TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

COMUNICADO DE PRENSA nº 69/23
Luxemburgo, 4 de mayo de 2023

Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Lucha contra la corrupción: el Derecho de la Unión no se opone a que se inhabilite a una persona para desempeñar cualquier cargo público electivo durante tres años si ha vulnerado las normas en materia de conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole

La persona afectada debe, no obstante, poder solicitar el control de esa sanción por un tribunal, especialmente en lo que se refiere al respeto del principio de proporcionalidad

En 2016, el demandante en el litigio principal fue elegido alcalde del municipio de MN (Rumanía). En un informe elaborado en 2019, la Agenția Națională de Integritate (ANI) (Agencia Nacional para la Integridad, Rumanía) constató que este no había cumplido las normas sobre conflictos de intereses en materia administrativa. En el supuesto de que dicho informe alcanzase carácter definitivo, se le privaría de pleno derecho de su mandato y se le impondría una sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos por un período de tres años.

El demandante en el litigio principal presentó una demanda por la que solicitaba la anulación de ese informe, alegando que el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional en virtud de la cual dicha inhabilitación se impone, de modo automático y sin posibilidad de modulación en función de la gravedad del incumplimiento cometido, a la persona que haya incurrido en un conflicto de intereses. [1] El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de esa demanda, decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de esa inhabilitación con el principio de proporcionalidad de las penas, [2] el derecho a trabajar [3] y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, [4] garantizado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 49, apartado 3, de la Carta no se aplica a una normativa nacional que establece, al término de un procedimiento administrativo, una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una

[1] Artículo 25 de la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Ley n.º 176/2010, relativa a la integridad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, por la que se modifican y completan la Ley n.º 144/2007, relativa a la creación, organización y funcionamiento de la Agencia Nacional para la Integridad, además de otros actos normativos), de 1 de septiembre de 2010. Esta ley aplica el segundo indicador que figura en el anexo de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56).

[2] Artículo 49, apartado 3, de la Carta.

[3] Artículo 15, apartado 1, de la Carta.

[4] Artículo 47 de la Carta.

persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, cuando esa medida no revista carácter penal.

A este respecto, tres criterios son pertinentes para apreciar el carácter penal de una sanción: la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, la propia naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción.

Primeramente, por lo que respecta al primer criterio, en Derecho rumano, no se consideran sanciones penales ni la privación de pleno derecho del mandato en caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses ni la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo, accesoria a esa privación. A continuación, el segundo criterio implica comprobar si la medida de que se trate tiene concretamente una finalidad represiva. Pues bien, la normativa de que se trata tiene por objeto garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, así como prevenir la corrupción institucional. Así, la finalidad de esta inhabilitación, al igual que la de la privación de pleno derecho del mandato, es preservar el buen funcionamiento y la transparencia del Estado, poniendo fin de forma duradera a las situaciones de conflicto de intereses. Por tanto, una medida de esa índole persigue un objetivo esencialmente preventivo y no represivo. En cuanto al tercer criterio, esa medida de inhabilitación no consiste en condenar a una pena privativa de libertad o en imponer una multa, sino en inhabilitar para el ejercicio futuro de actividades determinadas, a saber, cargos públicos electivos, dirigida a un grupo circunscrito de personas con un estatuto particular. Tiene una duración limitada y no afecta al derecho de voto.

Pues bien, en tanto en cuanto no tenga carácter penal, dicha medida no puede apreciarse a la luz del artículo 49, apartado 3, de la Carta.

Dicho esto, en la medida en que aplica el Derecho de la Unión, la normativa nacional controvertida en el litigio principal deberá, en cualquier caso, respetar el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia concluye, en segundo lugar, que ese principio no se opone a esa normativa siempre que, atendidas todas las circunstancias pertinentes, su aplicación dé lugar a la imposición de una sanción acorde con la gravedad de la vulneración que castiga, de acuerdo con el objetivo de garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos y de prevenir la corrupción institucional. No sucede así cuando, excepcionalmente, el comportamiento ilícito constatado, teniendo en cuenta ese objetivo, no presenta elementos de gravedad mientras que la repercusión de esa medida en la situación personal, profesional y económica de esa persona resulta particularmente grave.

De este modo, la imposición automática de la sanción controvertida permite poner fin de forma duradera a la situación de conflicto de intereses detectada, preservando el funcionamiento del Estado y de los órganos electivos de que se trate. Además, establecer tanto la privación de pleno derecho del mandato como una inhabilitación automática para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período de tiempo predeterminado suficientemente largo parece apropiado para disuadir a las personas que ejercen un mandato electivo de colocarse en tal situación e incitarlas a cumplir sus obligaciones en la materia.

Por lo demás, en cuanto al carácter necesario de la inhabilitación controvertida, el legislador rumano estableció esa inhabilitación y fijó su duración en tres años habida cuenta de la gravedad intrínseca para el funcionamiento del Estado y la sociedad de los hechos constitutivos de una situación de conflicto de intereses. Así, dicha inhabilitación se impone como consecuencia del incumplimiento cometido por una persona que ejerce un cargo público electivo que reviste una gravedad considerable. A este respecto deben tenerse en cuenta la magnitud de los conflictos de intereses y el nivel de corrupción observados en el sector público nacional. Por otra parte, dicha inhabilitación está limitada en el tiempo y solo se aplica a determinadas categorías de personas que ejercen funciones particulares y solo se refiere a actividades delimitadas, a saber, los cargos públicos electivos, y no impide el ejercicio de cualquier otra actividad profesional.

Finalmente, por lo que respecta al carácter proporcionado de la medida en cuestión, habida cuenta de la gravedad del perjuicio para el interés público derivado de los actos de corrupción y de los conflictos de intereses, incluso de

los menos importantes, por parte de los cargos electos en un contexto nacional de riesgo de corrupción elevado, esa medida no resulta, en principio, desproporcionada en relación con la infracción que pretende sancionar. Dicho esto, el hecho de que la duración de esta inhabilitación no vaya acompañada de ninguna posibilidad de modulación no permite excluir que, en determinados casos excepcionales, esa sanción pueda resultar desproporcionada.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia precisa que el derecho a desempeñar un mandato electivo, como el de alcalde, obtenido al término de un proceso electoral democrático no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 1, de la Carta.

Aunque esta disposición esté redactada en términos amplios, su ámbito de aplicación no incluye el derecho a desempeñar, durante un período determinado, un mandato de esa índole. El artículo 15 de la Carta se incluye en el capítulo II de esta, titulado «Libertades», mientras que las disposiciones específicas que regulan el derecho de sufragio pasivo en las elecciones se incluyen en un capítulo distinto, el capítulo V, titulado «Ciudadanía». [5] La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también confirma esa interpretación. [6]

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia concluye que artículo 47 de la Carta no se opone a la normativa nacional controvertida, siempre que la persona de que se trate tenga efectivamente la posibilidad de impugnar la legalidad tanto del informe que hizo constar la existencia de un conflicto de intereses como de la sanción impuesta sobre la base del mismo, incluida su proporcionalidad.

El derecho a la tutela judicial efectiva implica, en particular, que el titular de ese derecho pueda acceder a un tribunal que tenga competencia para garantizar el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión le reconoce y, a tal efecto, para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para pronunciarse sobre el litigio de que conoce. En el presente asunto, ese derecho exige que el órgano jurisdiccional remitente pueda controlar la legalidad del informe de evaluación en el que se cuestiona la actuación del demandante en el litigio principal y, en su caso, anular dicho informe y las sanciones impuestas sobre la base del mismo.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

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.

¡Siga en contacto con nosotros!

[5] Véanse los artículos 39 y 40 de la Carta relativos al derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, respectivamente.

[6] Véase TEDH, sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Savisaar c. Estonia.*