA, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, apartado 24). El Tribunal de Justicia también ha concluido que una normativa que impone la celebración de contratos de trabajo en la lengua oficial de un Estado miembro puede tener un efecto disuasorio en los trabajadores y empresarios que no hablen esa lengua procedentes de otros Estados miembros y constituye, por tanto, una restricción a la libre circulación de los trabajadores. Esta restricción ha sido declarada incompatible con el artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de abril de 2013, Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, apartado 22).

Procede señalar asimismo que, en sus conclusiones presentadas el 5 de marzo de 2020, la Abogada General del Tribunal de Justicia Juliane Kokott procedió al examen de ciertas disposiciones de Derecho húngaro que establecen que aquellos centros de educación superior extranjeros que deseen establecerse en Hungría únicamente podrán hacerlo si prestan servicios de educación superior en el Estado en el que tienen su domicilio social y si se ha celebrado un tratado internacional entre Hungría y el país en cuestión. Aunque el Gobierno húngaro afirmó que tal normativa era necesaria para la protección del orden público y para garantizar la calidad de la enseñanza superior, la Abogada General llegó a la conclusión de que no era compatible con lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en relación con el artículo 54 de dicho Tratado, ni con el artículo 16 de la Directiva de servicios, ni tampoco con la libertad de empresa consagrada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott

presentadas en el asunto C-66/18 Comisión/Hungría [*omissis*] EU:C:2020:172, puntos 130 a 140, 153 a 161 y 175).

9.2. El artículo 5 de la Ley de Centros de Educación Superior impone a todos aquellos centros que deseen expedir un título de educación superior reconocido por la República de Letonia la obligación de desarrollar y cultivar la lengua oficial, esto es, el letón. Por su parte, el artículo 56, apartado 3, de la referida Ley restringe las posibilidades de los centros de educación superior privados de ofrecer e impartir cursos en lenguas extranjeras, ya que ello solo es posible en los casos especificados en dicha disposición (véase la sentencia de la *Satversmes tiesa* de 11 de junio de 2020 en el asunto n.º 2019-12-01, apartado 29.4).

Ambas disposiciones se aplican por igual a los centros de educación superior públicos y privados, y tanto a las empresas establecidas en Letonia como a las establecidas en el extranjero. Ahora bien, en virtud del artículo 21 de la Ley de la Escuela superior de Derecho de Riga y del artículo 19, apartado 1, de la Ley de la Escuela superior de ciencias económicas de Riga, el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior no resulta aplicable a esos dos centros de educación superior establecidos en Letonia.

Así pues, la *Satversmes tiesa* concluye lo siguiente: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes citada pone de manifiesto que la obligación de utilizar la lengua oficial de un Estado miembro o de promover su desarrollo en algún ámbito de la actividad empresarial podría considerarse una restricción a la libertad de establecimiento. No obstante, habida cuenta de la competencia de los Estados miembros en el ámbito de la educación, es dudoso si también la obligación impuesta a los centros de educación superior privados de cultivar y desarrollar la lengua oficial de un Estado miembro y de utilizarla en los programas de estudios superiores constituye una restricción a la libertad de establecimiento.

Las disposiciones controvertidas se aplican por igual a las empresas letonas y a las nacionales y empresas de otros Estados miembros de la Unión Europea, circunstancia que podría indicar que la supuesta restricción no es discriminatoria. Sin embargo, en opinión de la *Satversmes tiesa*, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende claramente si el hecho de que el artículo 56, apartado 3, de la Ley de Centros de Educación Superior no se aplique a dos centros de educación superior domiciliados en Letonia influye en la naturaleza de esta restricción. En efecto, no es posible concluir de manera inequívoca si una normativa que se aplica indistintamente a empresas letonas y extranjeras pero que al mismo tiempo prevé excepciones para dos empresas domiciliadas en Letonia es discriminatoria o no.

El principio de proporcionalidad ha sido examinado de manera exhaustiva en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, [*omissis*] EU:C:2013:28, apartado 50, y de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros*, C-293/12 y C-594/12, [*omissis*] EU:C:2014:238, apartado 46).

Sin embargo, suponiendo que las disposiciones controvertidas en el presente asunto restrinjan la libertad de establecimiento, resulta dudoso si la interpretación del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea permite concluir que tal restricción está justificada, es adecuada y no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo de protección de la lengua oficial perseguido por dicha restricción. A juicio de la Satversmes tiesa, la lengua oficial se considera una de las manifestaciones de la identidad nacional.

10. El artículo 68 de la Constitución establece, y la Satversmes tiesa ha declarado, que el Derecho de la Unión ha pasado a formar parte integrante del ordenamiento jurídico letón con la ratificación del Tratado relativo a la adhesión de Letonia a la Unión Europea. Así pues, para clarificar el contenido de la normativa nacional y aplicarla, debe tenerse en cuenta el Derecho de la Unión Europea y la interpretación que de él realiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de la Satversmes tiesa de 6 de marzo de 2019 en el asunto n.º 2018-11-01, apartado 16.2).

De las obligaciones asumidas por Letonia debido a su adhesión a la Unión Europea se desprende que el artículo 105 de la Constitución debe interpretarse a la luz de la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase la sentencia de la Satversmes tiesa de 11 de junio de 2020 en el asunto 2019-12-01 apartado 23.1). Por ello, en el presente asunto es necesario aclarar el contenido del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados de la Unión Europea y sobre la validez e interpretación de los actos de la Unión Europea. La Satversmes tiesa es un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial, en el sentido del artículo 267, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por consiguiente, ha de dar cumplimiento a su obligación de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, a menos que la Satversmes tiesa haya comprobado que la cuestión no es pertinente, o que la disposición de que se trata fue ya objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia, o que la correcta aplicación del Derecho se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, apartado 21). Tal y como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anteriormente mencionada en la presente resolución, la correcta interpretación y aplicación del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no se imponen con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna. Aunque el Tribunal de Justicia ha interpretado en varias ocasiones esta disposición del Tratado, no ha ofrecido una interpretación en lo que concierne a la restricción de la libertad de establecimiento en el ámbito de la educación superior.

En consecuencia, la Satversmes tiesa considera que, en el asunto n.º 2020-33-01, existen circunstancias que justifican la decisión de dirigirse al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones y [omissis] de conformidad con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Satversmes tiesa

ha resuelto:

1. Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1.1. ¿Constituye una normativa como la controvertida en el litigio principal una restricción a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o, con carácter subsidiario, a la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 [de dicho Tratado], así como a la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?

1.2. ¿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?

2. Suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte resolución.

Contra la presente resolución no cabe recurso.

[omissis] [firmas y cuestiones formales]