



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 73/20
Luxemburgo, 18 de junio de 2020

Sentencia en el asunto C-78/18
Comisión/Hungría

Las restricciones impuestas por Hungría a la financiación de las organizaciones civiles por parte de personas domiciliadas fuera de dicho Estado miembro no son conformes con el Derecho de la Unión

En la sentencia Comisión/Hungría (Transparencia asociativa) (C-78/18), dictada el 18 de junio de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia ha **estimado el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra dicho Estado miembro**. El Tribunal de Justicia ha declarado que, **al imponer obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciben directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe, y al contemplar la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan dichas obligaciones, Hungría ha establecido restricciones discriminatorias e injustificadas tanto respecto de las organizaciones en cuestión como de las personas que les conceden esa ayuda**. Estas restricciones son contrarias a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la libre circulación de capitales establecida en el artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta»), relativos al derecho al respeto de la vida privada y familiar, al derecho a la protección de datos de carácter personal y al derecho a la libertad de asociación.

En 2017, Hungría adoptó una Ley presentada como una norma dirigida a garantizar la transparencia de las organizaciones civiles que reciben donaciones procedentes del extranjero («Ley de transparencia»).¹ A tenor de dicha Ley, estas organizaciones deben registrarse ante los órganos jurisdiccionales húngaros como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» desde el momento en que el importe de las donaciones procedentes de otros Estados miembros o de países terceros que reciban en un año supere un determinado importe. Al registrarse deben indicar también, entre otras cosas, el nombre de los donantes cuya ayuda alcance o supere la suma de 500 000 forintos húngaros (unos 1 400 euros) y el importe exacto de la ayuda. A continuación, esta información se publica en una plataforma electrónica pública, accesible gratuitamente. Además, las organizaciones civiles afectadas deben mencionar, en su página web de inicio y en todas sus publicaciones que son una «organización receptora de ayuda extranjera».

La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra Hungría ante el Tribunal de Justicia, al considerar que dicha Ley infringía tanto el TFUE como la Carta.

Antes de examinar el fondo del asunto, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por Hungría, ha recordado que el hecho de que la Comisión someta un procedimiento administrativo previo a plazos breves no conlleva en sí mismo la inadmisibilidad del correspondiente recurso de incumplimiento. En efecto, la inadmisibilidad se impone únicamente en caso de que el comportamiento de la Comisión haya aumentado las dificultades del Estado miembro para rebatir las imputaciones por ella formuladas, y haya vulnerado con ello el derecho de defensa, algo que no se ha demostrado en el presente asunto.

¹ A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Ley LXXVI de 2017, relativa a la transparencia de las organizaciones que reciben ayuda del extranjero).

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia ha declarado, con carácter preliminar, que Hungría carecía de fundamento para sostener que la Comisión no había aportado pruebas de los efectos prácticos de la Ley de transparencia en la libertad de circulación garantizada en el artículo 63 TFUE. En efecto, cuando un incumplimiento derive de la adopción de una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se niegan, su existencia puede probarse mediante un análisis jurídico de las disposiciones de esa medida.

Al examinar a continuación si las alegaciones de la Comisión resultan fundadas, el Tribunal de Justicia ha declarado, en primer lugar, que **las operaciones cubiertas por la Ley de transparencia están comprendidas en el concepto «movimientos de capitales»** que figura en el artículo 63 TFUE, apartado 1, y que **la Ley en cuestión constituye una medida restrictiva, de carácter discriminatorio**, porque establece una diferencia de trato entre los movimientos nacionales y transfronterizos de capitales que no responde a ninguna diferencia objetiva entre las situaciones de que se trata, y que puede disuadir a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en otros Estados miembros o en países terceros de prestar ayuda económica a las organizaciones afectadas. En particular, la Ley de transparencia se aplica, específica y exclusivamente, a las asociaciones y fundaciones que reciben ayuda extranjera procedente de otros Estados miembros o de países terceros, a las que singulariza obligándolas a que se declaren, se registren y se presenten sistemáticamente al público bajo la denominación de «organizaciones receptoras de ayuda extranjera», so pena de sanciones que pueden llegar incluso a su disolución. Además, **las medidas que establece pueden crear un clima de desconfianza hacia estas asociaciones y fundaciones**. Por lo demás, la divulgación pública de información relativa a las personas domiciliadas en otros Estados miembros o en países terceros que conceden ayuda económica a esas mismas asociaciones y fundaciones puede disuadir las de proporcionar dicha ayuda. En consecuencia, **las obligaciones de registro, de declaración y de publicidad, así como las sanciones previstas por la Ley de transparencia, consideradas conjuntamente, constituyen una restricción a la libre circulación de capitales, prohibida por el artículo 63 TFUE**.

En cuanto a la posible justificación de esta restricción, el Tribunal de Justicia ha destacado que el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones puede considerarse una razón imperiosa de interés general. En efecto, dados los fines que persiguen y los medios de que disponen, determinadas organizaciones de la sociedad civil pueden tener una influencia notable en la vida y el debate públicos que justifique que su financiación se someta a medidas dirigidas a garantizar la transparencia, en particular cuando esa financiación proceda de países de fuera de la Unión. No obstante, en el presente asunto **Hungría no ha demostrado por qué el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones que invoca justificaría las medidas concretamente establecidas por la Ley de transparencia**. En particular, **estas se aplican de forma indiferenciada respecto de toda ayuda económica extranjera que supere un determinado importe y a todas las organizaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, en vez de centrarse en aquellas que realmente puedan tener una influencia notable en la vida y el debate públicos**.

Por lo que respecta a las razones de orden público y de seguridad pública mencionadas en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b) –que incluyen, entre otras, la lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada– el Tribunal de Justicia ha recordado que pueden ser invocadas en un ámbito concreto, siempre que el legislador de la Unión no haya llevado a cabo la armonización completa de las medidas dirigidas a garantizar su protección. No obstante, estas razones solo son admisibles en presencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y en el presente asunto Hungría no ha aportado ningún argumento que pueda demostrar, de forma concreta, una amenaza de tales características. La Ley de transparencia se basa más bien en una presunción de principio e indiferenciada, según la cual toda financiación extranjera de las organizaciones civiles es intrínsecamente sospechosa.

El Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión de que **las restricciones derivadas de la Ley de transparencia no estaban justificadas y de que, por tanto, Hungría incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 63 TFUE**.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha examinado si las disposiciones de la Ley de transparencia son conformes con los artículos 7, 8 y 12 de la Carta, con la cual debe ser conforme una medida nacional cuando el Estado miembro autor de dicha medida pretenda justificar mediante una razón imperiosa de interés general o una razón mencionada por el TFUE la restricción que supone esa medida.

Por lo que respecta, para empezar, al **derecho a la libertad de asociación**, consagrado en el artículo 12, apartado 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia ha destacado que constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, ya que permite a los ciudadanos actuar colectivamente en ámbitos de interés común y contribuir, de ese modo, al buen funcionamiento de la vida pública. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia ha declarado que **las medidas establecidas por la Ley de transparencia limitan ese derecho**, en la medida en que dificultan significativamente, en varios aspectos, la acción y el funcionamiento de las asociaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley.

A continuación, en cuanto al **derecho al respeto de la vida privada y familiar** consagrado en el artículo 7 de la Carta, el Tribunal de Justicia ha recordado que los poderes públicos están obligados a abstenerse de toda injerencia injustificada en la vida de las personas. En el presente asunto ha señalado que **las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas en la Ley de transparencia limitan este derecho**. Por lo que respecta al **derecho a la protección de los datos de carácter personal** consagrado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta, que está vinculado, en cierta medida, al derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal de Justicia ha recordado que el citado derecho se opone a que se difunda a terceros información relativa a personas físicas identificadas o identificables, ya sean esos terceros autoridades públicas o el público en general, salvo que dicha difusión se produzca en virtud de un tratamiento leal que responda a las exigencias establecidas en el artículo 8, apartado 2, de la Carta. Así pues, excepto en ese supuesto, debe considerarse que la referida difusión, que constituye un tratamiento de datos de carácter personal, limita el derecho a la protección de esos datos garantizado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta. Pues bien, en el presente asunto la Ley de transparencia contempla la divulgación de datos de carácter personal, y **Hungría no ha alegado que dicha divulgación se inscriba en el marco de un tratamiento que responda a las exigencias mencionadas**.

Abordando, por último, la cuestión de la posible justificación de las limitaciones de los derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia ha señalado que, como resultaba del análisis ya realizado a la luz del TFUE, **ninguno de los objetivos de interés general invocados por Hungría podía justificar las disposiciones de la Ley de transparencia**.

NOTA: El recurso por incumplimiento, dirigido contra un Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, puede ser interpuesto por la Comisión o por otro Estado miembro. Si el Tribunal de Justicia declara que existe incumplimiento, el Estado miembro de que se trate debe ajustarse a lo dispuesto en la sentencia con la mayor brevedad posible. Si la Comisión considera que el Estado miembro ha incumplido la sentencia, puede interponer un nuevo recurso solicitando que se le impongan sanciones pecuniarias. No obstante, en caso de que no se hayan comunicado a la Comisión las medidas tomadas para la adaptación del Derecho interno a una directiva, el Tribunal de Justicia, a propuesta de la Comisión, podrá imponer sanciones en la primera sentencia.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en

«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106