

Asunto C-40/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

26 de enero de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de noviembre de 2020

Parte demandante:

T.A.C.

Parte demandada:

Agencia Națională de Integritate (Agencia Nacional de Integridad, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso contencioso-administrativo mediante el cual el demandante solicita la anulación de un informe de evaluación que establece que no respetó el régimen jurídico de los conflictos de intereses en materia administrativa.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE, se solicita la interpretación del artículo 15, apartado 1, y de los artículos 47 y 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el principio de proporcionalidad de las penas, contenido en el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

en el sentido de que se aplica también a actos distintos de los tipificados formalmente por la ley nacional como delitos, pero que pueden considerarse «acusaciones en materia penal» en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a la luz de los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular el criterio de la gravedad de la pena, como es, en el litigio principal, el caso de la evaluación de los conflictos de intereses, que puede dar lugar a la imposición de la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos durante un período de tres años?

2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que se opone a una normativa nacional de aplicación conforme a la cual, en el caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses con respecto a una persona que ocupa un cargo público electivo, se aplica automáticamente, en virtud de la Ley (*ope legis*), la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos exclusivamente durante un período preestablecido de tres años, sin posibilidad de fijar una sanción proporcional a la infracción cometida?

3. ¿Deben interpretarse el derecho al trabajo, garantizado por el artículo 15, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, garantizado por el artículo 47 de la Carta, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional de aplicación conforme a la cual, en el caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses con respecto a una persona que ocupa un cargo público electivo, se aplica automáticamente, en virtud de la Ley (*ope legis*), la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos exclusivamente durante un período preestablecido de tres años, sin posibilidad de fijar una sanción proporcional a la infracción cometida?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), artículo 15, apartado 1, artículos 47, 49 y 51, así como artículo 52, apartado 3;

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 (en lo sucesivo, «Decisión MCV»).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

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 de Integridad, además de otros actos normativos, en lo sucesivo, «Ley n.º 176/2010»). El artículo 25 de esta Ley establece que:

«1. El acto cometido por una persona con respecto a la cual se compruebe que ha emitido un acto administrativo, ha formalizado un acto jurídico, ha adoptado una decisión o ha participado en la toma de una decisión vulnerando las obligaciones legales en materia de conflicto de intereses o de incompatibilidades será constitutivo de infracción disciplinaria y se sancionará de conformidad con la normativa aplicable, respectivamente, al cargo, función o actividad, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley y siempre que el acto no sea constitutivo de delito.

2. La persona removida o destituida de su cargo en virtud del apartado 1 o con respecto a la cual se declare la existencia del conflicto de intereses o la incompatibilidad quedará privada del derecho a desempeñar cualquier función o cargo público objeto de la presente Ley, a excepción de los electivos, durante un período de tres años desde la fecha de la remoción o destitución de la función o del cargo público respectivo o desde la finalización de pleno Derecho del mandato. Si la persona desempeñó un cargo electivo, no podrá desempeñar el mismo cargo durante tres años a partir de la finalización del mandato. Si en la fecha de la declaración de la incompatibilidad o del conflicto de intereses la persona ya no desempeña una función o cargo público, la inhabilitación de tres años opera, en virtud de la Ley, desde la fecha en la que haya adquirido firmeza el informe de evaluación o la sentencia judicial que confirme la existencia del conflicto de intereses o la incompatibilidad.»

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Ley n.º 161/2003, relativa a determinadas medidas para garantizar la transparencia en el ejercicio de los cargos y funciones públicos y en el ámbito empresarial, y para prevenir y sancionar la corrupción);

Resolución n.º 418/2014 de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional de Rumanía), a tenor de la cual el concepto de «el mismo cargo» que aparece en el artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 se refiere a todos los cargos electivos, incluido el de alcalde;

Resolución n.º 449/2015 de la Curtea Constituțională.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La demandada es una autoridad administrativa con competencias en la evaluación de los conflictos de intereses. En la fecha de los hechos el demandante era alcalde de la ciudad MN.
- 2 Mediante el informe de evaluación de 25 de noviembre de 2019, la demandada declaró que el demandante no había respetado el régimen jurídico de los conflictos de intereses en materia administrativa, debido a que durante el período en el que desempeñó el cargo de alcalde celebró un contrato de comodato con la Asociación T. M. N., en la que la esposa del demandante tenía la condición de miembro fundador y ejercía el cargo de vicepresidente. Mediante este contrato se concedió a la mencionada asociación el derecho de uso gratuito de algunos espacios de la ciudad MN por un período de cinco años, con el objeto de realizar actividades culturales.
- 3 El 19 de diciembre de 2019 el demandante interpuso un recurso contencioso-administrativo solicitando la anulación de dicho informe. En los fundamentos de su recurso el demandante señaló, en lo esencial, que la decisión relativa a la celebración del contrato de comodato había sido tomada por el Consejo Local de la ciudad MN, por lo que él estaba obligado a ejecutarla. Además, dicha decisión no produjo ningún lucro a su esposa. Por último, el demandante alega que no se le ofreció la oportunidad de presentar observaciones, vulnerándose así su derecho de defensa.
- 4 Asimismo, el demandante solicitó al órgano jurisdiccional remitente una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia. El demandante considera, en lo esencial, que el Derecho de la Unión se opone a la normativa nacional en virtud de la cual se le impuso la sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos electivos durante un período de tres años (en lo sucesivo, «sanción controvertida»).

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 **El demandante** alega que si se desestimara su recurso quedaría expuesto, en virtud del artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010, a sanciones graves, a saber, la finalización de su mandato y la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante tres años. En su opinión, dicha Ley constituye una puesta en aplicación de la Decisión MCV, razón por la cual, en virtud del artículo 51 de la Carta, las garantías establecidas por esta última se aplican también a la Ley n.º 176/2010.
- 6 En este contexto, el demandante plantea la cuestión de si la sanción controvertida, que se aplica automáticamente en virtud de la Ley y no se puede aplicar proporcionalmente a la infracción cometida, respeta una serie de derechos y principios garantizados por la Carta.

- 7 En primer lugar, el demandante sostiene que la evaluación administrativa en materia de conflictos de intereses establecida por la normativa nacional corresponde al concepto de «acusación en materia penal» en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a la luz de los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular el criterio de la gravedad de la pena. En virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, esta evaluación debe recibir la misma calificación también según el Derecho de la Unión. Por consiguiente, aunque el hecho por el que fue sancionado no se calificó como delito sino como infracción disciplinaria, el artículo 49 de la Carta resulta de aplicación y se opone a esta normativa desde el punto de vista de la proporcionalidad entre los delitos y las penas.
- 8 En segundo lugar, el demandante considera que la normativa controvertida infringe el artículo 15, apartado 1, de la Carta. En efecto, el artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 establece una inhabilitación para desempeñar cargos electivos durante un período de tres años a partir de la fecha del cese en las funciones o de aquella en que adquiriera firmeza del informe de evaluación de la demandada, inhabilitación que, al no ser proporcional con la infracción cometida, vulnera su derecho al trabajo.
- 9 En tercer lugar, el demandante considera que la imposibilidad de impugnar judicialmente la sanción controvertida, que se impone automáticamente en virtud de la Ley, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta.
- 10 Con respecto al principio de proporcionalidad entre los delitos y las penas invocado por el demandante, **la demandada** señala que la analogía que este establece entre las normas reguladoras de los incidentes de integridad y las relativas al Derecho penal no es razonable, dado que estas normas tienen ámbitos de aplicación especiales y, por lo tanto, distintos.
- 11 A este respecto, la demandada alega que, mediante la Resolución n.º 449/2015, la Curtea Constituțională declaró que la sanción controvertida constituye una sanción de naturaleza jurídica distinta de la pena accesoria prevista en materia penal, consistente en la inhabilitación temporal para el ejercicio de determinados derechos, en dicho caso de los derechos de sufragio. Además, en virtud de esa misma resolución, la Ley n.º 176/2010 tiene por objeto garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos y prevenir la corrupción institucional, ámbito que no puede estar sujeto por analogía al régimen jurídico propio del Derecho penal y de las sanciones penales.
- 12 Por lo que respecta a la supuesta vulneración del artículo 15, apartado 1, de la Carta, la demandada invoca el artículo 52 de esta y sostiene, en lo esencial, que la limitación de determinados derechos fundamentales es razonable si se respetan las normas legales en vigor, adoptadas con observancia de la Constitución y del Derecho de la Unión. Una norma jurídica con carácter sancionador no es contraria al Derecho de la Unión ni a otras normas que establezcan derechos fundamentales

reconocidos a los ciudadanos, si supone una limitación razonable de los derechos del ciudadano cuando se imponga una sanción legal.

- 13 La demandada considera que no puede suponer una vulneración del Derecho de la Unión el hecho de que la aplicación de una norma nacional tenga por objeto establecer una obligación negativa para una persona que ostenta un cargo de autoridad pública, obligación generada precisamente por la condición de la persona en cuestión, en el contexto del respeto imperativo del Estado de Derecho y de los principios de integridad, transparencia y primacía del interés público. Pues bien, las normas en virtud de las cuales la demandada ejerce sus atribuciones tienen por objeto garantizar la integridad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas y prevenir la corrupción institucional, mediante el ejercicio de competencias en la evaluación, entre otros, de los posibles conflictos de intereses en los que las personas contempladas por la Ley pueden incurrir durante el ejercicio de las funciones y cargos públicos.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 14 El órgano jurisdiccional remitente considera que la Ley n.º 176/2010 constituye una aplicación de la Decisión MCV, por la que se establecieron ciertos indicadores que Rumanía debe cumplir. El indicador 2 del Anexo de esta Decisión se refiere a la creación de una Agencia de Integridad, encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias. Dado que el objeto del recurso del que está conociendo este órgano jurisdiccional consiste en la anulación de un informe emitido por la Agencia creada en virtud de dicho indicador 2, el presente asunto versa sobre la aplicación del Derecho de la Unión.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente puntualiza que, en caso de constatarse un conflicto de intereses de los cargos electivos, como en el presente asunto, la Ley nacional prevé que el mandato de la persona afectada cesará de pleno derecho. Al mismo tiempo también se aplica la sanción controvertida, como sanción accesoria. Esta opera de pleno Derecho, sin un análisis de la oportunidad de su aplicación y sin una aplicación diferenciada en función de la gravedad de la infracción cometida.
- 16 Por lo que respecta a la **primera cuestión prejudicial**, dicho órgano jurisdiccional destaca que el acto por el que el demandante fue sancionado puede ser constitutivo, en virtud del artículo 25, apartado 1, de la Ley n.º 176/2010, bien de infracción disciplinaria, bien de delito. El delito de conflicto de intereses se castiga, en virtud de la normativa nacional, con prisión de entre uno y cinco años y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos. Se puede observar así que tanto la normativa sobre el conflicto de intereses administrativo como la normativa penal relativa al delito de conflicto de intereses regulan la sanción/pena de inhabilitación para desempeñar una función o cargo público.

- 17 En este contexto, se plantea la cuestión de si el artículo 49 de la Carta también es aplicable a otros procedimientos distintos de los penales (por ejemplo, la responsabilidad disciplinaria del funcionario público que, en el Derecho rumano, se rige por el Derecho público), pero de los que también podría derivarse la responsabilidad penal. Al respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el hecho controvertido en el presente asunto puede considerarse una «acusación en materia penal» en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a la luz de los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular el criterio de la gravedad de la pena.
- 18 Por lo que respecta a la **segunda cuestión prejudicial**, se señala que, en caso de que se compruebe la existencia de un conflicto de intereses de una persona que desempeña una función o cargo público electivo, la sanción controvertida se aplica automáticamente, en virtud de la Ley, sin que exista la posibilidad de establecer una sanción proporcional a la infracción cometida. Ni siquiera el órgano jurisdiccional que examina el informe emitido por la demandada tiene competencia para analizar la sanción principal de cese del mandato o la sanción controvertida y para aplicar, en su caso, una sanción proporcional a la infracción cometida.
- 19 En estas circunstancias, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, se plantea la cuestión de si el principio de proporcionalidad de las penas, garantizado por el artículo 49, apartado 3, de la Carta, se opone a tal normativa nacional.
- 20 Con respecto a la **tercera cuestión prejudicial**, el órgano jurisdiccional remitente señala que, de conformidad con la normativa nacional, la sanción controvertida se aplica automáticamente, en virtud de la Ley, y el órgano jurisdiccional no puede examinar ni la necesidad de la imposición de la sanción, ni su alcance en relación con las concretas circunstancias del asunto. El órgano jurisdiccional solo tiene la posibilidad de verificar si el acto imputado es o no constitutivo de un conflicto de intereses.
- 21 Por consiguiente, se plantea la cuestión de si los artículos 15 y 47 de la Carta se oponen a tal normativa, en unas condiciones en las que la persona evaluada solo puede impugnar ante el órgano jurisdiccional nacional la existencia del acto imputado, pero no la sanción impuesta.