Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 6 de marzo de 2012[1]

Asunto C-364/10

Hungría
contra

República Eslovaca

«Incumplimiento de Estado — Artículo 259 TFUE — Artículo 21 TFUE, apartado 1 — Directiva 2004/38/CE — Derecho de los ciudadanos de la Unión a circular por el territorio de los Estados miembros — Prohibición de entrar en el territorio de la República Eslovaca impuesta al Presidente de Hungría — Aplicación del Derecho de la Unión a los Jefes de Estado — Aplicación abusiva del Derecho de la Unión»

I. Contexto fáctico y jurídico del recurso

1. El presente recurso por incumplimiento ha sido interpuesto por Hungría el 8 de julio de 2010 en virtud del artículo 259 TFUE. Dicho Estado miembro solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare que la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE,[2] y del artículo 21 TFUE, apartado 1, al haber denegado el 21 de agosto de 2009 la entrada en su territorio al Presidente de Hungría, el Sr. Sólyom, basándose en la Directiva 2004/38, pero sin cumplir lo dispuesto en ella;

— declare que es contrario al Derecho de la Unión y, más concretamente a los artículos 3 TUE, apartado 2, y 21 TFUE, apartado 1, la postura que la República Eslovaca ha defendido hasta la interposición del presente recurso de que es conforme con la Directiva 2004/38 el hecho de prohibir la entrada en el territorio eslovaco a un representante de Hungría, como es el Presidente de dicho Estado miembro, por lo cual podría volverse a repetir dicha actitud ilegal;

— declare que la República Eslovaca ha hecho una aplicación abusiva del Derecho de la Unión al prohibir sus autoridades, el 21 de agosto de 2009, la entrada del Presidente Sólyom en su territorio y,

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 158, p. 77, corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y en DO 2007, L 204, p. 28.

— en el supuesto de que pueda restringirse el ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/38 por una disposición especial de Derecho internacional, indique el alcance y el efecto de tales excepciones.

2. Los hechos que dan origen a la controversia entre Hungría y la República Eslovaca pueden resumirse como sigue.

3. A invitación de una asociación establecida en Eslovaquia, el Presidente de Hungría, el Sr. Sólyom, había previsto viajar el 21 de agosto de 2009 a la ciudad de Komárno (Eslovaquia) para participar en la ceremonia de inauguración de una estatua de San Esteban.

4. Para comprender las circunstancias de dicha visita, procede recordar, en particular, que, por una parte, el 20 de agosto es un día de fiesta nacional en Hungría en conmemoración de San Esteban, fundador y primer rey del Estado húngaro. Por otra, el 21 de agosto es una fecha sensible en Eslovaquia, puesto que el 21 de agosto de 1968 se produjo la invasión de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia, de las que formaban parte las tropas húngaras.

5. Tras varios intercambios diplomáticos entre las embajadas de los dos Estados miembros respecto de la visita programada del Presidente Sólyom, los tres representantes de más elevado rango de la República Eslovaca, a saber, el Presidente de la República Sr. Gašparovič, el Primer Ministro Sr. Fico y el Presidente del Parlamento Sr. Paška, adoptaron una declaración conjunta en la que manifestaron que la visita del Presidente Sólyom se consideraba inadecuada, habida cuenta, en particular, del hecho de que éste no había expresado ningún deseo de reunirse con personalidades eslovacas y de que la fecha del 21 de agosto era particularmente sensible.

6. Tras otros contactos diplomáticos, el Presidente Sólyom expresó su deseo de mantener su visita.

7. Mediante nota verbal de 21 de agosto de 2009, el Ministerio de Asuntos Exteriores eslovaco informó al embajador de Hungría en Bratislava (Eslovaquia) que las autoridades eslovacas habían decidido denegar al Presidente Sólyom la entrada al territorio eslovaco ese mismo día por motivos de riesgos de seguridad sobre la base de lo dispuesto en la Directiva 2004/38 y de las disposiciones de Derecho interno relativas a la estancia de los extranjeros y a la policía nacional.

8. Tras haber sido informado del tenor de dicha nota cuando estaba en camino hacia Eslovaquia, el Presidente Sólyom acusó recepción de ella en la frontera y renunció a entrar en territorio eslovaco.

9. Mediante nota de 24 de agosto de 2009, las autoridades húngaras negaron, en particular, que la Directiva 2004/38 pudiera constituir una base legal válida que permitiera justificar la negativa de la República Eslovaca a autorizar al Presidente Sólyom para entrar en su territorio. Asimismo declararon que la resolución por la que se denegaba la entrada no estaba suficientemente motivada. Consideran que, por estos motivos, la República Eslovaca ha adoptado dicha medida en contravención del Derecho de la Unión.

10. En un encuentro celebrado el 10 de septiembre de 2009 en Szécsény (Hungría), los Primeros Ministros húngaro y eslovaco adoptaron una declaración conjunta en la que mantuvieron sus respectivas posturas en lo que concierne a los aspectos legales de la resolución controvertida, aun cuando lamentaban las circunstancias del desplazamiento del Presidente Sólyom. Con esa misma ocasión se adoptó un «memorándum» para clarificar de cara al futuro determinadas modalidades prácticas de las visitas oficiales y extraoficiales a los dos Estados.

11. Mediante nota de 17 de septiembre de 2009, las autoridades eslovacas respondieron a la nota de 24 de agosto de 2009 señalando que, respecto de las circunstancias del incidente, la aplicación de la Directiva 2004/38 era la «última posibilidad» de impedir la entrada del Presidente Sólyom en el territorio de la República Eslovaca y que de ningún modo habían actuado contraviniendo el Derecho de la Unión.

12. Mientras tanto, el 3 de septiembre de 2009, el Ministro de Asuntos Exteriores húngaro envió un escrito al Sr. Barrot, vicepresidente de la Comisión Europea, en el que solicitó la opinión de la Comisión Europea sobre la posible infracción del Derecho de la Unión por parte de la República Eslovaca.

13. En su escrito de respuesta de 10 de septiembre de 2009, el Sr. Barrot reconoció que, de conformidad con la Directiva 2004/38, toda restricción al derecho de libre circulación deberá ajustarse al principio de proporcionalidad, que en virtud del artículo 27, apartado 2, de dicha Directiva, deberá basarse en la conducta personal del interesado y deberá notificarse al interesado en la forma establecida en el artículo 30 de la citada Directiva, comunicando los motivos con precisión y por extenso. Asimismo consideró que el control de la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2004/38 incumbe, en primer lugar, a los órganos jurisdiccionales nacionales. Destacó que era necesario hacer todo lo posible para evitar que se repitieran tales situaciones y declaró que confiaba en que un diálogo bilateral constructivo entre los dos Estados miembros pudiera permitir que se resolviera la controversia.

14. El 12 de octubre de 2009, el Ministro de Asuntos Exteriores húngaro presentó, en nombre de Hungría, una denuncia al Presidente de la Comisión y solicitó que ésta examinara la posibilidad de incoar un procedimiento por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, contra la República Eslovaca por infracción del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38.

15. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2009, la Comisión confirmó que todo «ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros en virtud del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38». No obstante, precisó que, «sobre la base del Derecho internacional, los Estados miembros se reservan el derecho de controlar la entrada de un Jefe de Estado extranjero en su territorio, sea o no ciudadano de la Unión». En su opinión, los Estados miembros de la Unión Europea continúan organizando las visitas oficiales por los canales políticos bilaterales, de modo que dicha materia no está sujeta al Derecho de la Unión. Según la Comisión, es cierto que un Jefe de Estado puede decidir visitar otro Estado miembro como particular en virtud del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38, pero de los documentos anexos a la denuncia del Ministro de Asuntos Exteriores húngaro se desprende que Hungría y la República Eslovaca están en desacuerdo sobre la naturaleza privada u oficial de la visita prevista. La Comisión consideró, por lo tanto, que no podía concluir que se hubiera producido un incumplimiento por parte de la República Eslovaca de lo dispuesto en el Derecho de la Unión respecto de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, aunque la República Eslovaca había invocado erróneamente, en su nota verbal de 21 de agosto de 2009, la Directiva 2004/38 y los actos adoptados para su aplicación en el Derecho interno.

16. El 16 de diciembre de 2009, el Ministro de Asuntos Exteriores eslovaco comentó la postura de la Comisión señalando que «desde el punto de vista de la [República Eslovaca], esto significa que tenemos razón, que cuando hacemos algo, actuamos habiendo reflexionado y no nos quejamos al mundo entero de que alguien ha infringido las normas europeas sin saber de qué hablamos». Destacó que «estaría bien que Hungría considerase, igual que nosotros y que la Comisión […], que dicho asunto está cerrado». A continuación añadió que Bratislava entendía que la carta de la Comisión confirmaba que su postura era acertada.

17. El 15 de marzo de 2010, el Primer Ministro eslovaco, Sr. Fico, en reacción a una opinión expresada por el Presidente Sólyom sobre la enseñanza de las lenguas en la escuela primaria, hizo una declaración pública en la que señalaba que «prohibir, en tales circunstancias, al Sr. […] Sólyom la entrada en el territorio el 21 de agosto de 2009 constituye para nosotros un acto absolutamente justificado. Consideramos que lo es aún más en la actualidad que lo era entonces».

18. El 30 de abril de 2010, Hungría sometió el asunto a la Comisión con arreglo al artículo 259 TFUE. El 30 de abril de 2010, la República Eslovaca presentó sus observaciones. Por último, el 12 de mayo de 2010, ambos Estados miembros presentaron sus observaciones en una audiencia organizada por la Comisión.

19. En su dictamen motivado de 24 de junio de 2010, la Comisión consideró que las disposiciones del artículo 21 TFUE, apartado 1, y de la Directiva 2004/38 no son aplicables a las visitas efectuadas por el Jefe de un Estado miembro al territorio de otro Estado miembro y que, en tales circunstancias, el incumplimiento alegado carece de fundamento.

20. El 8 de julio de 2010, Hungría interpuso el presente recurso. La República Eslovaca solicita que se desestime el recurso y que se condene en costas a Hungría.

21. Mediante auto de 28 de enero de 2011, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones de la República Eslovaca.

22. El Tribunal de Justicia oyó a Hungría, la República Eslovaca y la Comisión en la audiencia celebrada el 1 de febrero de 2012.

II. Principales alegaciones de las partes

23. La República Eslovaca indica, de entrada, que duda de la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente litigio debido a la inaplicabilidad del Derecho de la Unión a una situación como la del caso de autos.

24. Hungría, apoyada en este punto por la Comisión, considera, en cambio, que, al haberse obligado los Estados miembros a tenor del artículo 344 TFUE a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos, el Tribunal de Justicia es el único competente para conocer de un litigio entre dos Estados miembros relativo a la interpretación del Derecho de la Unión. En particular, un Estado miembro que considere que otro Estado miembro ha incumplido el Derecho de la Unión puede bien solicitar a la Comisión que interponga un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, bien someter el asunto directamente al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 259 TFUE.

25. Por lo que respecta al fondo, Hungría formula cuatro motivos contra la República Eslovaca.

26. Mediante su primer motivo, Hungría sostiene que la República Eslovaca ha infringido el artículo 21 TFUE, apartado 1, y la Directiva 2004/38, al haber prohibido al Presidente Sólyom entrar en su territorio.

27. Para fundamentar la aplicabilidad al caso de autos del Derecho de la Unión, Hungría alega, en particular, que la Directiva 2004/38 se aplica a todos los ciudadanos de la Unión, incluidos los Jefes de Estado, y a todo tipo de visitas, es decir, tanto a las visitas oficiales como a las privadas.

28. Añade que, si el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea hubieran querido someter el ejercicio del derecho a la libre circulación a normas de Derecho internacional, lo habrían previsto como lo hicieron, por ejemplo, en el artículo 3, apartado 2, letra f), de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. [3] Además, no existen tales normas de Derecho internacional reguladoras de la entrada de un Jefe de Estado en el territorio de otro Estado. En efecto, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el legislador de la Unión ha de respetar el Derecho internacional, [4] de existir tales normas, la Directiva 2004/38 las habría tenido en cuenta. En cualquier caso, aún suponiendo que dichas normas existan, Hungría considera que su aplicación no podría desvirtuar la eficacia de una norma de la Unión como la Directiva 2004/38, estableciendo una excepción en el ámbito de aplicación personal de ésta. [5]

29. Hungría observa que los Jefes de los Estados miembros también son ciudadanos de la Unión durante su mandato, de modo que considera que el mero hecho de que el Derecho internacional otorgue privilegios e inmunidades a las personas que ejercen el cargo de Jefe de Estado para facilitar el ejercicio de dicha función no implica el cese ni la suspensión de los derechos y deberes que, en virtud del TFUE, van unidos a la ciudadanía de la Unión. Al contrario, Hungría considera que dichos privilegios e inmunidades constituyen derechos complementarios de los Jefes de Estado que, en lugar de limitar los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de la Unión, se les añaden.

30. Asimismo, Hungría alega que el alcance del derecho de todo ciudadano de la Unión a circular libremente en el interior de la Unión no puede ser objeto de una interpretación restrictiva, de modo que dicho derecho únicamente puede quedar sujeto a las limitaciones previstas en la Directiva 2004/38 con carácter excepcional. Sin embargo, la aplicación de dichas limitaciones únicamente es posible si se cumplen las condiciones de fondo y procedimiento previstas en la referida Directiva.

31. Ahora bien, por lo que respecta a las condiciones de fondo, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38 admite la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas restrictivas por razones de orden público o de seguridad pública si se basan exclusivamente en la conducta personal del interesado, siempre que se ajusten al principio de proporcionalidad. Por otra parte, tales restricciones únicamente pueden aplicarse si el comportamiento de la persona de que se trate representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por lo que respecta a las condiciones de procedimiento, el artículo 30 de la misma Directiva enuncia las garantías que asisten a todo ciudadano de la Unión cuyo derecho a la libre circulación esté limitado en relación, particularmente, con la notificación de los motivos de cualquier medida restrictiva y de las vías de recurso de que dispone.

32. Según Hungría, la República Eslovaca no ha observado ni los requisitos de fondo ni los requisitos de procedimiento previstos en la Directiva 2004/38 para prohibir al Sr. Sólyom la entrada en el territorio eslovaco. En efecto, por una parte, el Sr. Sólyom no representaba amenaza alguna para ningún interés fundamental de la sociedad y, en cualquier caso, una prohibición de entrada es una medida desproporcionada. Por otra parte, no se hizo ninguna notificación al Sr. Sólyom para informarle de los motivos de la decisión de que se trata y de las vías de recurso de que disponía.

3 — DO 2004, L 16, p. 44.

4 — Hungría cita, a este respecto, las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartado 9, y de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), apartado 45.

5 — Hungría se apoya en las sentencias de 6 de abril de 1995, RTE e ITP/Comisión (C-241/91 P y C-242/91 P, Rec. p. I-743), apartado 84, y de 22 de octubre de 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rec. p. I-10185), apartado 19, en las que el Tribunal de Justicia declaró que «las disposiciones de un convenio celebrado con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado no pueden invocarse en las relaciones intracomunitarias». Dicho Estado miembro sostiene que la referida conclusión también es válida en lo que respecta a las normas de Derecho internacional consuetudinario.

33. Al igual que la Comisión, la República Eslovaca precisa, de entrada, que la visita que había planeado el Sr. Sólyom era una visita pública y no una visita de carácter privado, por lo que la cuestión esencial del litigio es saber si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 21 TFUE y la Directiva 2004/38 son aplicables a los Jefes de Estado de los Estados miembros.

34. A este respecto, la República Eslovaca considera que, habida cuenta de la función de los Jefes de Estado, sus desplazamientos dentro de la Unión pertenecen al ámbito de las relaciones diplomáticas entre los Estados miembros, tal como se rigen por el Derecho internacional consuetudinario y por los convenios. [6] En efecto, el principio de atribución de las competencias resultante de los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE excluye las relaciones diplomáticas bilaterales entre los Estados miembros del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Alega que así se confirmó, ante todo, en la sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, [7] según la cual los Estados miembros conservan la facultad de regular sus relaciones diplomáticas incluso después de adherirse a la Unión. Además, ninguna disposición de los Tratados atribuye expresamente a la Unión la competencia para regular las relaciones diplomáticas entre los Estados miembros. Por lo tanto, el Jefe de Estado, en cuanto titular de la soberanía del Estado que dirige, únicamente puede viajar a otro Estado soberano a sabiendas de éste y con su acuerdo. A este respecto, la República Eslovaca recuerda que el artículo 4 TUE, apartado 2, dispone que la «Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional» y que el principio de libre circulación no puede suponer en ningún caso una modificación del ámbito de aplicación del TFUE o de las disposiciones de Derecho derivado.

35. En lo referente a los argumentos expuestos por Hungría sobre la aplicabilidad del Derecho de la Unión al caso de autos, la República Eslovaca replica, en primer lugar, que el hecho de que la Directiva 2004/38 no prevea excepción alguna relativa a la circulación de los Jefes de Estado no significa que se les aplique, puesto que los propios Tratados excluyen la aplicación del Derecho de la Unión a los Jefes de Estado. En segundo lugar, la República Eslovaca, al igual que la Comisión, se opone a la comparación de la Directiva 2004/38 con la Directiva 2003/109, habida cuenta de que esos dos textos tienen objetos diferentes. En tercer lugar, las sentencias Poulsen y Diva Navigation, así como Racke, antes citadas, no crean obligación alguna para el legislador de la Unión de indicar, respecto de todo acto de Derecho derivado, el ámbito de aplicación material y personal de los Tratados en el contexto del Derecho internacional. Por último, en cuarto lugar, las sentencias RTE e ITP/Comisión, y Bogiatzi, antes citadas, únicamente son pertinentes cuando no se impugna la competencia de la Unión, lo que ocurre precisamente en el presente asunto.

36. Por lo demás, si se admite la aplicación del Derecho de la Unión en circunstancias como las del caso de autos, el Jefe de Estado de un Estado miembro disfrutaría de privilegios en otro Estado miembro sobre la base del Derecho de la Unión, estando al propio tiempo protegido por las inmunidades previstas en el Derecho internacional contra la aplicación de las resoluciones administrativas adoptadas por dicho Estado en virtud del Derecho de la Unión. La consecuencia sería que un Estado miembro no podría denegar a tal persona la entrada en su territorio, ni expulsarla posteriormente habida cuenta de sus inmunidades.

37. En cualquier caso, aún suponiendo que el Derecho de la Unión sea aplicable al caso de autos, la República Eslovaca niega haber aplicado dicho Derecho y, en particular, la Directiva 2004/38. Dicho Estado considera, a este respecto, que la nota verbal de 21 de agosto de 2009 que contenía la referencia a la Directiva 2004/38 se inscribía dentro del marco de los intercambios diplomáticos

6 — La República Eslovaca se refiere, en particular, a la Convención de Viena, de 18 de abril de 1961, sobre relaciones diplomáticas (en lo sucesivo, «Convención de Viena de 1961»), a la Convención de Viena, de 24 de abril de 1963, sobre relaciones consulares, a la Convención de Viena, de 14 de marzo de 1975, sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, a la Convención sobre las Misiones Especiales, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1969 (en lo sucesivo, «Convención sobre las Misiones Especiales»), y a la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, anexa a la Resolución 3166 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1973.

7 — Asunto C-437/04, Rec. p. I-2513.

dirigidos a organizar la visita programada del Sr. Sólyom, por lo que no constituía una «decisión» en el sentido de dicha Directiva. Esto es así tanto más por cuanto que dicha nota se redactó, no por un agente de policía de los servicios de control fronterizo, sino por el Ministerio de Asuntos Exteriores, es decir, un órgano manifiestamente incompetente para adoptar tal decisión en aplicación de la Directiva 2004/38 y de la normativa nacional pertinente. Además, lejos de estar dirigida al Sr. Sólyom, la referida nota se comunicó por vía diplomática a Hungría.

38. Asimismo, la República Eslovaca alega que la formulación desafortunada y la mención jurídicamente desprovista de pertinencia de la Directiva 2004/38 en la nota verbal de 21 de agosto de 2009 no determinan la aplicación material de la citada Directiva al presente asunto. Según dicho Estado miembro, era inadecuada la remisión a la referida Directiva que figura en la citada nota, dirigida a comunicar a las autoridades húngaras la existencia de una posible amenaza para la seguridad pública.

39. Mediante su segundo motivo, Hungría alega que existe un riesgo de que la República Eslovaca vuelva a infringir, en el futuro, los artículos 3 TUE y 21 TFUE, así como la Directiva 2004/38. Tal riesgo viene confirmado, en particular, por varias declaraciones hechas por las autoridades eslovacas –en concreto, las de 16 de diciembre de 2009 del Ministro de Asuntos Exteriores eslovaco y de 15 de marzo de 2010 del Primer Ministro eslovaco– según las cuales su comportamiento respecto del Presidente de Hungría no es contrario al Derecho de la Unión.

40. Habida cuenta de que la República Eslovaca niega todo incumplimiento del Derecho de la Unión, esencialmente debido a su inaplicabilidad al caso de autos, considera que, como consecuencia lógica, no existe riesgo de repetición. En cualquier caso, el segundo motivo únicamente se basa en un comportamiento eventual y futuro de las autoridades eslovacas. Por otra parte, los elementos invocados por Hungría en apoyo de dicho motivo son declaraciones posteriores a la nota de 21 de agosto de 2009, cuya toma en consideración en el presente procedimiento vulneraría el derecho de defensa de la República Eslovaca. Finalmente, ésta, refiriéndose a una clara mejora de las relaciones entre los dos Estados miembros en el período posterior a los hechos controvertidos, descarta la posibilidad de que en el futuro pueda repetirse cualquier malentendido similar.

41. Mediante su tercer motivo, Hungría alega que la práctica seguida por las autoridades eslovacas no solamente ha infringido la Directiva 2004/38, sino que el propio hecho de basar la nota verbal de 21 de agosto de 2009 en dicha Directiva está comprendido dentro del concepto de abuso de derecho tal como se ha definido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en particular, sentencia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke).[8] En realidad, dichas autoridades se valieron de la referida Directiva con fines políticos.

42. Ahora bien, según Hungría, el recurso al Derecho de la Unión para expresar una hostilidad en el plano político mediante medidas que limitan la libre circulación de los ciudadanos es contrario a los valores más fundamentales de la Unión. Asimismo, no se puede invocar el orden público o la seguridad pública mencionados en la Directiva 2004/38 con fines políticos. Hungría añade que, si tal comportamiento se considerara compatible con el Derecho de la Unión, nada impediría en el futuro que los demás Estados miembros resolvieran sus controversias bilaterales invocando el Derecho de la Unión, lo que es evidentemente contrario a los objetivos de dicho Derecho.

43. La República Eslovaca replica que no se ha producido aplicación abusiva alguna del Derecho de la Unión, ya que éste no es aplicable al caso de autos.

8 — Asunto C-110/99, Rec. p. I-11569.

44. En cualquier caso, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en particular, la sentencia Emsland-Stärke, antes citada), la declaración de que existe abuso de derecho requiere la concurrencia de dos elementos, a saber, uno objetivo, consistente en la utilización de la normativa de la Unión para fines distintos de aquellos para los que está prevista, y otro subjetivo, relacionado con la voluntad de obtener una ventaja derivada del Derecho de la Unión creando artificialmente las condiciones necesarias para su obtención. La República Eslovaca niega que esos dos elementos estén presentes en el caso de autos, al no ser aplicable el Derecho de la Unión ni haber perseguido dicho Estado la obtención de ventaja alguna.

45. Mediante su cuarto y último motivo, Hungría sostiene que si el Tribunal de Justicia concluyera que resultan aplicables al presente asunto las normas de Derecho internacional en lugar del Derecho de la Unión, tendría que precisar el ámbito de aplicación personal de dichas normas para clarificar los límites de la aplicación del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38 en lo que respecta a las relaciones bilaterales entre los Estados miembros. En particular, el Tribunal de Justicia debería precisar si dichos límites se refieren únicamente a los Jefes de Estado o también a otras categorías de ciudadanos de la Unión.

46. La República Eslovaca considera que la cuestión de saber cuáles son las personas que, además de los Jefes de Estado, quedan excluidas de la aplicación del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38, no tiene incidencia alguna en la solución del litigio.

III. Análisis

47. En primer lugar, debo precisar que considero que el Tribunal de Justicia es perfectamente competente para conocer del presente recurso por incumplimiento en la medida en que la controversia que mantienen Hungría y la República Eslovaca se basa en una presunta infracción del Derecho de la Unión. En el marco del presente recurso se pretende que el Tribunal de Justicia determine el alcance de las normas relativas a la ciudadanía de la Unión y, en particular, que decida si el Jefe de Estado de un Estado miembro puede considerarse un ciudadano de la Unión en sus desplazamientos públicos al territorio de los demás Estados miembros. Es conforme con el artículo 344 TFUE que la controversia relativa a la interpretación y aplicación de las disposiciones del TFUE, que tratan de la ciudadanía de la Unión, sea resuelta por el Tribunal de Justicia por la vía de uno de los procedimientos previstos en dicho Tratado, en concreto el artículo 259 TFUE.

48. En cuanto al fondo, procede señalar de entrada que, vistas las circunstancias objetivas que rodean la visita programada del Sr. Sólyom, tal como resultan de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, dicha visita ha de calificarse de visita de carácter público. En efecto, ha quedado acreditado que el Sr. Sólyom pretendía visitar la ciudad de Komárno para participar en la inauguración de un monumento que constituye un símbolo vinculado a la historia del Estado húngaro y que, con ese motivo, iba a pronunciar un discurso. Por lo tanto, no se trata aquí de una visita que se limita a intereses meramente privados, ni siquiera de una visita efectuada de incógnito, puesto que las autoridades eslovacas habían sido advertidas en reiteradas ocasiones de dicha visita por vía diplomática.

49. De lo antedicho se desprende que el Sr. Sólyom pretendía viajar a la ciudad de Komárno en ejercicio de sus funciones de Presidente de Hungría y no únicamente en su calidad de ciudadano de la Unión.

50. No obstante, si bien la circulación de los ciudadanos de la Unión entre los Estados miembros se rige por el Derecho de la Unión, en particular, por el artículo 21 TFUE y la Directiva 2004/38, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a las visitas efectuadas por los Jefes de Estado de los Estados miembros.

51. Como está previsto en el artículo 5 TUE, apartado 2, «en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». [9] Al guardar los Tratados silencio sobre la cuestión de la entrada de los Jefes de Estado en el territorio de los Estados miembros, procede concluir que se trata de una competencia reservada a los Estados miembros.

52. Además, considero que, en su sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló, respecto de la Convención de Viena de 1961, que ésta «es un tratado internacional celebrado por los Estados miembros y Estados terceros *en ejercicio de sus competencias en materia de relaciones diplomáticas* [10] » [11] y que «en principio […] se refiere a las relaciones bilaterales entre los Estados». [12] De ello resulta que el ámbito de las relaciones diplomáticas sigue siendo competencia de los Estados miembros, siempre que se cumpla lo dispuesto en el Derecho internacional. Lo mismo ocurre, en mi opinión, con los desplazamientos de los Jefes de Estado de los Estados miembros, incluida su entrada en el territorio de otros Estados miembros, en circunstancias como las que se discuten en el presente asunto.

53. No comparto la idea que defiende Hungría de que el estatuto de ciudadano de la Unión y los derechos y obligaciones que de él se derivan deben prevalecer sobre el estatuto del que se benefician los Jefes de Estado de los Estados miembros, de modo que éstos deben, en cualquier caso, disfrutar de la libre circulación en el seno de la Unión. Tal concepción extensiva de lo que implica la ciudadanía de la Unión lleva a entender las competencias de la Unión de una manera incompatible con el principio de atribución de las competencias.

54. Además, se trata de una visión que ignora la singularidad del cargo de los Jefes de Estado. Ésta reside, esencialmente en su calidad de órgano supremo del Estado que lo representa, personifica y obliga a escala internacional. [13] Dicho cargo especial implica, por expresarlo de una forma plástica, que, cuando un Jefe de Estado se desplaza en el marco de una visita pública, no puede hacerlo nunca de modo totalmente personal en la medida en que es, ante todo, la comunidad a la que representa la que se acoge por el Estado que lo recibe.

55. Si bien no existe, en la actualidad, ningún convenio internacional que tenga por objeto definir de modo general el estatuto de los Jefes de Estado en Derecho internacional y, en particular, la cuestión de la entrada de éstos en el territorio de los Estados, no es menos cierto que los Jefes de Estado disfrutan indiscutiblemente, en virtud del Derecho internacional, de una posición que no es comparable a ninguna otra y menos a la de un ciudadano que pretende entrar en otro Estado a título exclusivamente privado.

56. El trato particular que el Derecho internacional reserva a los Jefes de Estado resulta, en gran medida, de la costumbre internacional, así como, en menor medida y en relación con determinados aspectos particulares, de convenios internacionales. [14] Dicho trato particular se refiere a la protección, las facilidades, los privilegios y las inmunidades que se les conceden. [15]

9 — Véase, en este mismo sentido, el artículo 4 TUE, apartado 1.

10 — El subrayado es mío.

11 — Apartado 33.

12 — *Ibidem*.

13 — Véase Salmon, J., «Représentativité internationale et chef d'État», *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, París, 2002, p. 155.

14 — Véanse, en particular, la Convención sobre las Misiones Especiales y la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, citadas en la nota 6 de las presentes conclusiones.

15 — Véase, a este respecto, Watts, A., «Heads of State», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, apartados 12 a 20; *Oppenheim's International Law*, 9ª ed., vol. 1, Peace, § 451 y ss., y Cosnard, M., «Les immunités du chef d'État», *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, *op. cit.*, p. 189.

57. La calidad de más alto representante del Estado propia de un Jefe de Estado, así como el principio de igualdad soberana de los Estados abogan, en mi opinión, a favor de la tesis contraria a la defendida por Hungría, a saber, que las visitas de los Jefes de Estado en el seno de los Estados miembros de la Unión dependen del consentimiento del Estado de acogida [16] y de las modalidades definidas por éste en el marco de su competencia y no pueden entenderse en términos de libre circulación.

58. Dicho esto, al igual que ocurre con toda competencia reservada a los Estados miembros, éstos no deben ejercer su competencia en materia diplomática de manera que pudiera conducir a una ruptura duradera de las relaciones diplomáticas entre dos Estados miembros. Tal ruptura sería, en efecto, incompatible con el proceso de integración que tiene por objeto crear, según los términos que figuran en el preámbulo del Tratado UE, «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» y obstaculizaría el logro de los objetivos esenciales de la Unión, entre ellos la promoción de la paz.

59. Únicamente una situación de paralización persistente de las relaciones diplomáticas entre dos Estados miembros contraria a las obligaciones asumidas por éstos de mantener relaciones de buena vecindad, que es consustancial a su decisión de adherirse a la Unión, pertenecería al ámbito del Derecho de la Unión, aunque sólo fuera porque, de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 3, último párrafo, los Estados miembros se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

60. Resulta manifiesto que no estamos aquí ante tal situación, lo que se demuestra, en particular, por la reunión celebrada el 10 de septiembre de 2009, es decir, unos días después del incidente que está en el origen del presente procedimiento, entre los Primeros Ministros húngaro y eslovaco. [17] Con ese motivo, éstos reiteraron su compromiso de cumplir y aplicar todos los artículos del Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa entre Hungría y la República Eslovaca, firmado en París el 19 de marzo de 1995. [18]

61. Al no estar el Derecho de la Unión destinado a regir el incidente producido el 21 de agosto de 2009, considero que no puede declararse la existencia de un incumplimiento en el sentido del artículo 259 TFUE.

62. En mi opinión, no modifica esta conclusión el análisis del motivo de que, para denegar la entrada en su territorio al Presidente Sólyom, la República Eslovaca supuestamente cometió un abuso de derecho al basarse, en su nota verbal de 21 de agosto de 2009, particularmente, en la Directiva 2004/38.

63. Es conocida la postura de la República Eslovaca en este punto. Reconoce que la mención de la Directiva 2004/38 en la referida nota verbal era inadecuada, postura con la que sólo puedo estar de acuerdo, habida cuenta de las consideraciones anteriores. Por lo tanto, no puedo deducir de ello que se trata de un abuso de derecho en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que requiere que se reúnan un elemento objetivo y otro subjetivo. [19]

64. Se desprende de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia que, tras varias tentativas por vía diplomática, dicha nota verbal constituía la última vía de que disponía la República Eslovaca para expresar su desacuerdo con la visita que el Sr. Sólyom había previsto realizar en una fecha que dicho Estado miembro consideraba sensible. Parece que las consideraciones relativas a la seguridad pública

16 — Se encuentra dicha referencia al «consentimiento» en varios convenios internacionales, en particular, en el artículo 2 de la Convención de Viena de 1961, en el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963, y en los artículos 1, letra a), 2 a 6 y 18, de la Convención sobre las Misiones Especiales.

17 — Véase el punto 10 de las presentes conclusiones.

18 — El texto de dicho Tratado puede consultarse, particularmente, en la *Revue générale de droit international public*, Éditions A. Pedone, París, 1995, p. 525.

19 — Véase la sentencia Emsland-Stärke, antes citada (apartados 52 y 53).

estaban en el origen de la referencia hecha en la citada nota a la Directiva 2004/38. [20] En la medida en que dicha Directiva, en particular su artículo 27, apartado 2, párrafo primero, se refiere a tales consideraciones, y en que la visita programada del Sr. Sólyom podía requerir una evaluación de los riesgos en materia de seguridad pública, habida cuenta del contexto político que la rodeaba, no considero que se haya acreditado que la República Eslovaca hubiera cometido un abuso de derecho al referirse a la Directiva 2004/38 en la nota verbal de 21 de agosto de 2009.

65. Por último, procede señalar, en respuesta al último motivo formulado por Hungría que, en la medida en que el presente litigio se refiere únicamente a la visita de un Jefe de Estado, no procede examinar con mayor detalle, en el marco del presente procedimiento, cuál sería la situación de los ciudadanos de la Unión que ejercen otros cargos oficiales.

IV. Conclusión

66. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a Hungría.

20 — Véase el apartado 57 del escrito de contestación de la República Eslovaca, así como el propio texto de la nota verbal de 21 de agosto de 2009, en la que se hace constar la consideración del riesgo para la seguridad.