

LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado como catedrático)
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Revista Española de Derecho Europeo
Octubre – Diciembre 2014
Págs. 11 – 48

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LENGUA, IDENTIDAD Y CONSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO. *A. Lengua e identidad. B. La lengua en las constituciones de los Estados miembros.* III. INTEGRACIÓN EUROPEA Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LENGUAS NACIONALES. *A. La política lingüística como materia constitucionalmente reservada. B. Los mandatos de respeto de la identidad nacional y de la diversidad lingüística como fórmulas de acomodo de la política lingüística nacional en el Derecho de la Unión Europea.* IV. LÍMITES EUROPEOS A LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS. *A. Incidencia de la legislación europea en la competencia lingüística de los Estados miembros. B. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos lingüísticos nacionales. 1. Principios generales. 2. Algunos casos concretos. 3. Impacto del art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.* V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El presente artículo examina el alcance de la competencia lingüística de los Estados miembros en el marco del Derecho de la Unión Europea. Se argumenta que la preservación y la promoción de la lengua nacional como parte de la identidad constitucional de los Estados miembros constituye una reserva constitucional frente a la integración europea, y se analiza el encaje de esa reserva constitucional en el ordenamiento jurídico de la Unión, a través de las cláusulas de respeto de la identidad nacional y de la diversidad cultural y lingüística. Finalmente, se examina la

ABSTRACT: The focus of this paper is on national language competence under EU law. First, it will analyse the relevance of national languages within the constitutional orders of the Member States, in order to determine whether the preservation of the role of national languages constitutes a constitutional reservation to European integration. Second, it will enquire how the EU accommodates that inalienable policy domain of the Member States through its new commitment to respect national identity and cultural and linguistic diversity. Finally, the EU law and the ECJ's

incidencia del Derecho de la Unión sobre la política lingüística nacional.

case-law on national linguistic requirements and the internal market will be sketched out in order to show the degree of penetration of EU law into the domain of national language policy.

PALABRAS CLAVE: Derecho de la Unión Europea, lengua nacional, política lingüística, reservas constitucionales a la integración europea, mercado interior, identidad constitucional.

KEYWORDS: EU law, national language, language policy, inalienable policy domains of the Member States, internal market, constitutional identity.

Fecha recepción original: 11 de septiembre de 2014

Fecha aceptación: 6 de octubre de 2014

I. INTRODUCCIÓN

El punto de partida de una reflexión sobre el alcance de la competencia lingüística de los Estados miembros en el marco del Derecho de la Unión Europea son las siguientes preguntas: ¿cuál es el significado constitucional de la lengua (nacional) en los Estados miembros de la Unión Europea? ¿Qué relevancia constitucional han atribuido los Estados miembros hasta la fecha a sus lenguas nacionales y están dispuestos a seguirles atribuyendo en el futuro? Las respuestas a estas preguntas tienen profundas implicaciones sociológicas, políticas, económicas y jurídicas. La función de las lenguas nacionales de los Estados miembros en la Unión Europea no está solo condicionada por la “unión cada vez más estrecha” de los Estados miembros que persigue la Unión; también está condicionada por la globalización y la preeminencia internacional del inglés. Estos fenómenos suscitan expectativas y temores, ante los cuales los Estados miembros reaccionan –en ocasiones de forma inadecuada, innecesaria y/o desproporcionada– aprobando disposiciones jurídicas relativas al uso de la lengua nacional, su protección, su correcto empleo y su adquisición por los inmigrantes asentados en su territorio y por los particulares que desean obtener la nacionalidad.

Existen claros límites en cuanto al alcance y la profundidad del análisis que este artículo puede aportar en relación con la compleja cuestión de la política lingüística nacional en el marco del Derecho de la Unión, sobre todo dada la diversidad de las características demográficas, políticas, económicas y sociolingüísticas de los Estados miembros y de las entidades subestatales en las que se diseñan y se aplican políticas lingüísticas (desde Francia y Polonia a Eslovaquia y Estonia).¹ En algunos Estados miembros de la Unión Europea, el uso continuado de la anterior lengua oficial se considera tan amenazador para la comunidad lingüística mayoritaria como el predo-

1. Una breve introducción a la política lingüística de cada Estado miembro de la Unión Europea se encuentra en WITT, J., *Wohin steuern die Sprachen Europas? Probleme der EU-Sprachpolitik*, Stauffenburg, Tübingen, 2010, 2ª ed., pp. 37-68. Para las principales tendencias puede consultarse también DE WITTE, B., “Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity”, en CRAUFURD SMITH, R. (ed.), *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 210-219, y “Levolució dels drets lingüístics”, *Revista de llengua i dret*, nº 51, 2009, pp. 47-61.

minio internacional del inglés.² En otros Estados miembros existe más de una lengua nacional y el principio constitucional que orienta las políticas y prácticas lingüísticas es la paridad de estatus o el principio de territorialidad, o bien ambos criterios al mismo tiempo (por ejemplo, en Finlandia y Bélgica). Finalmente, en algunos Estados miembros la competencia en materia lingüística en el ámbito regional está parcialmente descentralizada, ya sea en relación con las lenguas nacionales (por ejemplo, en Bélgica³) o con las llamadas “lenguas regionales o minoritarias” (donde la situación jurídica puede ser muy dispar como, por ejemplo, en Italia, España y Reino Unido): en esos casos, por lo tanto, el espacio constitucional subestatal es crucial.

El objeto de este artículo es limitado: se centra en la competencia lingüística nacional y se dirige a fijar el alcance de esa competencia en relación con el Derecho de la Unión Europea. No pretende analizar la conformidad con el Derecho de la Unión de una concreta legislación lingüística de un Estado miembro, ni explorar la cuestión lingüística en el proceso de integración europea o especialmente en el seno de las instituciones europeas.⁴ El Derecho de la Unión no es el único límite externo a la com-

2. Véase, p. ej., RANNUT, M., “The case of Estonian in Estonia. Threats and challenges of English and the Russophone community”, en MILIAN MASSANA, A. (ed.), *Language Law and Legal Challenges in Medium-Sized Language Communities. A Comparative Perspective*, IEA, Barcelona, 2013, pp. 53-88.
3. El art. 129 de la Constitución belga establece los poderes de los Parlamentos de las Comunidades Flamenca y Francesa, con exclusión del legislador federal, para regular el uso de las lenguas en las siguientes materias: cuestiones administrativas; educación en los centros creados, subvencionados o reconocidos por las autoridades públicas; y relaciones sociales entre los empleadores y su personal, así como actos y documentos empresariales previstos por el ordenamiento. El art. 130 contiene poderes similares con respecto al Parlamento de la Comunidad Germanófona.
4. Existe una amplísima bibliografía sobre esta cuestión desde el punto de vista tanto de las lenguas nacionales como subestatales y minoritarias, y desde una perspectiva jurídica, política y sociolingüística. Véase, entre otros, COULMAS, F. (ed.), *A Language Policy for the European Community*, Mouton de Gruyter, Berlín, 1991; NIC SHUIBHNE, N., *EC Law and Minority Language Policy*, Kluwer Law International, La Haya, 2002; MILIAN-MASSANA, A., “Le régime juridique du multilinguisme dans l’Union européenne. Le mythe ou la réalité du principe d’égalité des langues”, *Revue juridique Thémis*, vol. 38, 2004, pp. 211-260; CREECH, R. L., *Law and Language in the European Union. The Paradox of a Babel “United in Diversity”*, Europa Law, Groningen, 2005; VAN ELS, T., “Multilingualism in the European Union”, *International Journal of Applied Linguistics*, vol. 15, 2005, pp. 263-281; MAYER, F. C., “Europäisches Sprachenverfassungsrecht”, *Der Staat*, 2005, pp. 367-401; AMMON, U., “Language conflicts in the European Union”, *International Journal of Applied Linguistics*, vol. 16, 2006, pp. 319-338; ARZOZ, X. (ed.), *Respecting linguistic diversity in the European Union*, John Benjamins, Amsterdam, 2008; KRAUS, P. A., *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-building in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; SCHILLING, T., “Language Rights in the European Union”, *German Law Journal*, vol. 9, 2008, pp. 1219-1242; TRUCHOT, C., *Europe: l’enjeu linguistique*, La documentation française, París, 2008; AHMED, T., *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Hart, Oxford, 2010; KJÆR, A. L. y ADAMO, S. (eds.), *Linguistic Diversity and European Democracy*, Ashgate, Farnham, 2011. Las publicaciones en

petencia lingüística nacional, pero la cuestión de la compatibilidad de ciertos métodos de protección intensa de la lengua con los principios liberales y democráticos queda también fuera del objeto del presente artículo. A este respecto cabe recordar que varias instituciones europeas fuera de la Unión Europea velan por el respeto de los principios básicos liberales y democráticos (incluyendo la protección de las minorías), también cuando los Estados europeos adoptan y aplican sus políticas lingüísticas.⁵

El artículo se estructura de la siguiente forma. Comienza con algunas consideraciones generales sobre la relación entre lengua, identidad y constitución en el contexto europeo (II). Seguidamente, analiza la relevancia de las lenguas nacionales dentro de los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, con el fin de determinar si la preservación de la función de las lenguas nacionales constituye una materia constitucionalmente reservada e, implícitamente, un límite constitucional a la integración europea (III). En el apartado IV se expone el Derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la tensión entre los requisitos lingüísticos nacionales y el funcionamiento del mercado único, con el fin de mostrar el grado de penetración del Derecho de la Unión en el ámbito de la competencia lingüística de los Estados miembros. Finalmente, el artículo se cierra con unas conclusiones (V).

II. LENGUA, IDENTIDAD Y CONSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO

A. LENGUA E IDENTIDAD

La lengua es parte de la identidad nacional de los Estados europeos. Es probablemente uno de los principales factores de “nation-building” en la historia europea. La mayor parte de los Estados-nación europeos se caracterizan por una

castellano y catalán son también numerosas: vid., entre otros, FABEIRO HIDALGO, P., “Un estudio jurídico del régimen lingüístico de las instituciones de la Unión Europea”, *Revista de Llengua i Dret*, nº 44, 2005, pp. 49-99; DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, A., “Unión Europea y multilingüismo”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 9, 2004, pp. 85-135; ESTEVE GARCÍA, F., “El nuevo estatuto jurídico de las lenguas cooficiales en España ante la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 24, 2006, pp. 439-479; GÁLVEZ SALVADOR, M. J., “Construcción, evolución y alcance jurídico del multilingüismo de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 30, 2009, pp. 173-193; MILLAN MASSANA, A., “2004-2009—L'evolució del règim lingüístic en el dret de la Unió Europea. De l'ampliació del 2004 al Tractat de Lisboa”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 10, 2010, pp. 109-161; FERNÁNDEZ VITORES, D., “El règim lingüístic de la Unió Europea: llums i ombres en el procés d'ampliació”, *Revista de Llengua i Dret*, nº 54, 2010, pp. 167-201.

5. En julio de 2009 el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE recibió delegaciones de Eslovaquia y de Hungría para discutir modificaciones a la “Ley sobre la lengua de Estado de la República Eslovaca”. Igualmente, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (“Comisión Venecia”), organismo dependiente del Consejo de Europa, adoptó en octubre de 2010 una opinión relativa a la Ley sobre la lengua de Estado de la República Eslovaca. Véase PAN, C. y PFEIL, B. S., “Das Staatssprachengesetz der Slowakei und das Gutachten des Europarats”, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 4, 2011, pp. 21-31.

determinada lengua nacional, que da nombre a la propia nación. Es llamativo que, de las tres únicas excepciones a este respecto (Bélgica, Suiza y Austria), dos de ellas constituyen federaciones multilingües; y la tercera incluye una fuerte protección constitucional de las minorías nacionales.⁶

El principio político de las nacionalidades proclamó en el siglo XIX que cada comunidad lingüística debía tener su propio Estado. El principio se entendió también a menudo en sentido inverso: cada Estado debía tener solo una lengua. De hecho, con la desintegración de la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia a finales del siglo XX, el principio de “una nación, un Estado, una lengua” parece casi plenamente realizado. Todos los Estados sucesores de los tres Estados desmembrados se identifican por una nueva lengua nacional, ya sea efectiva o artificialmente diferente.⁷ El siglo XXI ha confirmado la preeminencia del Estado-nación como la forma inmediata, aunque insuficiente, de organización de los asuntos públicos. El número de Estados en Europa ha crecido de veintitrés en 1919 a más de cincuenta en 1993: con la adhesión de Croacia el 1 de julio de 2013, veintiocho de esos Estados son miembros de la Unión Europea, con un total de veinticuatro lenguas nacionales convertidas en “lenguas de los Tratados” (art. 55 TUE).

La lengua es también un factor crucial de identidad para las comunidades subestatales. Por razones históricas y sociopolíticas, no todas las comunidades lingüísticas de Europa han podido obtener –o siquiera han tratado de alcanzar– su propio Estado. No obstante, la lengua sigue siendo un factor poderoso y activo de “nation-building” para las llamadas “naciones sin Estado” o de “region-building” en otros casos. En efecto, en el proceso de regionalización en Europa está presente a menudo una componente lingüística: la preservación de las llamadas “lenguas regionales”. La institucionalización de esta dimensión lingüística regional es relativamente reciente en Europa. Hasta que los Estados de Europa occidental no consolidaron su crecimiento económico y su bienestar en la década de los sesenta, no emergieron las aspiraciones de las regiones a organizar su propio desarrollo económico y social, así como la preocupación por las lenguas y culturas regionales.⁸ Un instrumento jurídico internacional de enorme relevancia

-
6. Para Austria véase KOLONOVITS, D., *Sprachenrecht in Österreich*, Manz, Viena, 1999, y HILPOLD, P., *Modernes Minderheitenrecht*, Nomos-Manz-Schulthess, Viena, 2001.
 7. Vid., entre otros, BUSCH, B., “New National Languages in Eastern Europe”, en COUPLAND, N., *The Handbook of Language and Globalization*, Wiley-Blackwell, Chichester, 2013, pp. 182-200.
 8. Véase LAFONT, R., *La révolution régionaliste*, Gallimard, París, 1967; MAUGUÉ, P., *Contre les États. Les régions d’Europe*, Presses de l’Europe, Nice, 1973; STEPHENS, M., *Linguistic Minorities in Western Europe*, Gomer Press, Llandysul, Dyfed, 1976; PETRELLA, R., *La renaissance des cultures regionales en Europe*, Entente, París, 1978; ALLARDT, E., “Prerequisites and Consequences of Ethnic Mobilization in Modern Society”, *Scandinavian Political Studies* vol. 3, nº 1, 1980, pp. 1-20.

jurídica a este respecto es la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias (1992).⁹

Además de su importancia en los procesos de nacionalización y regionalización, la lengua es uno de los principales factores para la creación y preservación de minorías étnicas y nacionales. Europa es el continente de los Estados-nación y, al mismo tiempo, de las minorías lingüísticas, étnicas y nacionales como realidades jurídicas y sociológicas. Las minorías son el producto secundario de la historia europea: los segmentos sociales con rasgos lingüísticos, culturales y/o religiosos distintos de los mayoritarios en los diversos Estados-nación europeos. En palabras del historiador francés Maurice AYMARD, en sus minorías Europa se observa a sí misma: los temores, tensiones y resistencias de cada periodo de la historia europea han creado sus propias minorías (religiosas, dinásticas, políticas, culturales, lingüísticas, etc.). Por ello, las minorías, como los Estados, nacen y desaparecen. En su diversidad, Europa acepta a regañadientes el derecho a ser diferente, aunque ese derecho derive directamente de sus valores fundamentales.¹⁰ El reconocimiento interno de los derechos de las minorías nacionales ha sido impulsado en tiempos recientes en el plano europeo: institucionalmente por la UE, la OSCE y el Consejo de Europa; y sustantivamente por una panoplia de instrumentos internacionales (en especial el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales¹¹).

Estas tres funciones políticamente constitutivas de la lengua se reflejan a menudo en el Derecho constitucional de los Estados miembros de la Unión Europea.

B. LA LENGUA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La mayor parte de las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea incluye alguna disposición referida a la lengua. La mayoría reconoce derechos o estatus a una única lengua. Sin embargo, algunas constituciones sí reconocen el plurilingüismo existente dentro de las fronteras estatales, aunque los enfoques a este respecto divergen considerablemente.

En primer lugar, las constituciones pueden proclamar un cierto número de lenguas como estatales, oficiales o nacionales (Bélgica, Finlandia, etc.). No existe

9. WOEHRING, J. M., *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2005; VV.AA., *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar*, Dike-facultas.wuv-Nomos, Zürich/St. Gallen, 2011; VV.AA., *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2012.
10. AYMARD, M., "Die Minderheiten", en BRAUDEL, F. (ed.), *Europa: Bausteine einer Geschichte*, S. Fischer, Frankfurt, 1989, pp. 69-97.
11. WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

una definición comúnmente aceptada de la noción de lengua oficial en el Derecho comparado.¹² En cualquier caso, la noción implica siempre un reconocimiento simbólico, y normalmente implica también en la práctica acceso a la educación en la lengua proclamada oficial así como su uso por determinadas autoridades. Más allá de estos elementos comunes, una gran diversidad de regulaciones de Derecho positivo se pueden conectar con la noción de oficialidad lingüística. Así pues, el plurilingüismo oficial puede tener un alcance extenso o limitarse a ciertos ámbitos funcionales (por ejemplo, la educación) o territoriales (por ejemplo, en el plano local o regional). En los Estados federales o cuasi-federales, la competencia para regular el estatuto de oficialidad y la protección de la lengua en el ámbito regional puede estar atribuida a las autoridades subestatales (España, Bélgica, Italia).

El bilingüismo o plurilingüismo oficial no significa que todas las lenguas incluidas en esa categoría sean tratadas igualmente. El número de lenguas oficiales es un decisión política (de reconocimiento político) y, al mismo tiempo, distributiva (de asignación de recursos escasos). La Constitución finlandesa atribuye el mismo estatus al finés y al sueco, pero dispone un estatus mucho menos intenso para las lenguas habladas por los pueblos indígenas (las lenguas Samis).

Un segundo enfoque jurídico ampliamente utilizado es el reconocimiento de derechos específicos a los miembros de las minorías lingüísticas. Un número significativo de constituciones de los Estados de Europa central y oriental reconocen derechos lingüísticos positivos a favor de las minorías lingüísticas autóctonas (también denominadas “minorías nacionales”).

Un tercero y más modesto enfoque jurídico consiste en el reconocimiento abstracto de la diversidad lingüística o de la contribución de las diversas lenguas a la riqueza cultural y lingüística de la comunidad estatal o la herencia cultural de la sociedad en general.¹³ Incluso estas imprecisas y modestas disposiciones

12. Naturalmente, cada ordenamiento jurídico puede contar con una definición jurisprudencial o legal de la noción de oficialidad. Por ejemplo, en el ordenamiento español la jurisprudencia constitucional elaboró en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, una definición de oficialidad lingüística. En pronunciamientos posteriores se identificaron algunos elementos básicos de la noción: vid., entre otros, SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2; 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40; y 87/1997, de 24 de abril, FJ 4. Vid. al respecto ARZOZ SANTISTEBAN, X., “Derechos lingüísticos y administración pública: entre unidad, diversidad y progresividad”, en LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 299-324, especialmente 304 y sigs. Sobre la pluralidad de modelos de derechos lingüísticos me remito a ARZOZ SANTISTEBAN, X., “The Nature of Language Rights”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (revista electrónica), n° 2, 2007; “Language Rights as Legal Norms”, *European Public Law*, vol. 15, n° 4, 2009, pp. 541-574; “Accommodating linguistic difference: Five normative models of language rights”, *European Constitutional Law Review*, vol. 6, n° 1, 2010, pp. 102-122.
13. Vid., p. ej., el art. 3.3 de la Constitución española (“La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”) o el art. 75.1 de la Constitución francesa (“Las lenguas regionales son parte

constitucionales no son jurídicamente irrelevantes: proclaman valores que deben integrar la comunidad estatal y orientar la actividad legislativa.

III. LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS LENGUAS NACIONALES

A. LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA COMO MATERIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA

La preservación y la promoción de las lenguas nacionales constituyen una exigencia crucial para el mantenimiento de los Estados europeos tal como se han desarrollado. Es precisamente la gran importancia que los Estados europeos asignan a sus lenguas nacionales lo que motiva su apoyo entusiasta al respeto de la diversidad lingüística y el multilingüismo en la Unión Europea, aunque con ello solo busquen la protección de sus propias lenguas nacionales.¹⁴ Ahora bien, ¿cuál es el exacto significado constitucional de las lenguas nacionales?

La relevancia constitucional de las lenguas nacionales depende sobre todo del concepto sociológico de nación que se acoja. Diferentes ideas normativas de soberanía y de identidad nacional pueden implicar diferentes concepciones sobre los límites constitucionales y las reservas judiciales con respecto a la integración europea.¹⁵

La tradicional contraposición entre una concepción cívica y una concepción cultural de la nación puede ser un útil punto de partida a este respecto. En términos generales, el nacionalismo estatal alemán se considera más cultural, mientras que el nacionalismo estatal francés resultaría más cívico. No obstante, aunque varíe su relevancia en cada tipo de nacionalismo estatal, se puede argumentar que la lengua (nacional) siempre desempeña una función central.¹⁶ Nadie negará

de la herencia de Francia”), introducido en 2008. Sobre el art. 3.3 CE vid. ARZOZ, X., “Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución Española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?”, en MILIAN MASSANA, A. (ed.), *El plurilingüismo a la Constitución española*, IEA, Barcelona, 2009, pp. 61-122; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La tutela de las lenguas regionales o minoritarias estatutarias y su encaje en el modelo constitucional español: ¿un ‘tertium genus’ en el reconocimiento de los derechos lingüísticos?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 89, 2010, pp. 157-191. Sobre el art. 75.1 de la Constitución francesa vid. las referencias mencionadas *infra* en la nota 29.

14. COULMAS, F., “European integration and the idea of the national language”, en COULMAS, F. (ed.), *A Language Policy for the European Community*, Mouton de Gruyter, Berlín, 1991, p. 14. El autor ve en ello una cierta ironía histórica, puesto que la actitud de la Unión relativamente favorable a la diversidad lingüística y cultural es un corolario de la tendencia de los Estados-nación de favorecer la homogeneidad cultural y lingüística.
15. WENDEL, M., “Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives”, *European Constitutional Law Review*, vol. 7, 2011, p. 102.
16. Para un examen del papel desempeñado por la lengua en el nacionalismo en Europa vid. BARBOUR, S. y CARMICHAEL, C. (eds.), *Language and nationalism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

la enorme importancia que el nacionalismo estatal francés asigna a la lengua y cultura francesas.

Una segunda perspectiva útil es la de las teorías de democracia deliberativa. Una línea influyente de la teoría política, que va de John Stuart Mill a Jürgen Habermas, considera que un colectivo democrático no puede llevar a cabo su potencial deliberativo si aquellos que participan en las tareas de autogobierno desde diferentes ángulos sociales y políticos no se dirigen unos a otros en una lengua común.¹⁷ Así, una reputada socióloga francesa, antiguo miembro del *Conseil constitutionnel*, ha sostenido que una lengua común es “la herramienta de la democracia” y es “esencial para establecer los intercambios que constituyen un ordenamiento democrático”.¹⁸

Este no es el lugar para discutir si los referidos postulados –la fundación etnocultural de la estatalidad y “la democracia es siempre democracia en una única lengua”– son normativamente correctos.¹⁹ Para el propósito de este trabajo bastará con aceptar que ambos postulados políticos son relevantes en el discurso constitucional de los Estados miembros. En efecto, ambas líneas de pensamiento resuenan a menudo en la jurisprudencia constitucional de los Estados miembros en materia de integración europea. A continuación examinaré si se han formulado reservas nacionales de naturaleza lingüística en las constituciones o en la jurisprudencia constitucional de los Estados miembros. Las consideraciones que siguen son necesariamente selectivas y fragmentarias, aunque pueden contemplarse como una muestra representativa del “estado de opinión” de los ordenamientos constitucionales europeos.

a) Aunque la Constitución alemana carece del reconocimiento formal de una lengua oficial, no existe duda alguna en cuanto a la existencia de una lengua oficial de facto.²⁰ Incluso cabría sostener que la lengua está tan embebida en las nociones alemanas de cultura (*Kultur*) y de pueblo (*Volk*) que una referencia explícita a la lengua se considera innecesario en la constitución alemana. Por tanto,

-
17. KRAUS, P. A., “Neither United nor Diverse? The Language Issue and Political Legitimation in the European Union”, en KJÆR y ADAMO, citado en nota 4, p. 22; véase también mi recensión a dicho libro en *Common Market Law Review*, 2012, pp. 851-853. MOWBRAY, J., *Linguistic Justice. International Law and Language Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 161-168, analiza la relación entre lengua, participación en la vida pública y democracia en las teorías de democracia deliberativa.
 18. SCHNAPPER, D., “Linguistic Pluralism as a Serious Challenge to Democratic Life”, en VAN PARIJS, P. (ed.), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, De Boeck, Bruselas, 2004, p. 220.
 19. Vid. las críticas a la homogeneidad lingüística como presupuesto de la democracia que realiza POSNER, R., “Society, civilization, mentality: Prolegomena to a language policy for Europe”, en COULMAS, citado en nota 4, p. 128.
 20. Vid. KIRCHHOF, P., “Deutsche Sprache”, en ISENSE, J. y KIRCHHOF, P. (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I*, C. F. Müller, Heidelberg, 1995, p. 761.

no puede sorprender que la doctrina alemana afirme que la lengua tiene una relevancia especial para una nación etnocultural (*Kulturnation*) como es Alemania.²¹

En su sentencia relativa al Tratado de Lisboa el Tribunal Constitucional Federal alemán señaló cinco áreas políticas fundamentales que marcan el núcleo sustantivo inalienable del ordenamiento constitucional y que no pueden transferirse a la Unión Europea.²² La quinta área se refiere a las decisiones de singular importancia desde una perspectiva cultural e incluye expresamente las cuestiones lingüísticas:²³

“(5) Por último, la autodeterminación democrática depende especialmente de la posibilidad de poder realizarse en su propio espacio cultural, particularmente cuando se trata de decisiones tomadas en el sistema escolar y educativo, en el Derecho de familia, *en el idioma*, en ámbitos parciales del ordenamiento de los medios y sobre el estatus de iglesias, comunidades religiosas y comunidades filosóficas. Las actividades de la Unión Europea en estas áreas que ya son perceptibles, interfieren en la sociedad a un nivel que corresponde en primer lugar a los Estados miembros y a sus entidades territoriales. La configuración de planes de estudio y sus contenidos educativos, así como el diseño de un sistema escolar organizado en tipos de escuela, constituyen decisiones políticas fundamentales que guardan una estrecha relación con las raíces culturales y los valores de cada uno de los Estados. Al igual que el derecho que rige las relaciones familiares y *las decisiones sobre cuestiones del idioma* y de la incorporación de lo trascendente a la vida pública, la configuración del sistema escolar y educativo afecta especialmente convicciones y valores que están arraigados en tradiciones y experiencias históricas específicas. En este caso, la autodeterminación democrática exige que

21. KAHL, W., “Sprache als Kultur- und Rechtsgut”, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*, vol. 65, De Gruyter, Berlín, 2006, p. 420. En el mismo sentido, KIRCHHOF, P., “Nationalsprachen und Demokratie in Europa”, en EHLICH, K. y SCHUBERT, V. (eds.), *Sprachen und Sprachenpolitik in Europa*, 2ª ed., Stauffenburg, Tübingen, 2008, p. 212: “Der Staat ‘Bundesrepublik Deutschland’ baut auf die vorgefundene, natürliche, deutschsprachige Gemeinschaft der in seinem Gebiet lebenden Menschen, ist ein auf Einsprachigkeit beruhender Nationalstaat, nicht eine vom Willen verschiedensprachiger Völkerschaften getragene Willensnation”.
22. Vid. las críticas de A. VON BOGDANDY y S. SCHILL, “Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1417-1454, especialmente 1438-1439, 1446. Un amplio estudio sobre las posibilidades de extrapolar esas áreas políticas fundamentales o “líneas rojas” de la integración europea a otros Estados miembros puede verse en GIEGERICH, T., GSTREIN, O. J. y ZEITZMANN, S. (eds.), *The EU Between ‘an Ever Closer Union’ and Inalienable Policy Domains of Member States*, Nomos, Baden-Baden, 2014; vid. también THEIL, S., “What Red Lines, if Any, Do the Lisbon Judgments of European Constitutional Courts Draw for Future EU Integration?”, *German Law Journal*, vol. 15, nº 4, 2014, pp. 599-636.
23. BVerfG 163, 267, 2 BvE 2/08 de 30.6.2009, Absatz-Nr. 260. La versión castellana utilizada en el texto procede de la traducción completa de la sentencia publicada en la página web oficial del TCF alemán: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208es.html

la comunidad política unida por tales tradiciones y convicciones continúe siendo sujeto de legitimación democrática.” (énfasis añadido)

Según el Tribunal Constitucional Federal alemán, las decisiones sobre cuestiones de la lengua nacional aludidas en la quinta área fundamental quedan bajo “la responsabilidad primaria de los Estados miembros y sus partes componentes”. Como se recordará, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 1993 sobre el Tratado de Maastricht ya había señalado que la posibilidad de que un ciudadano se comunique con un poder público en su propia lengua es un elemento sustancial de la noción de democracia.²⁴

b) Es difícil encontrar reservas nacionales de naturaleza lingüística en las constituciones o en la jurisprudencia constitucional de otros Estados miembros. Los demás Tribunales Constitucionales europeos no son tan explícitos a este respecto como el *Bundesverfassungsgericht*. No obstante, un caso interesante es Francia. La aproximación francesa a las cuestiones lingüísticas no parece diferir mucha de la alemana. De hecho, Francia ha reaccionado a la globalización y al predominio internacional del inglés de forma más aprensiva que los demás Estados miembros.

En 1992, Francia modificó el art. 2 de su Constitución para incluir la lengua francesa entre los principios esenciales de la República.²⁵ Esta modificación no fue casual. Coincidió con la firma del Tratado de Maastricht, que incluía un nuevo art. 149 TCE dirigido a la protección de la diversidad lingüística. Ambos hechos están relacionados. La ratificación del Tratado de Maastricht exigía una revisión constitucional y se aprovechó la ocasión para modificar el art. 2 de la Constitución. La modificación del art. 2 de la Constitución y la introducción del nuevo art. 149 TCE formaban parte de la nueva estrategia francesa dirigida a la protección de la lengua francesa frente a la penetración del inglés en la Unión Europea.²⁶ Se debe subrayar que la disposición constitucional sobre la lengua

-
24. BVerfGE 89, 155 (185). La siguiente cita de la sentencia proviene de la versión inglesa publicada en *Common Market Law Review*, vol. 57, nº 1, 1994: “Democracy ... is dependent on the presence of certain pre-legal conditions, such as a continuous free debate between opposing social forces, interests and ideas, in which political goals also become clarified and change course and out of which comes a public opinion which forms the beginnings of political intentions. That also entails that the decision-making processes of the organs exercising sovereign powers and the various political objectives pursued can be generally perceived and understood, and therefore that the citizen entitled to vote can communicate in his own language with the sovereign authority to which he is subject.”
25. Vid. DEBBASCH, R., “La reconnaissance constitutionnelle de la langue française”, *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 11, 1992, pp. 457-468; ZILLER, J., “Le droit français de la langue, entre les mythes d’une tradition interventionniste et la réalité de nouvelles angoisses”, *EUI Working Papers*, Law series, nº 10, 2006.
26. ZILLER, citado en nota 25, p. 6; FERNÁNDEZ VÍTORES, D., “Subsidiarity breeds contempt: How decentralization of policy decision-making favours a monolingual Europe”, *Journal*

(art. 2) es la primera disposición del Título I de la Constitución, cuya rúbrica es precisamente “*De la souveraineté*”.

La nueva disposición constitucional tuvo consecuencias jurídicas inmediatas. En primer lugar, el legislador francés aprobó el 4 de agosto de 1994 la llamada *loi Toubon*: una ley que impone importantes limitaciones al uso público y privado de las lenguas distintas del francés.²⁷ El art. 1 de dicha Ley define la lengua francesa como “*un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France*”.

En segundo lugar, el nuevo art. 2 de la Constitución contribuyó a impedir la ratificación francesa de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. La Carta había sido firmada por Francia el 7 de mayo de 1999, pero el Presidente de la República Jacques Chirac solicitó al *Conseil constitutionnel* que examinara su compatibilidad con la Constitución francesa. El *Conseil constitutionnel* declaró que la Carta era incompatible con los principios constitucionales.²⁸ Ciertamente, la opinión del *Conseil constitutionnel* estaba más basada en el art. 3, relativa a la indivisibilidad de la soberanía nacional, que en el art. 2, sobre la lengua

of Language and Politics, vol. 10, nº 2, 2011, pp. 160-181. Este último autor subraya que el entusiasmo del Gobierno y de la élite francesa en la defensa del multilingüismo en el plano supranacional no es congruente con la limitada protección de la diversidad lingüística en el plano estatal. Igualmente, COULMAS, citado en nota 14, p. 21, recalca otra ironía histórica: cuando la marea internacional se ha vuelto en contra de la lengua francesa, el movimiento de la francofonía ha empezado a presentarse como garante de la diversidad lingüística.

27. «Loi nº 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue français». Al respecto puede verse FABRON, J. Y., “La protection juridique de la langue française”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1997, pp. 323-341; THEME, A., *Sprache und Gesetz. Grenzen sprachgesetzlicher Regelungen in Deutschland und Frankreich nach dem EG-Vertrag und nationalem Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlín, 2002, pp. 35-67. La compatibilidad de la loi Toubon con el Derecho de la Unión es controvertida en la doctrina europea: vid. ENDRÖS, F., “Das französische Sprachschutzgesetz und seine Unvereinbarkeit mit EG-Recht”, *Recht der internationalen Wirtschaft*, 1995, pp. 17-25; MCCARTHY, N. y MERCER, H., “Language as a Barrier to Trade: The Loi Toubon”, *European Competition Law Review*, vol. 17, nº 5, 1996, pp. 308-314; ALBERS, H.J. y SWAAK, C. “The trouble with Toubon: Language requirements for slogans and messages in the light of Article 30 EC”, *European Law Review*, vol. 21, nº 1, 1996, pp. 71-78; BOCH, C., “Language protection and Free Trade: The Triumph of the Homo McDonaldis?”, *European Public Law*, vol. 4, nº 1, 1998, pp. 379-402; THEME, citado en esta nota, pp. 68-148.
28. Décision 99-412 DC de 15 de junio de 1999. El 28 de enero de 2014 la Asamblea Nacional inició el procedimiento simplificado de revisión constitucional –que requiere el voto favorable de tres quintos de ambas cámaras parlamentarias en sesión conjunta– para autorizar la ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias. La introducción en 2008 del art. 75.1 (“Las lenguas regionales son parte de la herencia de Francia”) ha allanado el camino: equivale en la práctica a una habilitación constitucional para ratificar la Carta.

de la República.²⁹ Jacques ZILLER subraya a este respecto, primero, que el art. 2 de la Constitución francesa no proclama la lengua francesa como la *única* lengua de la República, pero que, para determinar cuándo el uso de una lengua distinta del francés está prohibido, es necesario examinar la interpretación que haya efectuado el legislador, el *Conseil constitutionnel* y las jurisdicciones supremas (*Cour de cassation* y *Conseil d'Etat*); y, segundo, que está claro que el *Conseil constitutionnel* no quiere abrir la puerta a un derecho a usar lenguas distintas al francés en los servicios públicos.³⁰

Con este trasfondo jurídico, ZILLER se pregunta si cabe hablar de un nuevo *derecho fundamental a la lengua* (francesa) dentro del ordenamiento constitucional francés, un derecho cuyo contenido estaría siendo desarrollado por la acción legislativa y la interpretación judicial.³¹ En caso afirmativo, la regulación de ese derecho fundamental implicaría un ámbito constitucionalmente reservado para las autoridades francesas. No obstante, no sería un límite absoluto para la integración europea. De acuerdo con la doctrina del *Conseil constitutionnel*, la transposición de una directiva no puede contradecir una norma o un principio inherentes a la identidad constitucional de Francia, *salvo que el poder constituyente lo haya consentido*.³² Otros autores deducen de la decisión del Consejo Constitucional francés relativa al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (*décision 2004-505 DC du 19 novembre 2004*) una reserva constitucional negativa, la inconstitucionalidad de cualquier reconocimiento de derechos colectivos. Esta prohibición constitucional se habría expresado anteriormente en las decisiones del Consejo Constitucional que rechazaron la mera mención de “el

29. Sobre el estatuto constitucional de las lenguas regionales francesas vid. VIGUIER, J., “La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes”, *Revue du droit public*, vol. 6, 2009, pp. 1635-1648; LAVIALLE, C., “Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958”, *Revue française de droit administratif*, 2008, pp. 1110-1115; LARRALDE, J.M., “Les langues régionales et minoritaires en droit français”, en AHRENS, R. (ed.), *Europäische Sprachenpolitik – European Language Policy*, Winter, Heidelberg, 2003, pp. 191-214.

30. ZILLER, citado en nota 25, pp. 6, 8.

31. ZILLER, citado en nota 25, p. 8.

32. Décision n° 2004-496 DC de 10 de junio de 2004 (*Loi pour la confiance dans l'économie numérique*), apdo. 7; Décision n° 2006-540 DC de 27 de julio de 2006 (*Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*), apdo. 19. Sobre la constitucionalidad del Derecho de la Unión vid. SCHEFFLER, J., “Das französische Verfassungsverständnis angesichts der Anforderungen des EG/EU-Rechts”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, 2007, pp. 43-88, especialmente 61-63 en relación con la citada Décision n° 2004-496; PFEIFFER, T. M., “Zur Verfassungsmäßigkeit des Gemeinschaftsrechts in der aktuellen Rechtsprechung des französischen Conseil constitutionnel”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, 2007, pp. 469-508.

pueblo corso, componente del pueblo francés” así como la ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.³³

c) Los Tribunales Constitucionales de Europa central y oriental probablemente comparten la visión del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la relevancia constitucional de la lengua nacional.³⁴ Pero en sus sentencias sobre el Tratado de Lisboa no enumeraron de forma exhaustiva completas áreas fundamentales de derechos soberanos intransferibles a la Unión Europea, como hizo su homólogo alemán.³⁵ Como en esos Estados miembros no nos constan reservas judiciales explícitas con respecto a la eventual transferencia a la UE de competencias en materia lingüística, podemos echar una breve mirada a su legislación.

En línea con la francesa *loi Toubon* pero añadiendo aportaciones singulares desde su propia memoria histórica, el preámbulo de la Ley polaca sobre la lengua polaca (1999) afirma que “la lengua polaca es un elemento constitutivo de la identidad y la cultura nacional polacas”, se refiere a que “la experiencia histórica polaca de que los gobernantes y ocupantes extranjeros reprimieron la lengua polaca e intentaron desnacionalizar a la nación polaca” y señala que “la salvaguarda de la identidad nacional en el contexto global actual es inevitable”, que “la cultura polaca contribuye a crear un Europa unida y culturalmente diversa y que ello solo puede ser preservado y desarrollado si se preserva la lengua polaca” y que “la protección de la lengua es responsabilidad de todas las autoridades e instituciones públicas polacas así como de los ciudadanos polacos”.³⁶ Igualmente, la Ley sobre la lengua de Estado de la República de Eslovaquia (1995) afirma que “la len-

-
33. MILLET, F. X., “The French Constitutional Council and the CJEU: Between Splendid Isolation, Communication and Forced Dialogue”, en CLAES, M., DE VISSER, M., POPELIER, P. y VAN DE HEYNING, C. (eds.), *Constitutional Conversations in Europe*, Intersentia, Cambridge-Amberes-Portland, 2012, pp. 259-260. Sobre este eventual límite a la integración europea puede verse también ROUX, A., “Une République une et diverse?”, en MATHIEU, B. (Dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, París, 2008, pp. 147-160, especialmente 152-154. Vid. también DUBOUT, E., “«Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France»: une supra-constitutionnalité?”, *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 83, 2010, pp. 451-482, especialmente 474-476.
34. En este mismo sentido, con anterioridad al Tratado de Lisboa, BOBEK, M., “The Binding Force of Babel. The Enforcement of EC Law Unpublished in the Languages of the New Member States”, *EUI Working Papers*, Law series, nº 7, 2007, pp. 25-27, basándose en el *obiter dictum* de la sentencia Maastricht del TCF alemán sobre la posibilidad de que un ciudadano se comunique con una autoridad pública en su misma lengua como elemento sustancial de la noción de democracia.
35. Vid. WENDEL, citado nota 15, pp. 123-126, 131-136; THEIL, citado nota 22. WENDEL subraya que el *Bundesverfassungsgericht* es el único tribunal que se declara competente para pronunciar de forma exhaustiva una cláusula constitucional de eternidad, enumerando amplios ámbitos en los que una eventual transferencia de competencias a la UE corre un alto riesgo de vulnerar la identidad constitucional nacional (p. 136).
36. Una versión inglesa de la ley en <http://www.ciemen.org/mercator/index-gb.htm>

gua eslovaca es el más importante rasgo de la individualidad de la nación eslovaca, el valor más precioso de su herencia cultural y la expresión de la soberanía de la República Eslovaca y el medio universal de comunicación de sus ciudadanos”.³⁷

En resumen, la preservación de la lengua nacional como parte de la individualidad, la personalidad o la identidad de las comunidades etnoculturales que constituyen o que proclaman ser la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea representa una reserva constitucional frente a eventuales transferencias de derechos soberanos a las instituciones europeas. Como ideas nucleares de esa reserva constitucional se pueden identificar dos: a) cada ciudadano debe ser capaz de comunicarse en su lengua nacional con las autoridades o, en la más amplia formulación francesa, en los servicios públicos; y b) las decisiones sobre cuestiones lingüísticas de singular importancia son parte de la autodeterminación democrática y deben ser adoptadas por el sujeto de la legitimación democrática, esto es, la comunidad política nacional o, su caso, sus partes componentes. Entre esas decisiones debe incluirse la determinación de la lengua oficial que debe ser empleada por la administración pública, la administración de justicia y la educación pública y que puede exigirse al personal al servicio de dichas instituciones. En los Estados federales o cuasi-federales, la determinación de la lengua oficial o las lenguas oficiales en el ámbito subestatal debe pertenecer igualmente al ámbito material inalienable de los Estados miembros.³⁸

B. LOS MANDATOS DE RESPETO DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y DE LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA COMO FÓRMULAS DE ACOMODO DE LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA NACIONAL EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La cláusula de la identidad nacional se introdujo en el Derecho primario de la Unión por el Tratado de Maastricht (art. F.1 TUE), sin más precisiones sobre su contenido; posteriormente, el Tratado de Ámsterdam conservó su vaguedad (art. 6.3 TUE).³⁹ Sin embargo, la cláusula de la identidad nacional fue modificada por

37. Una versión inglesa de la ley en <http://www.ciemer.org/mercator/index-gb.htm>

38. CLOOTS, E. y SOTTIAUX, S., “EU Law and Language Regulation in (Quasi-) Federal Member States”, en CLOOTS, E., DE DEBAERE, G., y SOTTIAUX, S., *Federalism in the European Union*, Hart, Oxford y Portland (Oregón), 2012, pp. 293-296, argumentan que la decisión de que las entidades federativas o las regiones autónomas de un Estado miembro operen en la lengua regional mayoritaria, en la lengua estatal mayoritaria, en ambas lenguas a la vez o de cualquier otra forma debe quedar fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de los Tratados sobre libertad de circulación y no discriminación. Los autores diferencian entre la determinación de la lengua oficial y sus consecuencias jurídicas y las cuestiones que denominan periféricas (como la acreditación o el nivel de conocimiento).

39. Vid. DE WITTE, B., “Community Law and National Constitutional Values”, *Legal Issues of European Integration*, 1992 pp. 1-22; BLECKMANN, A., “Die Wahrung der nationalen Identität”, *Juristenzeitung*, vol. 52, nº 6, 1997, pp. 265-269; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L., “Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional”, en CARTABIA, M., DE WITTE, B. y PÉREZ

el Tratado de Lisboa, en línea con las modificaciones ya previstas por el fallido Tratado constitucional.⁴⁰ En su nueva versión, el respeto de la identidad nacional tiene un significado más preciso: se conecta explícitamente con las “estructuras fundamentales políticas y constitucionales” de los Estados miembros, “también en lo referente a la autonomía local y regional”.

Para algunos autores, la definición del objeto de protección de la cláusula sobre la identidad nacional se ha distanciado de la mera consideración de eventuales elementos culturales, históricos y lingüísticos.⁴¹ Aunque la definición no excluye completamente ningún aspecto lingüístico si forma parte del núcleo de valores constitucionales de un Estado miembro, el centro de gravedad de la cláusula de “respeto de la identidad nacional” se orienta ahora hacia la identidad constitucional⁴². En cualquier caso, la clave reside en el ordenamiento constitucional de cada Estado miembro y en su interpretación por la correspondiente jurisdicción constitucional o suprema. De la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Lisboa se puede deducir que las cuestiones lingüísticas no son completamente ajenas a la noción de identidad constitucional o nacional. Igualmente, la sentencia del Tribunal Constitucional checo sobre el Tratado de Lisboa incluyó la protección de las minorías en general y la protección de las minorías lingüísticas y nacionales en particular dentro del núcleo sustantivo del ordenamiento constitucional de la República checa que opera como límite constitucional de la integración europea.⁴³

TREMPS, P. (eds.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 437-448.

40. PERNICE, I., “Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 136, n° 2, 2011 pp. 185-221; VON BOGDANDY y SCHILL, citado en nota 22, pp. 1417-1454; BURGORGUE-LARSEN, L. (ed.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Pedone París, 2011; WALTER, M., “Integrationsgrenze Verfassungsidentität”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 72, 2012 pp. 177-2000; SÁIZ ARNAIZ, A. y ALCOBERRO, C. (eds.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge-Amberes-Portland, 2013; así como los siguientes artículos publicados en el núm. 556 de *Revue du marché commun et de l'Union Européenne* (2012): PLATON, S., “Le respect de l'identité nationale des États membres: frein ou re-composition de la gouvernance?”, pp. 150-158; MOUTON, J. D., “L'État membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne?”, pp. 204-209; y NABLI, B., “L'identité (constitutionnelle) nationale: limite à l'Union européenne?”, pp. 210-215.
41. VON BOGDANDY y SCHILL, citado en nota 22, p. 1427. Igualmente, basándose en el viejo texto del art. F.1 TUE, DE WITTE, citado en nota 39, p. 20, afirmaba que “the fairly vague notion of ‘national identity’ might become legally relevant by referring to the constitutions as the main repository of national identity”.
42. VON BOGDANDY y SCHILL, citado en nota 22, p. 1435. Vid. el título homónimo del volumen dirigido por BURGORGUE-LARSEN, citado en nota 40.
43. Sentencia del Tribunal Constitucional checo de 22 de noviembre de 2008 (Pl ÚS 19/08, párrafo 208). Se puede acceder a una versión inglesa de la sentencia en http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=484&cHash=621d8068f5e20ecadd84e0bae0527552.

La modificación de la cláusula de la identidad nacional no fue el único cambio relevante aportado por el Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa también incorporó al Derecho primario la obligación de respetar la diversidad cultural y lingüística. Esta nueva obligación, sin embargo, no va de la mano de la cláusula sobre el “respeto de la identidad nacional” (art. 4.2), sino que se ubica dentro de los objetivos de la Unión (art. 3.3).

Desde una perspectiva, el mandato de respeto de la diversidad lingüística y cultural (arts. 3.3 TUE y 22 de la Carta) complementa la cláusula de “respeto de la identidad nacional”: añade un segundo contrapunto a una emergente “identidad europea”, siendo el primero el respeto de la identidad nacional proclamado por el art. 4.2 TUE.⁴⁴ Sin embargo, las obligaciones consagradas respectivamente por los arts. 3.3 –respeto de la diversidad cultural y lingüística– y 4.2 TUE –respeto de la identidad nacional– tienen distintos destinatarios, una diferente estructura y un diferente objeto de protección.⁴⁵

La mayor dificultad de la cláusula de respeto de la identidad nacional es la determinación del contenido de esa noción. Como tal, está abierta a valoraciones divergentes por las autoridades nacionales, incluidos sus órganos jurisdiccionales.⁴⁶ Como hemos visto, para algunos tribunales constitucionales la identidad nacional probablemente incluye el estatuto constitucional de algunas lenguas o de algunas minorías. El Tribunal de Justicia parece compartir este entendimiento. Las sentencias *UTECA*⁴⁷ y *Runevič-Vardyn y Wardyn*⁴⁸ pueden ser interpretadas en el sentido de que la identidad nacional que la Unión debe respetar puede

Al respecto vid. BŘIZA, P., “The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008”, *European Constitutional Law Review*, nº 5, 2009, pp. 143-164.

44. Vid. BRAIBANT, G., *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne*, Seuil, París, 2001, p. 157; ENNUSCHAT, J. “Art. 22”, en TETTINGER, P. J. y STERN, K. (eds.), *Europäische Grundrechte-Charta*, C. H. BECK, Munich, 2006, p. 488; HÖLSCHIEDT, S., “Kapitel III Gleichheit”, en MEYER, J. (ed.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2010, p. 367; ROSS, F., “Artikel 22”, en SCHWARZE, J. (ed.), *EU-Kommentar*, 2ª ed. Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 2250. Vid. también NABLI, B., “Le principe de diversité culturelle et linguistique au sein d'une Union élargie”, *Revue Française de Droit Administratif*, 2005, p. 179: el art. 22 de la Carta sería el contrapunto al reconocimiento de un número limitado de lenguas oficiales de la UE.
45. En cambio, CLOOTS, E., “Respecting linguistic identity within the EU's internal market: *Las*”, *Common Market Law Review*, vol. 51, 2014, pp. 637-640, argumenta que, puesto que la diversidad lingüística como objeto de protección tiene un carácter controvertido, especialmente en el ámbito privado, y dado que la identidad nacional tiene también un componente lingüístico, el Tribunal de Justicia debería abordar la compatibilidad de los requisitos lingüísticos nacionales desde la perspectiva del respeto de la identidad nacional. A mi juicio, se trata de dos obligaciones distintas, con diferentes consecuencias jurídicas.
46. WENDEL, citado en nota 15, p. 134.
47. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdos. 27 y 29.
48. STJ, de 12.5.2011, as. *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), apdos. 85-86.

incluir una dimensión lingüística en relación con las lenguas oficiales constitucionalmente reconocidas.⁴⁹

Por lo que respecta a la consecuencia jurídica del mandato de respeto de la identidad nacional, se puede sostener que el “respeto de la identidad nacional” (art. 4.2 TUE) puede moderar la absoluta primacía del Derecho de la Unión en ciertas circunstancias a favor del Derecho constitucional de uno o varios Estados miembros.⁵⁰ En consecuencia, la apreciación de que una norma lingüística (o el valor protegido por ella) pertenece al núcleo protegido de la identidad constitucional permitiría fundamentar una excepción a la primacía del Derecho de la Unión.

La aplicación de la noción de identidad constitucional obliga al Tribunal de Justicia a cooperar de forma estrecha con los órganos constitucionales de los Estados miembros. A los órganos constitucionales de los Estados miembros les corresponde un papel preferente en la delimitación de los contenidos que cabe incluir en la noción de identidad constitucional. Pero la cuestión de hasta qué punto el Derecho de la Unión debe limitar su primacía *vis-à-vis* el Derecho constitucional de los Estados miembros no les corresponde a ellos: sigue siendo una cuestión a determinar por el Tribunal de Justicia, de acuerdo con el Derecho de la Unión.⁵¹

En cambio, el “respeto de la diversidad cultural y lingüística”, ya sea como objetivo (art. 3.3 TUE) o como derecho fundamental de la Unión (art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales), presenta otras características. En primer lugar, se aplica tanto a las normas europeas como a las normas estatales. Los destinatarios de ese mandato de protección son, en suma, tanto las instituciones y órganos de la Unión⁵² como las autoridades de los Estados miembros (aunque normalmente serán estos quienes aleguen la diversidad lingüística para justificar una restricción de las normas del mercado interior).

En segundo lugar, obliga a una ponderación entre los fines y el contenido de las medidas adoptadas o proyectadas por la Unión, por una parte, y el mandato

49. SAIZ ARNAIZ, A., “Identité nationale et Droit de l’Union européenne dans la jurisprudence constitutionnelle espagnole”, en BURGORGUE-LARSEN (ed.), citado en nota 40, p. 129. Las sentencias citadas en el texto se examinan en el apartado IV de este artículo.

50. Atendiendo a su ubicación y contenido, VON BOGDANDY y SCHILL, citado en nota 22, argumentan que el art. 4.2 TUE es la cláusula de apertura de la primacía del Derecho de la Unión hacia el Derecho constitucional de los Estados miembros y que modula el absoluto rigor del principio de primacía; en términos similares, WENDEL, citado en nota 15, p. 135.

51. WENDEL, citado en nota 15, p. 135; en términos similares, MILLET, citado en nota 33, p. 263.

52. El Abogado General M. Poiars Maduro afirmó en el as. *Eurojust* (C-160/03), apdos. 35-38, que las instituciones y órganos de la Unión tienen la obligación de respetar la diversidad lingüística.

de respeto de la diversidad cultural y lingüística, por otra; esto es, conduce a un test de proporcionalidad. De esta forma las normas lingüísticas nacionales (o los fines protegidos por ellas) que no pertenezcan al núcleo de la identidad nacional amparada por el art. 4.2 TUE podrán ser protegidas por la cláusula del respeto de la diversidad cultural y lingüística: esto es, podrán restringir el ejercicio de las libertades económicas fundamentales del mercado interior siempre que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos y no comporten discriminación alguna en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros.

En tercer lugar, el “respeto de la diversidad cultural y lingüística” no se limita a las lenguas y culturas nacionales de los Estados miembros, sino que se extiende a cualquier lengua hablada dentro de las fronteras de la Unión Europea, incluyendo las lenguas regionales y minoritarias y las lenguas de la población inmigrante.⁵³

IV. LÍMITES EUROPEOS A LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

A. INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN EUROPEA EN LA COMPETENCIA LINGÜÍSTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El Derecho de la Unión procura generalmente no interferir con la competencia lingüística nacional. En lugar de reconocer la soberanía de los Estados miembros y atribuirles plenamente la competencia lingüística, las instituciones europeas prefieren adoptar disposiciones que determinan el tipo de requisitos lingüísticos que los Estados miembros están autorizados a adoptar.⁵⁴ Veamos algunos ejemplos:

a) La Directiva 2002/83/CE sobre el seguro de vida autoriza a que los Estados miembros impongan a las empresas de seguros la utilización de la lengua oficial en la información que faciliten: “Las autoridades competentes del Estado miembro de la sucursal o del Estado miembro de la prestación de servicios podrán exigir que aquella información que, con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva, tienen derecho a solicitar en lo relativo a la actividad de las empresas

53. Vid. en detalle ARZOZ SANTISTEBAN, X., “El respeto de la diversidad lingüística a través del art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 43, 2012, pp. 185-226, especialmente 205-216. El Abogado General Jääskinen sostuvo en el asunto *Anton Las* (C-202/11) que el concepto de “diversidad lingüística” (art. 3.3 TUE) solo se refiere al multilingüismo existente en el nivel supranacional de la UE (punto 59 de sus conclusiones). Pero ni en ese asunto ni en otros el Tribunal de Justicia ha aceptado una limitación semejante del alcance de la noción de diversidad lingüística, que no se desprende del tenor de los preceptos de los Tratados.

54. TRUCHOT, C., “Languages and supranationality in Europe: The linguistic influence of the European Union”, en MAURAS, J. y MORRIS, M. A. (eds.), *Languages in a Globalising World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 106.

de seguros que operen en el territorio de dicho Estado miembro se facilite en la lengua o lenguas oficiales de éste”.⁵⁵

b) La Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior subraya en varias ocasiones que no interfiere con la legislación nacional sobre el uso de las lenguas.⁵⁶ Más aún, afirma que el concepto de “razones imperiosas de interés general”, al que se hace referencia en varias disposiciones de la Directiva y que ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los arts. 43 y 49 del Tratado, incluye al menos, entre otros, “objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad)”, el “mantenimiento de la diversidad de prensa” y el “fomento de la lengua nacional”.⁵⁷

c) Asimismo, la Directiva 2011/83/UE sobre derechos de los consumidores introduce una autorización para que los Estados miembros establezcan requisitos lingüísticos: “Los Estados miembros podrán mantener o introducir, en su legislación nacional, requisitos de carácter lingüístico en relación con la información contractual a fin de garantizar que dicha información pueda ser comprendida fácilmente por los consumidores”.⁵⁸

Una cuestión sensible para la competencia lingüística nacional es si el Derecho de la Unión puede crear nuevos derechos lingüísticos no previstos en el ordenamiento interno. En principio el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros la obligación de reconocer o de atribuir derechos lingüísticos específicos a sus ciudadanos o a los ciudadanos de la Unión.⁵⁹ Sin embargo, en algunos ámbitos el Derecho de la Unión ha ido más allá y ha reconocido derechos lingüísticos en situaciones muy concretas.

55. Art. 44 de la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5.11.2002, sobre el seguro de vida (DOCE 2002 L 345/1).

56. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12.12.2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOCE 2006 L 376/36), considerandos 52 y 60 del preámbulo y art. 7.5.

57. Considerando 40 del preámbulo. Una cuestión diferente es si las autoridades nacionales han incorporado la Directiva 2006/123/CE al ordenamiento interno de una forma que afecta a la legislación lingüística de las entidades subestatales. Algunos autores consideran que este es el caso en España: vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Cambio de paradigma en el control administrativo de actividades y derechos lingüísticos”, en MILIAN MASSANA, A. (ed.), *Drets lingüistics, de debò?*, IEA, Barcelona, 2012, p. 23.

58. Art. 6.7 de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25.10.2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE 2011 L 304/64).

59. DE WITTE, B., “The Impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States”, en COULMAS, citado en nota 4, p. 171.

a) El Derecho comunitario reconoció pronto diversos derechos a los trabajadores comunitarios que hicieran uso de la libertad de circulación. Un reglamento de 1971, relativo a los derechos de seguridad social de los trabajadores comunitarios, establecía que “las autoridades, las instituciones y los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro no podrán rechazar las peticiones u otros documentos que les sean dirigidos, por el hecho de que estén redactados en el idioma oficial de otro Estado miembro”, recurriendo si fuera necesario de oficio a la traducción que debía procurarles una determinada comisión administrativa regulada en aquel reglamento.⁶⁰ El reglamento de aplicación reconocía a los mismos trabajadores el derecho a que determinadas decisiones administrativas en materia de seguridad social les fueran comunicadas en su propia lengua.⁶¹

b) En los primeros años de la integración europea se produjo lo que se puede calificar como un intento indirecto de armonizar los derechos lingüístico-educativos de los hijos de los trabajadores comunitarios. De acuerdo con el art. 2 de la Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes, “[l]os Estados miembros, de conformidad con sus situaciones nacionales y sistemas jurídicos, adoptarán las medidas pertinentes para ofrecer en su territorio una enseñanza gratuita, en favor de los hijos [de los trabajadores migrantes], que incluya, especialmente, la enseñanza de la lengua oficial o de una de las lenguas del Estado de acogida, adaptada a las necesidades específicas de estos hijos”. Al mismo tiempo, en el art. 3 los Estados miembros de acogida eran requeridos para, “de conformidad con sus situaciones nacionales y sistemas jurídicos” y en cooperación con los Estados miembros de origen, adoptar “las medidas pertinentes con miras a promover, en coordinación con la enseñanza normal, una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen” en favor de los hijos de los trabajadores migrantes. Según el preámbulo de la Directiva, la promoción de la educación en la lengua materna de los hijos de trabajadores migrantes pretendía facilitar su posible reintegración al Estado miembro de origen.

Es claro que la mencionada disposición no reconoce derechos inmediatamente invocables por los particulares,⁶² pero sí vincula a los Estados miembros: por

60. Art. 84.4 del Reglamento (CEE) 1408/71 del Consejo, de 14.6.1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DOCE 1971 L 149/2).

61. Art. 48.1 del Reglamento (CEE) 574/72 del Consejo de 21 de marzo de 1972 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad (OJ 1972 L 74/1). Los Reglamentos 1408/71 y 574/72 fueron actualizados y modificados por el Reglamento (CE) 118/1997 del Consejo, de 2.12.1996 (DOCE 1997 L 28/1). Las disposiciones lingüísticas mencionadas en esta nota y en la anterior no fueron modificadas.

62. COULMAS, citado en nota 14, p. 12 señala que, por insistencia del Reino Unido y de Alemania, la Directiva evitó reconocer un efectivo derecho individual a recibir esa educa-

ejemplo, si un Estado miembro quisiera organizar la enseñanza de su lengua nacional a los hijos de sus nacionales residentes en otro Estado miembro, las autoridades de este último tendrían que colaborar con aquel; de lo contrario una falta de cooperación podría ser considerado como una infracción de las obligaciones que derivan del Derecho de la Unión. Sin embargo, los Estados miembros parecen haber contemplado el art. 3 de la Directiva como una recomendación y no como una norma preceptiva. Nunca lo traspusieron. Ciertamente, constituye un supuesto excepcional de interferencia normativa directa en los sistemas educativos de los Estados miembros. La Directiva parece inmiscuirse en un área que corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros. Como su predecesor (el art. 149 TCE), el art. 165.4 TFUE excluye en materia de educación “toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.⁶³

Para algunos autores, el propósito del art. 2 de la Directiva 77/486/CEE no sería la ampliación de los derechos lingüístico-educativos, sino la promoción de la libre circulación de trabajadores y la mejora de las competencias lingüísticas de los hijos de los trabajadores migrantes.⁶⁴ Como ocurre con la ciudadanía de la Unión, la enseñanza de la lengua y la cultura maternas debe complementar y no sustituir la ofrecida en la lengua del Estado miembro de acogida.

c) El más reciente Derecho de la Unión ha armonizado cuestiones lingüísticas en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Por un lado, las normas europeas sobre asilo disponen que el solicitante de asilo debe ser informado por escrito “en una lengua cuya comprensión sea razonable suponerle”, sobre la aplicación del Reglamento núm. 343/2003, sus plazos y sus efectos.⁶⁵

Por otro lado, una armonización más amplia de algunas cuestiones lingüísticas ha sido llevada a cabo en relación con los procesos penales. La Directiva 2010/64/UE⁶⁶ establece normas relativas al derecho a interpretación y traducción

ción y que la eficacia jurídica de Directiva fue debilitada con incisos como “de acuerdo con sus circunstancias nacionales y sistemas jurídicos”.

63. Véase en este sentido TOGGENBURG, G. N., “The EU’s ‘Linguistic Diversity’: Fuel or Brake to the Mobility of Workers”, en MORRIS, A. P. y ESTREICHER, S. (eds.), *Cross-Border Human Resources, Labor and Employment Issues*, Kluwer Law, Leiden, 2005, p. 683.
64. DE WITTE, citado en nota 59, p. 171; MILIAN MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*, Civitas, Madrid, 1994, p. 94.
65. Art. 3.4 del Reglamento (CE) 343/2003 del Consejo, de 18.2.2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DOCE 2003 L 50/1). La Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo (DOCE 2003 L 31/18), contiene una disposición con el mismo contenido: art. 5.2.
66. Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20.10.2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (DOUE 2010 L 280/1). Sobre esta Directiva vid. MONJEAN-DECAUDIN, S., “L’Union européenne consacre

en los procesos penales y en los procesos correspondientes a la ejecución de una orden de detención europea. Dispone que la interpretación y la traducción facilitadas de acuerdo con la Directiva tendrán “una calidad suficiente para salvaguardar la equidad del proceso, garantizando en particular que el sospechoso o acusado en un proceso penal tenga conocimiento de los cargos que se le imputan y esté en condiciones de ejercer el derecho a la defensa”.⁶⁷ Igualmente, la Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información en procesos penales prevé que la persona sospechosa o acusada reciba una “declaración de derechos en el momento de la detención” –un documento que contiene información sobre derechos procesales y no procesales tal como se reconocen en el Derecho nacional– “escrita en una lengua que comprenda”: “cuando no se disponga de la declaración de derechos en la lengua apropiada, se informará a la persona sospechosa o acusada de sus derechos oralmente, en una lengua que comprenda”.⁶⁸

Las mencionadas Directivas sobre los derechos a la información y a interpretación y traducción en los procesos penales penetran hasta cierto punto en un área de competencia nacional tradicional: el proceso penal. Pero tienen un fundamento jurídico sólido e inequívoco: el art. 82.2 TFUE autoriza a la Unión Europea a desarrollar normas mínimas en relación con “los derechos de las personas durante el procedimiento penal”. Más aún, el derecho a obtener la asistencia gratuita de un intérprete cuando no se entiende o no se habla la lengua utilizada por el órgano judicial es un reconocido derecho humano que pertenece a cualquier persona que se enfrenta a una acusación penal.⁶⁹

B. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LOS REQUISITOS LINGÜÍSTICOS NACIONALES

1. Principios generales

Incluso antes de la incorporación al Derecho primario de la Unión de disposiciones explícitas referidas al respeto de la diversidad cultural y lingüística, el Tribunal de Justicia ya había admitido la posibilidad de una política lingüística nacional, esto es, una política pública dirigida a la defensa y promoción de la lengua de un Estado miembro, en el marco del Derecho de la Unión. Los criterios básicos para enfocar la cuestión fueron establecidos en la Sentencia *Groener* (as.

le droit à l'assistance linguistique dans les procédures pénales”, *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 47, n° 4, 2011, pp. 763-781.

67. Arts. 2.8 y 3.9.

68. Art. 4.5 de la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22.5.2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (*DOUE* 2012 L 142/1).

69. Vid. arts. 6.3 CEDH y 14.3 f) PIDCP. Sobre el art. 6.3 CEDH vid. STEDH, as. *Dachnevic v. Lithuania*, de 20.11.2012, § 60; y FRAGKOU, R., “La consécration du droit à l'interprétation et à la traduction lors du procès pénal dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: un processus évolutif”, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2012, pp. 837-860.

C-379/87). Entonces, la compatibilidad de una política lingüística nacional fue sujeta a los principios de proporcionalidad y de no discriminación.⁷⁰

La singularidad del caso *Groener* es que la lengua nacional en cuestión era el irlandés, el cual, si bien, por una parte, es la lengua nacional y la primera lengua oficial de Irlanda, por otra parte es una lengua minoritaria que la mayoría de la población irlandesa no habla. Por tanto, el carácter minoritario o el menor uso social de una lengua no es en sí mismo un obstáculo para la admisibilidad de una política lingüística nacional a su favor, “como medio de expresión de la identidad y cultura nacionales”⁷¹, siempre que su estatuto de lengua oficial o nacional derive directamente de la Constitución. En suma, “el objetivo perseguido por un Estado miembro de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales” constituye “una razón imperiosa de interés general” que puede justificar una restricción de las libertades económicas fundamentales garantizadas por el Tratado.⁷²

Las consecuencias del caso *Groener* son ambiguas.⁷³ Por una parte, reconoce que los Estados miembros pueden legislar en materia lingüística e incluso restringir las libertades económicas fundamentales de la Unión con objeto de proteger la lengua nacional. Por otra parte, el Tribunal afirma su jurisdicción para verificar si los requisitos lingüísticos nacionales interfieren con el ejercicio de las libertades fundamentales de la Unión. Como cualquier política estatal susceptible de afectar al ejercicio de una de las libertades fundamentales, también la política lingüística de los Estados miembros puede ser controlada por el Tribunal de Justicia.

En el asunto *United Pan-Europe Communication Belgium* (C-250/06), el Tribunal de Justicia afirmó que la preservación del carácter pluralista de la oferta de programas de televisión en una región bilingüe (Bruselas) se integra “en una política cultural que tiene por finalidad salvaguardar, en el sector audiovisual, la libertad de expresión de los distintos componentes, en particular sociales, culturales, lingüísticos, religiosos y filosóficos existentes en la citada región” y que “aun cuando el mantenimiento del pluralismo en virtud de una política cultural esté vinculado al derecho fundamental a la libertad de expresión y que, por lo tanto, las autoridades nacionales dispongan de una amplia facultad de apreciación para ello, las exigencias derivadas de las medidas destinadas a poner en práctica tal política no deben resultar en ningún caso desproporcionadas con relación al citado objetivo y sus modalidades de aplicación no deben entrañar discriminaciones en perjuicio de los nacionales de los demás Estados miembros”.⁷⁴ El Tribunal

70. STJ, de 28.11.1989, as. *Groener* (C-379/87), apdo. 19.

71. STJ, de 28.11.1989, as. *Groener* (C-379/87), apdo. 18.

72. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdos. 25 y 27.

73. DE WITTE, citado en nota 59, p. 170.

74. STJ, de 13.12.2007, as. *United Pan-Europe Communications Belgium* (C-250/06), apdos. 42 y 44.

aceptó que la legislación nacional controvertida, que imponía a los distribuidores por cable que operan en una región bilingüe la obligación de retransmitir los programas televisivos difundidos por los organismos privados de radiodifusión dependientes de los poderes públicos de dicho Estado, que hayan sido designados por estos últimos, tenía un objetivo cultural: permitir que en dicha región los telespectadores de lengua neerlandesa tuvieran acceso, vía la red de operadores de cable que actuaban en esa zona, a programas de televisión con un conexión cultural y lingüística con la Comunidad Flamenca y que los telespectadores de lengua francesa tuvieran a su vez un acceso similar a los programas con una conexión cultural y lingüística con la Comunidad Francófona: “semejante normativa garantiza que los telespectadores de la citada región no se vean privados del acceso, en su propia lengua, a las informaciones locales y nacionales ni a los programas representativos de su cultura”.⁷⁵

En suma, si una política nacional a) persigue “una finalidad de interés general, como el mantenimiento del carácter pluralista de la oferta de programas de televisión en virtud de la política cultural”, y b) esa política no resulta “desproporcionada en relación con el citado objetivo, lo cual implica que sus modalidades de aplicación deben formar parte de un procedimiento transparente fundado en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano”,⁷⁶ se puede concluir que está justificada la consiguiente restricción de la libertad de prestación de servicios.

Desde el caso *Groener* (1989) el Derecho primario de la Unión ha evolucionado hacia un reconocimiento explícito de la necesidad de respetar la diversidad lingüística en la Unión, tanto en el plano supranacional como en el plano nacional. Por lo tanto, la jurisprudencia sobre la compatibilidad con el mercado interior de las medidas nacionales dirigidas a la protección y promoción de las lenguas oficiales menciona en la actualidad las nuevas disposiciones jurídicas que obligan a respetar la identidad nacional y la diversidad cultural y lingüística. Así, en el asunto *Runevič-Vardyn* (C-391/09), después de invocar el asunto pionero *Groener*, el Tribunal de Justicia hizo referencia al nuevo marco jurídico de la Unión Europea: los arts. 3.3 y 4.2 TUE y el art. 22 de la Carta.⁷⁷

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos lingüísticos nacionales y el mercado interior es abundante y no puede ser analizada de forma exhaustiva en este artículo. En las páginas siguientes me centraré en algunos de los casos más importantes que muestran la dificultad de ponderar entre la protección de la lengua nacional o de los consumidores mediante requisitos lin-

75. STJ, de 13.12.2007, as. *United Pan-Europe Communications Belgium* (C-250/06), apdo. 43.

76. STJ, de 13.12.2007, as. *United Pan-Europe Communications Belgium* (C-250/06), apdo. 51.

77. STJ, de 12.5.2011, as. *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), apdo. 86. De la forma en que el Tribunal de Justicia se refiere a ambas obligaciones –respeto de la identidad nacional y respeto de la diversidad cultural y lingüística– parece deducirse que considera que se trata de obligaciones complementarias.

güísticos, por un lado, y el ejercicio de las libertades económicas fundamentales de la Unión, por otro.⁷⁸

2. Algunos casos concretos

a) Libertad de circulación de mercancías y etiquetado de productos

En el asunto *Colim*, el Tribunal de Justicia abordó la potestad de imponer requisitos lingüísticos al etiquetado de productos. La cuestión clave fue determinar si con respecto al producto en cuestión existía una armonización plena o no de los requisitos lingüísticos en las directivas que regulan determinadas categorías de productos.⁷⁹

“34 Cuando dichas Directivas armonizan con carácter exhaustivo los requisitos lingüísticos aplicables a un producto determinado, los Estados miembros no pueden imponer exigencias lingüísticas adicionales.

35 Por el contrario, cuando la armonización comunitaria es parcial o no existe, los Estados miembros son competentes, en principio, para imponer requisitos lingüísticos adicionales.”

Cuando existe derecho armonizado, se pueden dar diversas soluciones. Algunas disposiciones europeas establecen expresamente que tiene que utilizarse la lengua oficial o las lenguas oficiales del Estado miembro en el que se distribuye el producto al mercado o bien la lengua que determine la legislación de ese Estado miembro.⁸⁰ Este tipo de normas no plantea problema alguno respecto a la competencia lingüística nacional. Otras disposiciones, en cambio, hacen referencia a nociones amplias dirigidas a excluir que se imponga la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos.

La cuestión controvertida en algunos casos importantes ha sido la interpretación de la noción “lengua fácilmente inteligible por los compradores” que

78. Para un análisis más detallado vid. CANDELA SORIANO, M., “Les exigences linguistiques: une entrave légitime à la libre circulation?”, *Cahiers de droit européen*, nº 1-2, 2002, pp. 9-44; NIC SHUIBHNE, N., “Labels, Locals, and the Free Movement of Goods”, en CRAUFURD SMITH, R. (ed.), *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 81-112; BANSCH, V., *Sprachvorgaben im Binnenmarkt. Sprachenvielfalt und Grundfreiheiten*, Nomos, Baden-Baden, 2004; LEGE, E., *Sprache und Verbraucherinformation in der Europäischen Union, Deutschland und Luxemburg*, Sellier, Munich, 2009.

79. STJ, de 3.6.1999, as. *Colim NV (C-33/97)*, apdos. 33-35, 44.

80. Véase, p. ej., el art. 8 de la Directiva 92/27/CEE del Consejo, de 31.3.1992, relativa al etiquetado y a los prospectos de los medicamentos de uso humano (DOCE 1992 L 113, p. 8), y el art. 19.5 del Reglamento (CE) 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30.11.2009, sobre los productos cosméticos (DOCE 2009 L 342/59). Para la regulación anterior a este último reglamento, vid. el art. 7.2 de la Directiva 76/768/CEE del Consejo, de 27.7.1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos (DOCE 1976 L 262/169).

establece la legislación europea.⁸¹ En el asunto *Piageme I*, la legislación nacional imponía el etiquetado en la lengua de la región en la que se venden los productos. El Tribunal aceptó que “[l]a lengua de la región lingüística es la que, en efecto, parece ser la más «fácilmente inteligible»”.⁸² Pero consideró que la noción “lengua fácilmente inteligible por los compradores” no debía ser interpretada literalmente, sino de acuerdo con los objetivos de la Directiva 79/112, la cual busca “suprimir las diferencias que existen entre las disposiciones nacionales y que obstaculizan la libre circulación de los productos”.⁸³ Por lo tanto, la imposición del uso de la lengua o de las lenguas de la región en la que se venden los productos no es compatible con los objetivos de la Directiva.⁸⁴ El Tribunal ha aplicado el mismo criterio aunque la legislación nacional que imponga el uso de la lengua más hablada en la zona en la que se ofrece a la venta el producto no excluya la utilización al mismo tiempo de otra lengua.⁸⁵

Sin embargo, los Estados miembros no parecieron estar satisfechos con el rumbo que estaba tomando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el etiquetado de productos. Con posterioridad a las sentencias *Piageme I* (1991) y *Piageme II* (1995),⁸⁶ antes mencionadas, las instituciones europeas han seguido un enfoque menos restrictivo en relación con los requisitos lingüísticos nacionales.

La Directiva 97/4/CE modificó la Directiva 79/112/CE y le añadió un nuevo artículo 13 bis,⁸⁷ el cual fue después incluido en el texto consolidado aprobado por la Directiva 2000/13/CE sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios⁸⁸ y, más recientemente, en el más amplio texto consolidado aprobado por el Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.⁸⁹ El apartado 1 del art. 15 del nuevo Reglamento (UE) 1169/2011 conserva la solución de la lengua “fácilmente inteligible” del art. 14 de la Directiva 79/112. Sin embargo, el apartado 2 opta por un enfoque diferente: “En su propio territorio, los Esta-

81. Art. 14 de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18.12.1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DOCE 1979 L 33/1).

82. STJ, de 18.6.1991, as. *Piageme I* (C-369/89), apdo. 14.

83. STJ, de 18.6.1991, as. *Piageme I* (C-369/89), apdo. 15.

84. STJ, de 18.6.1991, as. *Piageme I* (C-369/89), apdo. 16.

85. STJ, de 12.10.1995, as. *Piageme II* (C-85/94), apdo. 18.

86. Cabe recordar que la nueva legislación lingüística francesa (la *loi Toubon*) fue promulgada en agosto de 1994. Vid. al respecto nota 27.

87. Directiva 97/4/CE del Parlamento Europeo y el Consejo (DOCE 1997 L 43/21).

88. Art. 16 de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20.3.2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DOCE 2000 L 109/29).

89. Reglamento (UE) 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25.10.2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (DOUE 2011 L 304/18).

dos miembros en que se comercializa un alimento podrán estipular que las menciones se faciliten en una o más lenguas de entre las lenguas oficiales de la Unión Europea”.

Para la doctrina, “se ha sancionado ahora legislativamente la exclusiva determinación de una lengua local –justamente lo que había sido rechazado judicialmente en *Piageme, Colim y Goerres*–”.⁹⁰ En efecto, la modificación parece un abandono plenamente consciente del criterio de la lengua “fácilmente inteligible” (y su restrictiva interpretación por el Tribunal de Justicia) en favor del etiquetado mediante “una de las lenguas oficiales de la Unión Europea”.⁹¹ El rechazo implícito de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se desprende en este punto del mencionado precepto podría mostrar el deseo del legislador europeo de cambiar la perspectiva, de la protección del consumidor a la protección lingüística y cultural.⁹² De esta forma, la jurisprudencia relativa a la libre circulación de mercancías podría adecuarse mejor a la jurisprudencia sobre las normas aplicables a la libre circulación de trabajadores, libre prestación de servicios y libre establecimiento, áreas en las que las consideraciones lingüísticas han sido admitidas más ampliamente por el Tribunal de Justicia.

b) Libre circulación de trabajadores

En el asunto *Groener (C-379/87)*, antes mencionado, el Tribunal tuvo que examinar la compatibilidad con la libre circulación de trabajadores de la obligación, impuesta a los profesores de centros irlandeses de formación profesional, de poseer un cierto nivel de conocimiento de la lengua irlandesa. El Tribunal reconoció la importancia de la educación para la aplicación de una política dirigida a la promoción del uso de la lengua nacional: “(...) los profesores desempeñan un papel esencial, no sólo por la docencia que imparten, sino también por su participación en la vida cotidiana de la escuela y por las relaciones privilegiadas que mantienen con sus alumnos. De esta manera, no se antoja irracional que se exija de ellos un cierto conocimiento de la primera lengua nacional”.⁹³ Debe subrayarse que la obligación no estaba conectada con la lengua de impartición efectiva de la materia asignada al puesto docente controvertido,⁹⁴ sino más generalmente con la participación en la vida diaria de la escuela y en la relación profesor-alumno.

90. NIC SHUIBHNE, citado en nota 78, p. 92 en referencia al art. 13 bis de la Directiva 97/4.

91. TRUCHOT, citado en nota 54, p. 106.

92. En este sentido NIC SHUIBHNE, citado en nota 78, pp. 94-95, argumenta que la aplicación de justificaciones basadas en la protección del consumidor en este ámbito parece crear muchas dificultades, “por lo que tienen que considerarse motivos alternativos de justificación –basados en la protección lingüística y cultural *per se* más que en variaciones de los intereses de los consumidores–, pues ofrecen, al menos, una visión más completa de las auténticas preocupaciones aquí en juego y, hasta cierto punto, podrían atender a las inseguridades culturales implícitas de los Estados miembros mejor que la justificación basada en los intereses de los consumidores”.

93. STJ, de 28.11.1989, as. *Groener (C-379/87)*, apdo. 20.

94. El empleo docente consistía en la enseñanza, en lengua inglesa, de la asignatura de arte.

Los requisitos relativos a la adquisición y acreditación de conocimientos lingüísticos no deben ser tampoco discriminatorios: no deben ocultar discriminación por razón de la nacionalidad. En cuanto a la adquisición de conocimientos lingüísticos, en el asunto *Groener* el Tribunal de Justicia señaló que viola el principio de no discriminación “el hecho de exigir que los conocimientos lingüísticos de que se trata se adquieran en el territorio nacional”.⁹⁵ Este criterio no se formula en relación con la concreta lengua exigida en el litigio nacional –el aprendizaje del irlandés fuera de Irlanda no es fácil–, sino en términos generales, en relación con cualquier lengua.

Lo mismo rige para la acreditación de los conocimientos lingüísticos. En el asunto *Angonese*, un ciudadano italiano de lengua materna alemana residente en la provincia bilingüe italiana del Tirol del Sur, que había estudiado en Austria, solicitó un empleo bilingüe en una caja de ahorros sita en la capital de la provincia. Para ser admitido al proceso de selección se exigía tener un determinado certificado de bilingüismo expedido por el gobierno local. Como Angonese no tenía el certificado exigido, no fue admitido al procedimiento de selección: impugnó esa decisión ante los tribunales y un juez nacional planteó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia declaró que “si bien puede ser legítimo exigir al candidato a un empleo conocimientos lingüísticos de un determinado nivel y aun cuando la posesión de un diploma como el certificado puede constituir un criterio que permita evaluar tales conocimientos, la imposibilidad de acreditarlos de cualquier otro modo y, especialmente, mediante una capacitación equivalente obtenida en otros Estados miembros debe considerarse desproporcionada en relación con el objetivo perseguido”; en consecuencia, consideró que el requisito constituía una discriminación por razón de la nacionalidad contrario al art. 48 TCE.⁹⁶

La legislación lituana obliga a utilizar en el ámbito oficial las reglas ortográficas de la lengua lituana. En el asunto *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), unos ciudadanos de la Unión querían que sus nombres de pila fueran escritos en un certificado de matrimonio expedido por las autoridades lituanas de acuerdo con las reglas ortográficas de la lengua polaca: con los signos diacríticos, que no se usan en la lengua lituana. El Tribunal consideró que las normas nacionales estaban dirigidas a proteger la lengua oficial nacional y que ello constituía, en principio, un objetivo legítimo capaz de justificar restricciones en las libertades de circulación y de residencia reconocidas por el art. 21 TFUE.⁹⁷

En cambio, la ponderación de intereses resultó especialmente compleja en relación con la solicitud adicional de modificar el apellido común del mismo matrimonio –que, como ya se ha indicado, eran ciudadanos de la Unión–, tal y como aparecían en los certificados de estado civil expedidos por el Estado miembro de origen de

95. STJ, de 28.11.1989, as. *Groener* (C379/87), apdo. 23.

96. STJ, de 6.6.2000, as. *Angonese* (C-281/98), apdos. 44-45.

97. STJ, de 12.5.2011, as. *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), apdo. 87.

uno de esos dos ciudadanos, en una forma que cumpliera las reglas ortográficas de dicho Estado. Como señaló el Tribunal, “el apellido de una persona es un elemento constitutivo de su identidad y de su vida privada, cuya protección se consagra en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales” y que, “[a]demás, se ha reconocido en el marco del Derecho de la Unión la importancia de garantizar la protección de la vida familiar de los ciudadanos de la Unión con el fin de eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por el Tratado (véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257, apartado 98)”⁹⁸. Por ello, el Tribunal resolvió que el art. 21 TFUE debía ser interpretado en el sentido de no impedir que las autoridades competentes de un Estado miembro rechacen la modificación del apellido común de un matrimonio cuyos miembros son ciudadanos de la Unión, tal como aparece en los certificados de estado civil expedidos por el Estado miembro de origen de uno de esos ciudadanos, en una forma que se ajusta a las reglas ortográficas de dicho Estado, “siempre y cuando esta negativa no suponga para dichos ciudadanos de la Unión graves inconvenientes de orden administrativo, profesional y privado, circunstancia que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente. Si es así, corresponde igualmente a dicho órgano jurisdiccional comprobar si la negativa a la modificación es necesaria para la protección de los intereses que la normativa nacional pretende proteger y es proporcionada respecto al objetivo legítimamente perseguido”⁹⁹.

En el asunto *Anton Las* (C-202/11) el Tribunal examinó la compatibilidad con la libre circulación de trabajadores de la obligación impuesta desde 1973 por una entidad federativa de un Estado miembro de que los contratos de trabajo transfronterizos se redactasen exclusivamente en la lengua oficial de dicha entidad federativa; en caso de incumplimiento los órganos judiciales debían declarar de oficio la nulidad de pleno derecho de los contratos.¹⁰⁰ El contrato de trabajo controvertido en el procedimiento judicial entraba dentro del ámbito de aplicación del art. 45 TFUE, puesto que había sido concluido entre un ciudadano holandés residente en los Países Bajos y una compañía establecida en el territorio belga.¹⁰¹ El Tribunal de Justicia

98. STJ, de 12.5.2011, as. *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), apdos. 89-90.

99. STJ, de 12.5.2011, as. *Runevič-Vardyn y Wardyn* (C-391/09), apdo. 94.

100. STJ, de 16.4.2013, as. *Anton Las* (C-202/11). Un exhaustivo análisis doctrinal puede verse en CLOOTS, citado en nota 45, pp. 623-646.

101. En el momento del despido, el empleado había alegado ante la empresa la nulidad del contrato celebrado persiguiendo así una indemnización más alta que la que le correspondía por el despido. En cambio, la empresa invocaba la primacía del Derecho de la Unión frente a la norma interna que obligaba a redactar los contratos de trabajo en lengua neerlandesa. El TJ aceptó sin problemas que un empleador invocase la libre circulación de trabajadores en perjuicio –no en beneficio– de un empleado, formulando un derecho del empleador a contratar trabajadores con arreglo a las normas que rigen la libertad de circulación de trabajadores. Vid. CLOOTS, citado en nota 45, pp. 632-634.

admitió la legitimidad de las tres justificaciones aportadas por el gobierno nacional para justificar la medida legislativa (promover el uso de una de sus lenguas oficiales, asegurar la protección de los trabajadores y el disfrute de la protección efectiva a través de las organizaciones representativas de los trabajadores, y asegurar la eficacia de la supervisión de la inspección de trabajo). En particular señaló que “el objetivo de fomentar y estimular el uso de la lengua neerlandesa, que es una de las lenguas oficiales del Reino de Bélgica, constituye un interés legítimo capaz de justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por el artículo 45 TFUE”.¹⁰² Es de destacar que el Tribunal de Justicia aceptó la legitimidad de una política nacional de promoción de la lengua oficial no solo en el ámbito administrativo o en las comunicaciones oficiales, sino también en las relaciones entre privados.¹⁰³

Ahora bien, la forma de abordar la solución del caso se diferencia algo de casos anteriores (*Groener y Runevič-Vardyn y Wardyn*).¹⁰⁴ Por un lado, el Tribunal no se limita a deferir al órgano judicial remitente la aplicación del principio de proporcionalidad, siguiendo unas pautas más o menos abstractas indicadas a tal efecto en su sentencia: aborda él mismo la solución del caso. Por otro lado, aplicó un criterio de proporcionalidad más estricto que el que había establecido en asuntos anteriores referidos a requisitos lingüísticos nacionales. Ello le llevó a concluir que “una normativa como la controvertida en el litigio principal va más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos mencionados (...), por lo que no puede considerarse proporcionada”.¹⁰⁵ El Tribunal argumentó que había formas menos intrusivas de alcanzar los objetivos públicos de la legislación lingüística subestatal: “una normativa de un Estado miembro que no se limitara a imponer la utilización de la lengua oficial de éste para los contratos laborales de carácter transfronterizo, sino que permitiera además elaborar una versión de esos contratos, cuyo texto fuera igualmente auténtico, en una lengua conocida por todas las partes implicadas, atentaría menos contra la libertad de circulación de los trabajadores que la normativa controvertida en el litigio principal, sin dejar por ello de ser adecuada para garantizar los objetivos perseguidos por esta última normativa”.¹⁰⁶

c) Libre establecimiento y libre circulación de servicios

Los requisitos lingüísticos también se proyectan sobre la libertad de establecimiento. Los Estados miembros pueden supeditar el establecimiento de ciertos profesionales al cumplimiento de requisitos lingüísticos. El Tribunal no niega la relevancia del conocimiento de la lengua de la sociedad de acogida, por ejemplo, para la práctica médica.¹⁰⁷ En el asunto *Haim* la aceptación de los

102. STJ, de 16.4.2013, as. *Anton Las* (C-202/11), apdo. 27.

103. Vid. al respecto *CLOOTS*, citado en nota 45, pp. 634-637.

104. Vid. las críticas de *CLOOTS*, citado en nota 45, pp. 640-645.

105. STJ, de 16.4.2013, as. *Anton Las* (C-202/11), apdo. 33.

106. STJ, de 16.4.2013, as. *Anton Las* (C-202/11), apdo. 32.

107. STJ, de 4.7.2000, as. *Haim* (C-424/97), apdos. 59-60.

requisitos lingüísticos no está basada como en el asunto *Groener* en el interés general de la promoción de la lengua nacional, sino en la necesidad de comunicación adecuada con los pacientes, las autoridades administrativas y los organismos profesionales. Ello inaugura un enfoque totalmente nuevo con respecto a los requisitos lingüísticos.

Por otro lado, el Tribunal parece ser consciente de que no toda la población residente en los Estados miembros domina plenamente la lengua nacional (minorías autóctonas, trabajadores migrantes y jubilados que residen en el territorio de otro Estado miembro por razones climatológicas). Si los requisitos lingüísticos están basados en la necesidad de comunicación con el cliente y el profesional que presta el servicio y si en determinados Estados miembros algunos segmentos de la población no conoce suficientemente la lengua o las lenguas nacionales, el Derecho de la Unión podría aducir en el futuro el criterio “beneficioso” apuntado por el Tribunal de Justicia para establecer la obligación de los Estados miembros de autorizar un cierto número de profesionales que sean capaces de comunicarse con dichas personas en su propia lengua; al menos cuando el número de los hablantes de esas lenguas lo justifique.

En el asunto *UTECA* (C-222/07), la medida controvertida era una obligación de invertir en películas cinematográficas y de televisión cuya lengua original fuera una de las lenguas oficiales del Estado miembro en cuestión (España). Según la legislación española, los operadores de televisión están obligados a reservar para obras cuya lengua original sea una de las lenguas oficiales españolas el 60% del 5% de los ingresos de explotación que tienen que destinar a la financiación anticipada de películas cinematográficas y de televisión europeas. En otras palabras, del 5% de los ingresos que deben destinar a financiar obras europeas según la legislación europea, la norma española obliga a los operadores de televisión a emplear tres quintas partes a la financiación de obras cuya lengua original sea una de las lenguas oficiales españolas. Como en el asunto *Las*, aquí también se trataba de una medida de promoción de las lenguas nacionales que incidía en las relaciones entre particulares. El Tribunal de Justicia concluyó que la medida era apropiada para garantizar la consecución del objetivo fijado y no iba más allá de lo que es necesario para alcanzar ese objetivo.¹⁰⁸

La conclusión de compatibilidad alcanzada en la sentencia *UTECA* fue también facilitada por un entorno jurídico más propicio en la materia, tanto en el

108. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdos. 29-30. Un análisis doctrinal de esta sentencia pueden verse en: URRUTIA LIBARONA, I., “Defensa y promoción de las lenguas oficiales como razón imperiosa de interés general de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del TJCE”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 83, 2009, pp. 227-264; FERRI, D., “Il principio di protezione e promozione della diversità culturale quale parametro di legittimità delle misure a tutela delle lingue nazionali nel settore audiovisivo”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1381-1388; ROMAINVILLE, C., “L’arrêt ‘UTECA’: le soutien à la production culturelle dans une langue déterminée”, *Journal des tribunaux / droit européen*, nº 161, 2009, pp. 209-212.

plano internacional como en la Unión Europea. Por un lado, la finalidad de defender y promover una o varias de las lenguas oficiales de los Estados miembros había sido reconocida por el propio legislador comunitario, tal como se muestra en el considerando 26 del preámbulo de la Directiva 89/552 y en el considerando 44 del preámbulo de la Directiva 97/36.¹⁰⁹ Por otro lado, el Tribunal de Justicia¹¹⁰ subrayó el vínculo entre cultura (producciones culturales) y lengua que ha sido acogido por instrumentos internacionales ratificados por la Unión, como la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.¹¹¹

El Tribunal excluyó la existencia de una discriminación indirecta basada en la nacionalidad. Destacó que el criterio previsto por la legislación española era estrictamente lingüístico, no basado en la nacionalidad de las obras televisivas o cinematográficas.¹¹²

d) La obligación de extender los derechos lingüísticos reconocidos por el Derecho nacional a los ciudadanos de la Unión

Los Estados miembros pueden legislar sobre cuestiones lingüísticas con el fin de promover sus lenguas nacionales o minoritarias. Cualquiera que sea la política adoptada a este respecto, tiene que ser aplicada de forma proporcionada y no discriminatoria. La prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad exige “la perfecta igualdad de trato de las personas que se encuentren en una situación regida por el Derecho comunitario con los nacionales del Estado miembro”.¹¹³ Así pues, las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el Derecho de la Unión no son solo negativas –abstenerse de imponer ciertos requisitos lingüísticos a las personas que participan en actividades económicas transfronterizas–, sino también positivas: los Estados miembros deben reconocer a los ciudadanos de la Unión los mismos derechos lingüísticos que reconocen a sus propios ciudadanos.¹¹⁴

En algunos territorios de los Estados miembros, las minorías lingüísticas autóctonas disfrutaban de ciertos derechos lingüísticos que les permiten utilizar su propia lengua en ciertas circunstancias en el ámbito local o regional. A menudo las normas nacionales solo reconocen esos derechos a los miembros de las minorías autóctonas que tengan la nacionalidad del correspondiente Estado, puesto que se conciben como derogaciones de la obligación principal de utilizar la lengua nacional en todo el

109. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdo. 28.

110. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdo. 33.

111. Sobre el tema puede verse VON BOGDANDY, A., “Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft”, *European Diversity and Autonomy Papers*, nº 1, 2007, 66 p., accesible en www.eurac.edu/edap

112. STJ, de 5.3.2009, as. *UTECA* (C-222/07), apdo. 36.

113. STJ, de 24.11.1998, as. *Bickel y Franz* (C-274/96), apdo. 14.

114. DE WITTE, citado en nota 59, p. 170.

territorio del Estado; en consecuencia, ciudadanos de otros Estados no pueden elegir la lengua del procedimiento o la lengua en que van a declarar en el procedimiento, aunque hablen una de las lenguas minoritarias oficialmente reconocidas.

Así, en determinados municipios belgas solo los ciudadanos belgas podían utilizar la lengua alemana –una de las tres lenguas oficiales de Bélgica– ante las autoridades. En el caso *Mutsch*, un ciudadano luxemburgués pretendía utilizar el alemán en un procedimiento judicial desarrollado en uno de esos municipios, pero la legislación interna no se lo permitía. El Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:¹¹⁵

La facultad de utilizar su propia lengua en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de residencia, en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, contribuye de manera importante a la integración del trabajador migrante y de su familia en el país de acogida y, por tanto, a la realización del objetivo de libre circulación de los trabajadores.

El Tribunal entendió que el mencionado derecho lingüístico se debía considerar comprendido dentro del concepto “ventaja social” usado por el art. 7.2 del Reglamento 1612/68, según el cual un trabajador que es ciudadano de otro Estado miembro tiene derecho, en el Estado miembro de residencia, a “las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales”. En consecuencia, el Tribunal declaró que la legislación nacional era incompatible con el principio de libre circulación de trabajadores.¹¹⁶

Los ciudadanos italianos del Tirol del Sur pertenecientes a la minoría alemana están facultados para utilizar su lengua en los tribunales provinciales. Este es un derecho especial reconocido solo a los ciudadanos italianos que pertenecen a esa minoría. Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró en el caso *Bickel y Franz* que la legislación lingüística tenía que aplicarse de forma no discriminatoria. Como consecuencia, el derecho lingüístico reconocido solo a los ciudadanos italianos de lengua alemana del Tirol del Sur ha tenido que ser extendido a todos los ciudadanos de la Unión que se encuentran dentro de una situación regida por el Derecho de la Unión, por ejemplo a camioneros austriacos y a turistas alemanes que atraviesan puntualmente la citada provincia ejerciendo su libertad de circulación y de prestación de servicios. En el citado caso, después de establecer la conexión con el Derecho de la Unión¹¹⁷, el Tribunal recordó los límites de la competencia nacional sobre cuestiones lingüísticas y sobre legislación procesal penal: la prohibición de discriminación de los ciudadanos de la Unión y de restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario.¹¹⁸ El Tribunal se limitó a mencionar de pasada una posible excepción: la acredi-

115. STJ, de 11.7.1985, as. *Mutsch* (137/84), apdo. 16.

116. STJ, de 11.7.1985, as. *Mutsch* (137/84), apdo. 17.

117. STJ, de 24.11.1998, as. *Bickel y Franz* (C-274/96), apdo. 15.

118. STJ, de 24.11.1998, as. *Bickel y Franz* (C-274/96), apdo. 17.

tación de que la tramitación de los procedimientos penales en lengua alemana entraña “complicaciones o gastos adicionales”.¹¹⁹

Ahora bien, los derechos lingüísticos reconocidos a las minorías no son meras ventajas sociales derivadas de la condición de trabajador. Los sistemas de protección de las minorías obedecen a razones históricas y suelen descansar en compromisos políticos complejos: pretenden reconocer y acomodar los intereses lingüísticos de una colectividad asentada en un territorio y no se otorgan a los individuos en tanto tales, sino como miembros de un grupo definido. Son estatutos especiales que derogan las reglas generales que rigen para los demás ciudadanos. En Europa central, las minorías de un Estado miembro suelen constituir la mayoría de un Estado vecino. En virtud de la libertad de circulación pueden trasladarse al Estado miembro vecino a trabajar, estudiar o hacer turismo: especialmente a la región donde encuentran hablantes de su misma lengua. El carácter de estatuto especial de la minoría (así como la disposición de la mayoría a preservarlo y respetarlo) se puede ver alterado si el derecho lingüístico se debe extender en virtud del Derecho de la Unión a personas que no poseen arraigo histórico en el territorio en cuestión: la mayoría local o regional podría considerar que sus intereses están amenazados si la administración local o regional tuviera que utilizar la lengua minoritaria con un número considerable de personas. Algunos Estados miembros pueden preferir no reconocer derechos lingüísticos a sus minorías si tienen que reconocer los mismos derechos en parte de su territorio a inmigrantes económicos que procedan del Estado vecino e incluso a visitantes ocasionales. Por otra parte, como el resto de los derechos, el ejercicio de los derechos lingüísticos reconocidos en el ámbito local o regional a las minorías tiene un coste que recae sobre la administración local o regional o sobre la administración de justicia. Por todo ello, antes de concluir taxativamente en la necesidad de extender el derecho lingüístico a los ciudadanos de los demás Estados miembros, el Tribunal de Justicia debería considerar también las condiciones que históricamente justificaron la protección de la minoría de que se trate.¹²⁰

3. *El impacto del artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales*

El art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales puede tener algún impacto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos lingüísticos nacio-

119. STJ, de 24.11.1998, as. *Bickel y Franz* (C-274/96), apdo. 30.

120. En el mismo sentido CLOOTS y SOTTIAUX, citado en nota 38, pp. 297-301: argumentan que un requisito de residencia en el territorio en cuestión debería ser aceptable desde la perspectiva del Derecho de la Unión siempre que la extensión indiscriminada del derecho lingüístico de la minoría a cualesquiera trabajadores migrantes, turistas, proveedores de servicios (camioneros, etc.) fuera susceptible de amenazar los intereses lingüísticos de la otra comunidad lingüística presente en el territorio. Para tales autores, la vulnerabilidad del grupo lingüístico mayoritario o el mayor o menor atractivo relativo de las lenguas concernidas, el número de inmigrantes que podrían hacer uso del derecho lingüístico, el estímulo que tengan los inmigrantes para aprender la lengua mayoritaria en la región, etc. son cuestiones empíricas que requieren un análisis individualizado.

nales. Algunos autores contemplan el art. 22 como un nuevo criterio de compatibilidad impuesto a la legislación europea que pudiera afectar a la diversidad lingüística. Así, Florence BENOÎT-ROHMER afirma que la Directiva 89/552/CE sobre “televisión sin fronteras” es un texto jurídico que está en consonancia con el art. 22 de la Carta.¹²¹

Aunque escéptico sobre el potencial jurídico del art. 22 para la protección de las minorías,¹²² Bruno DE WITTE lo considera como no “enteramente irrelevante”: no excluye que el mandato de respeto de la diversidad cultural y lingüística pueda afectar a la forma en la que el Tribunal de Justicia interpreta y aplica el Derecho del mercado interior y el Derecho de la competencia.¹²³

Stephen WEATHERILL ha realizado el análisis más profundo de la cuestión. Considera que es improbable que el art. 22 de la Carta induzca al Tribunal de Justicia a repensar su postura relativa a la exclusión de requisitos lingüísticos carentes de una justificación adecuada. Pero no excluye un ajuste menos radical: manteniendo su concepción de que las normas lingüísticas impiden el comercio, el Tribunal podría ampliar su análisis en cuanto al examen de su justificación: “Cabe imaginar que el Tribunal podría ser inducido a aceptar que tales normas [lingüísticas] obedecen a valores más amplios conectados con la preservación de la diversidad lingüística y cultural, y que esto debe ser tenido en cuenta en el marco del art. 28 TCE. De esta forma el art. 22 de la Carta, quizás reforzado por el art. 151 TCE relativo a la cultura, podría convertirse en un elemento que fomente un mayor enriquecimiento de la textura del mercado interior”.¹²⁴

VI. CONCLUSIONES

La cuestión lingüística es a menudo una cuestión desatendida en los estudios sobre la integración europea, tanto en su dimensión supranacional como en su dimensión nacional. Este artículo examina uno de los aspectos posibles: la competencia nacional para regular las cuestiones lingüísticas dentro de su territorio, en particular el uso y estatus de la lengua oficial o nacional.

Las lenguas nacionales son elementos fundamentales de la preservación de la identidad nacional y la estatalidad de los Estados miembros. Partiendo del análisis del Derecho constitucional de varios Estados miembros, este artículo ha

121. BENOÎT-ROHMER, F., “Article II-82”, en BURGORGUE-LARSEN, L., LEVADE, A. y PICOD, F. (eds.), *Traité Etablissant une Constitution pour l’Europe. Commentaire Article par Article Bruylant*, Bruselas, 2005, vol. II, pp. 309-317.

122. Vid. ARZOZ SANTISTEBAN, citado en nota 53.

123. DE WITTE, B., “The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy”, en N. TOGGENBURG, G. N., (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Local Government and Public Service Reform Initiative & Open Society Institute, Budapest, 2004, p. 115: “not entirely meaningless”.

124. WEATHERILL, S., “The Internal Market”, en PEERS, S. y WARD, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights – Politics, Law and Policy*, Hart, Oxford, 2004, pp. 206-209.

argumentado que la preservación y la promoción de la lengua nacional como parte de la identidad constitucional de los Estados miembros constituye una reserva constitucional implícita frente a la integración europea.

La reciente incorporación al Derecho primario de la Unión de las cláusulas de respeto de la identidad nacional (art. 4.2 TUE) y de la diversidad cultural y lingüística (art. 3.3 TUE y art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales) corrobora que los Estados miembros desean subrayar que la identidad, la lengua y la cultura son elementos centrales de la esencia de las democracias europeas. Como unión de Estados (*Staatenverbund*) que es, la Unión Europea no debe debilitar los vínculos lingüísticos de los pueblos de Europa.

Los Estados miembros tienen la competencia para proteger y promover el uso de sus lenguas nacionales. Sin embargo, esa competencia entra en un campo de tensión cuando las normas lingüísticas nacionales afectan al mercado interior y dificultan el comercio transfronterizo o la libertad de circulación. Es claro que las normas lingüísticas nacionales son capaces de interferir con las libertades económicas fundamentales del mercado interior, y viceversa: las libertades económicas fundamentales pueden interferir con cuestiones sensibles en materia cultural y lingüística. El Derecho de la Unión no prohíbe la adopción de una política dirigida a la protección y promoción de las lenguas nacionales de los Estados miembros, incluso cuando ello incide en las relaciones entre particulares (sentencias *UTECA* y *Anton Las* del Tribunal de Justicia). Pero los requisitos resultantes de las medidas nacionales no pueden ser en ninguna circunstancia desproporcionados en relación con la finalidad perseguida y la forma en que se apliquen no puede ocasionar discriminación contra los nacionales de otros Estados miembros.

Los Estados miembros son igualmente libres para declarar la lengua oficial o las lenguas oficiales que estimen oportunas y para organizar la diversidad lingüística existente dentro de sus fronteras. Sin embargo, los derechos lingüísticos derivados de la legislación estatal, incluidos los derechos lingüísticos en el ámbito penal, tienen que ser reconocidos a cualquier ciudadano de la Unión, con independencia de su nacionalidad, siempre que exista una conexión con el Derecho de la Unión. En consecuencia, el Derecho de la Unión y en particular el principio de no discriminación de los ciudadanos de la Unión son factores que un Estado miembro tiene que tomar en consideración cuando diseña instrumentos jurídicos y reconoce derechos para la protección de sus minorías lingüísticas y nacionales.

Las crecientes preocupaciones culturales y lingüísticas que suscita el proceso de integración, que se visibilizan tanto en la jurisprudencia constitucional de algunos Estados miembros (p. ej., la sentencia “Lisboa” del *Bundesverfassungsgericht*) como en la última reforma de los Tratados, evidencian posibles roces entre la Unión y los Estados miembros en relación con la distribución de competencias. “El equilibrio que debe ser alcanzado aquí –respetar la diversidad cultural preservando al mismo tiempo los principios fundamentales del mercado interior– es

sin duda complejo. Pero la tarea tiene que ser abordada. (...) Quizá se revele una tarea imposible para las instituciones comunitarias. Pero, al menos, se les tiene que dar la oportunidad de conseguirlo.”¹²⁵

125. NIC SHUIBHNE, citado en nota 78, p. 112.