



AG Campos Sánchez-Bordona: las restricciones impuestas por Hungría a la financiación de las organizaciones civiles desde el extranjero no son compatibles con el derecho de la Unión

Estas restricciones violan el principio de la libre circulación de capitales y varios derechos fundamentales

Hungría adoptó en 2017 una ley con el fin de dotar de transparencia a las organizaciones civiles que reciben donaciones desde el extranjero. Según esta ley, dichas organizaciones deben registrarse ante las autoridades húngaras como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» cuando el importe de las donaciones que hayan recibido durante un año concreto alcance un umbral determinado. Al registrarse, han de indicar asimismo el nombre de los donantes cuya ayuda alcance o sobrepase los 500 000 forintos (alrededor de 1 500 euros) y el importe exacto de la ayuda. Esta información se publica posteriormente en una plataforma electrónica de acceso público y gratuito. Además, las organizaciones civiles concernidas deben mencionar en sus páginas de acceso y en sus publicaciones el hecho de que constituyen una «organización receptora de ayuda extranjera».

La Comisión interpuso ante el Tribunal de Justicia un procedimiento por incumplimiento contra Hungría. Afirma que la ley sobre la transparencia de las organizaciones civiles financiadas desde el extranjero viola tanto el principio de libre circulación de capitales como varios derechos protegidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»): el derecho al respeto de la vida privada, a la protección de los datos de carácter personal y a la libertad de asociación.

En sus conclusiones presentadas hoy, el Abogado General Manuel Campos Sánchez-Bordona afirma que la transferencia de una donación desde el extranjero a favor de una organización civil húngara constituye un movimiento de capitales. Este movimiento de capitales está sometido en Hungría a condiciones como la obligación impuesta a determinadas organizaciones civiles de registrarse como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» y la publicación de algunos datos. Sin embargo, **estas condiciones** se aplican únicamente en el caso de las donaciones provenientes del extranjero, por lo que **afectarán con mucha mayor probabilidad a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales húngaros**.

Dadas estas circunstancias, el Abogado General opina que **las citadas condiciones constituyen una restricción al principio de libre circulación de capitales**, tanto respecto de las organizaciones afectadas, que pueden tener que hacer frente a dificultades de financiación y cuyo ejercicio del derecho a la libertad de asociación puede resultar limitado, como de sus donantes extranjeros, que pueden verse disuadidos de efectuar donaciones debido al eventual **efecto estigmatizante** de la publicación de los detalles de esas transacciones, por expresivas de una afinidad ideológica que puede ser comprometedora en el contexto nacional húngaro.

Por lo que se refiere, en concreto, al *derecho a la libertad de asociación*, los efectos financieros de la reglamentación controvertida pueden afectar a la viabilidad y a la supervivencia de las organizaciones afectadas, perjudicando la consecución de sus fines sociales. Además, al dificultar la contribución económica de los donantes potenciales, dicha reglamentación afecta directamente al ejercicio de la libertad de asociación de esas personas.

Respecto al *derecho a la protección de la vida privada y de los datos personales*, el Abogado General subraya que la mera comunicación del nombre del donante es suficiente por sí sola para identificarlo y para que esta comunicación esté cubierta por las disposiciones del derecho de la Unión relativas al tratamiento de los datos personales.¹ En efecto, el hecho de que el nombre del donante esté indisolublemente unido al dato de una donación en beneficio de una organización civil constituye un **vínculo** que revela por sí solo una afinidad entre el donante y dicha organización, **que puede contribuir a definir el perfil ideológico del primero**. El Abogado General añade que la circunstancia de que los datos publicados permitan elaborar dicho perfil puede desincentivar a los donantes o disuadirlos de contribuir al sostenimiento de organizaciones civiles. En este contexto, el Abogado General considera que publicar en un registro accesible al público el nombre de las personas físicas que aportan una donación desde el extranjero a determinadas asociaciones radicadas en Hungría, así como su importe, supone una injerencia en la vida privada de esas personas en lo que respecta al tratamiento de sus datos de carácter personal.

En consecuencia, el Abogado General opina que **la publicación de esos datos constituye una injerencia tanto en los derechos relativos a la protección de la vida privada y de los datos personales, como en el derecho a la libertad de asociación, todos ellos garantizados por la Carta**.

En cuanto a si cabe una justificación de esta injerencia, el Abogado General admite que algunos objetivos de interés general invocados por Hungría –como la protección del orden público y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo– pueden justificar, en principio, una intrusión en los derechos afectados. Sin embargo, estima que, si bien **el objetivo de la protección del orden público** podría legitimar medidas impuestas a las organizaciones civiles sospechosas de vulnerarlo, **no permite validar una regulación generalizada que impone a todas ellas, con carácter previo, las obligaciones litigiosas**. Por otra parte, el Abogado General considera que las disposiciones legislativas de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo² son suficientes para garantizar una protección adecuada.

Por último, el Abogado General considera que **las medidas controvertidas son desproporcionadas** porque, primero, el umbral de 500 000 forintos es excesivamente bajo dada la gravedad de las injerencias causadas; segundo, las donaciones procedentes de los otros Estados miembros de la Unión son tratadas de la misma manera que las procedentes del exterior de la Unión y, tercero, el incumplimiento de las obligaciones impugnadas puede acarrear la disolución de la organización infractora.

En estas circunstancias, el Abogado General propone al Tribunal de Justicia que declare que **la reglamentación húngara controvertida restringe indebidamente la libre circulación de capitales, al contener disposiciones que implican una injerencia injustificada en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada, a la protección de los datos de carácter personal y a la libertad de asociación protegidos por la Carta**.

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

¹ En particular, el artículo 8 de la Carta y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO 2016, L 119, p. 1).

² Concretamente, la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO 2015, L 141, p. 73).

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 las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura.

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

Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.