Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de junio de 2020*

«Incumplimiento de Estado — Admisibilidad — Artículo 63 TFUE — Libre circulación de capitales — Existencia de una restricción — Carga de la prueba — Discriminación indirecta vinculada a la procedencia de los capitales — Artículo 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a la libertad de asociación — Normativa nacional que impone obligaciones sancionables de registro, de declaración y de publicidad a las asociaciones receptoras de ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros — Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Derecho al respeto de la vida privada — Artículo 8, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales — Derecho a la protección de datos de carácter personal — Normativa nacional que obliga a divulgar información acerca de las personas que conceden ayuda económica a asociaciones y del importe de tal ayuda — Justificación — Razón imperiosa de interés general — Transparencia de la financiación de las asociaciones — Artículo 65 TFUE — Orden público — Seguridad pública — Lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada — Artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales»

En el asunto C-78/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 6 de febrero de 2018,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. V. Di Bucci, L. Havas y L. Malferrari y por la Sra. K. Talabér-Ritz, y posteriormente por los Sres. Di Bucci, Havas y Malferrari, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz y H. Shev, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Hungría, representada por los Sres. M. Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: húngaro.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (Ponente), D. Šváby y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de octubre de 2019;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») al establecer restricciones discriminatorias, injustificadas e innecesarias respecto de las donaciones extranjeras en favor de organizaciones de la sociedad civil mediante la adopción de las disposiciones de la 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 lo sucesivo, «Ley de transparencia») que imponen obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciban directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y que contemplan la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan tales obligaciones.

I. Legislación húngara

A. Ley de transparencia

2 La exposición de motivos de la Ley de transparencia indica, entre otras cosas, que las organizaciones de la sociedad civil «contribuye[n] al control democrático y al debate público sobre los asuntos públicos», que «desempeñan un papel determinante en la formación de la opinión pública» y que «su transparencia es del mayor interés público».

3 La citada exposición de motivos señala asimismo que «el apoyo prestado por fuentes extranjeras desconocidas [a las organizaciones de la sociedad civil] es susceptible de ser utilizado por grupos de intereses extranjeros para promover —mediante la influencia social de estas organizaciones— sus propios intereses en vez de los objetivos comunitarios de la vida social y política de Hungría» y que este apoyo «puede poner en peligro los intereses políticos y económicos del país, así como el funcionamiento sin injerencias de las instituciones legales».

4 A tenor del artículo 1 de esta Ley:

«1. A los fines de la aplicación de la presente Ley, se tiene por organización receptora de ayuda extranjera toda asociación o fundación que se beneficia de una financiación en el sentido definido en el apartado 2 (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente, "organizaciones receptoras de ayuda extranjera").

2. En el sentido de la presente Ley, toda aportación de dinero o de otros activos procedentes directa o indirectamente del extranjero, con independencia del título jurídico, se considera ayuda desde el momento que alcance —por sí sola o cumulativamente—, en un ejercicio fiscal determinado, el doble del montante fijado en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (Ley LIII de 2017, relativa a la Prevención y la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo).

[…]

4. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley:

a) las asociaciones y fundaciones que no son consideradas organizaciones de la sociedad civil;

b) las asociaciones cubiertas por la a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Ley I de 2004, relativa al Deporte);

c) las organizaciones que ejercen una actividad religiosa;

d) las organizaciones y asociaciones de minorías nacionales cubiertas por la a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Ley CLXXIX de 2011, sobre los Derechos de las Minorías Nacionales), así como las fundaciones que ejercen, de conformidad con su acto constitutivo, una actividad directamente vinculada a la autonomía cultural de una minoría nacional o que representan y defienden los intereses de una minoría nacional determinada.»

5 El artículo 2 de la Ley de transparencia dispone lo siguiente:

«1. Toda asociación o fundación en el sentido del artículo 1, apartado 1, debe comunicar, en quince días, su transformación en organización receptora de ayuda extranjera una vez que el montante de las ayudas que ha recibido durante el año en cuestión alcance el doble del montante fijado en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Ley LIII de 2017, relativa a la Prevención y la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo.

2. La organización receptora de ayuda extranjera debe enviar la declaración mencionada en el apartado 1 al tribunal competente de su sede social (en lo sucesivo, "órgano jurisdiccional de registro") y facilitar los datos especificados en el anexo I. El órgano jurisdiccional de registro incorporará la declaración a los registros relativos a la asociación o a la fundación que figuren en el registro de las organizaciones civiles y otras organizaciones consideradas no comerciales (en lo sucesivo, "registro") y registrará la asociación o la fundación como organización receptora de ayuda extranjera.

3. Aplicando por analogía las reglas enunciadas en el apartado 1, la organización receptora de ayuda extranjera debe transmitir al órgano jurisdiccional de registro, al mismo tiempo que su liquidación, una declaración con los datos especificados en el anexo I relativos a las ayudas recibidas durante el año precedente. En la declaración deben figurar, para el año en cuestión:

a) para una ayuda no superior a 500 000 forintos [húngaros (HUF) (unos 1 500 euros)] por donante, las informaciones indicadas en la parte II, punto A, del anexo I,

b) para una ayuda igual o superior a 500 000 [HUF] por donante, las informaciones indicadas en la parte II, punto B, del anexo I.

4. Antes del 15 de cada mes, el órgano jurisdiccional de registro debe enviar al ministro encargado de la gestión del portal de informaciones civiles el nombre, la sede y el identificador fiscal de las asociaciones y fundaciones que haya inscrito en el registro como organizaciones receptoras de ayuda extranjera durante el mes precedente. El ministro encargado de la gestión del portal de informaciones civiles difundirá sin demora las informaciones así transmitidas con el fin de hacerlas accesibles pública y gratuitamente en la plataforma electrónica establecida al efecto.

5. Una vez hecha su declaración en el sentido del apartado 1, la organización receptora de ayuda extranjera debe hacer saber sin demora en su página de acceso y en sus publicaciones y otros productos de prensa, en el sentido de la Ley sobre la Libertad de Prensa y las Reglas Fundamentales Aplicables a los Contenidos Difundidos por los Medios de Comunicación, que ha sido considerada como una organización receptora de ayuda extranjera en el sentido de la presente Ley.

6. La organización receptora de ayuda extranjera seguirá vinculada por la obligación establecida en el apartado 5 mientras sea considerada como una organización [de ese carácter] en el sentido de la presente Ley.»

6 El artículo 3 de la Ley de transparencia establece lo siguiente:

«1. Si la asociación o la fundación no respeta las obligaciones que le impone la presente Ley, el fiscal debe, desde que tenga conocimiento de ello y de conformidad con las normas que le son aplicables, conminar a la asociación o a la fundación a cumplir con sus obligaciones en los treinta días siguientes.

2. Si la organización receptora de ayuda extranjera no cumple con la obligación indicada por el fiscal, este debe conminarla de nuevo a cumplir con las obligaciones que le impone la presente Ley en el plazo de quince días. En los quince días siguientes a la expiración de este plazo sin resultado, el fiscal interesará ante el tribunal competente la imposición de una multa con arreglo al artículo 37, apartado 2, de la a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (Ley CLXXXI de 2011, sobre el Registro en los Tribunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Reglas y Procedimientos Aplicables).

3. Después de haber dirigido una nueva conminación a la organización con arreglo al apartado 2, el fiscal actuará respetando la exigencia de proporcionalidad, aplicando por analogía las reglas de la az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ley CLXXV de 2011, sobre el derecho de asociación, el estatuto de asociación sin ánimo de lucro y el funcionamiento y la financiación de las organizaciones de la sociedad civil) y de la Ley CLXXXI de 2011, sobre el Registro en los Tribunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Reglas y Procedimientos Aplicables.»

7 El artículo 4 de la Ley de transparencia dispone lo siguiente:

«1. Si la aportación de dinero o de otros activos de los que se ha beneficiado la organización receptora de ayuda extranjera no alcanza, durante el año siguiente al ejercicio fiscal al que se refiere el artículo 2, apartado 3, el doble del montante indicado en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Ley LIII de 2017, relativa a la Prevención y la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo, la asociación o la fundación dejará de ser considerada como una organización receptora de ayuda extranjera y comunicará esta información —aplicando por analogía las reglas relativas a la declaración — en los treinta días siguientes a la adopción de su informe anual del año en que se produce esta circunstancia. El órgano jurisdiccional de registro transmitirá este hecho, en aplicación del artículo 2,

apartado 4, al ministro encargado de la gestión del portal de las informaciones civiles, que suprimirá sin dilación de la plataforma electrónica establecida al efecto los datos de la organización de la que se trate.

2. Tras la declaración contemplada en el apartado 1, el órgano jurisdiccional de registro suprimirá del registro la indicación de que la asociación o la fundación es una organización receptora de ayuda extranjera.»

8 El anexo I de la Ley de transparencia puntualiza, en su parte I, que la declaración sobre la transformación de una organización de la sociedad civil en organización receptora de ayuda extranjera a la que se refiere el artículo 2 de dicha Ley debe indicar el año en el cual se produce tal transformación, así como el nombre, el domicilio social y el número de identificación de la organización de que se trate.

9 Además, el referido anexo I establece, en su parte II, punto A, que, en caso de que el total de la ayuda recibida del extranjero no alcance el importe señalado en el artículo 2, apartado 3, de dicha Ley, la declaración en cuestión deberá mencionar, en primer término, el total de las aportaciones dinerarias recibidas; en segundo término, el total de las aportaciones de otros activos recibidas, y, en tercer término, el número total de donantes de los que proceden tales aportaciones.

10 Por último, el citado anexo I establece, en su parte II, punto B, que, en caso de que el total de la ayuda recibida del extranjero alcance o supere el importe señalado en el artículo 2, apartado 3, de la misma Ley, la declaración deberá detallar la cuantía y la fuente de cada ayuda recibida, indicando, en el supuesto de que dicha fuente sea una persona física, el nombre, el país y el municipio de residencia de esta, o, en caso de que sea una persona jurídica, la razón social y su domicilio social.

B. Ley CLXXV de 2011

11 La Ley CLXXV de 2011, sobre el derecho de asociación, el estatuto de asociación sin ánimo de lucro y el funcionamiento y la financiación de las organizaciones de la sociedad civil, a la que se refiere el artículo 3 de la Ley de transparencia, dispone en su artículo 3, apartado 3, lo siguiente:

«El ejercicio del derecho de asociación […] no puede consistir en una infracción ni en una incitación a cometer una infracción […]».

12 El artículo 11, apartado 4, de dicha Ley establece lo siguiente:

«Los órganos jurisdiccionales disolverán la asociación, a instancias del fiscal, si su funcionamiento o su actividad infringe el artículo 3, apartados 3 a 5.»

C. Ley CLXXXI de 2011

13 La Ley CLXXXI de 2011, sobre el Registro en los Tribunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Reglas y Procedimientos Aplicables, a la que se refiere también el artículo 3 de la Ley de transparencia, contiene, entre otros, un artículo 71/G, apartado 2, en virtud del cual el órgano jurisdiccional competente puede adoptar, respecto de una organización de la sociedad civil, las siguientes medidas:

«a) imponer una multa de 10 000 a 900 000 [HUF (unos 30 a 2 700 euros) a la organización o al representante […];

b) anular la decisión […] irregular de la organización y, de ser necesario, ordenar la adopción de una nueva decisión en un plazo adecuado;

c) de ser probable que el funcionamiento correcto de la organización pueda restablecerse convocando a su órgano principal, convocar al órgano decisional de la organización o atribuir ese cometido a una persona o a una organización adecuadas —a costa de la organización—;

d) designar un administrador por una duración máxima de noventa días si el restablecimiento del funcionamiento correcto de la organización no puede asegurarse de otro modo y si, visto el resultado, ello parece particularmente justificado teniendo en cuenta el funcionamiento de la organización u otras circunstancias;

e) disolver la organización.»

D. Ley LIII de 2017

14 El importe establecido en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Ley LIII de 2017, relativa a la Prevención y la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo, al que se remiten los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de transparencia, es de 7 200 000 HUF (unos 20 800 euros).

II. Procedimiento administrativo previo

15 El 14 de julio de 2017, la Comisión remitió a Hungría un escrito de requerimiento (en lo sucesivo, «escrito de requerimiento») en el que consideraba que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta al adoptar la Ley de transparencia y le señalaba un plazo de un mes para presentar observaciones.

16 El 17 de julio de 2017, Hungría solicitó una prórroga de dicho plazo, que la Comisión le denegó.

17 El 14 de agosto y el 7 de septiembre de 2017, Hungría envió a la Comisión dos tandas de observaciones acerca del escrito de requerimiento, rebatiendo el carácter fundado de las imputaciones que en él se recogían.

18 El 5 de octubre de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado (en lo sucesivo, «dictamen motivado») en el que consideraba que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta al establecer restricciones discriminatorias, injustificadas e innecesarias respecto de las donaciones extranjeras en favor de organizaciones de la sociedad civil mediante las disposiciones de la Ley de transparencia que imponen obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciban directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y que contemplan la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan tales obligaciones. Asimismo, la Comisión señaló a Hungría un plazo de un mes para que adoptase las medidas necesarias para conformarse al dictamen motivado o para presentarle observaciones.

19 El 12 de octubre de 2017, Hungría solicitó una prórroga de dicho plazo, que la Comisión le denegó.

20 El 5 de diciembre de 2017, Hungría envió a la Comisión observaciones acerca del dictamen motivado, rebatiendo el carácter fundado de las imputaciones que en él se recogían.

21 La Comisión, a quien no convencieron tales observaciones, decidió, el 7 de diciembre de 2017, interponer el presente recurso.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de agosto de 2018, el Reino de Suecia solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de agosto de 2018, Hungría presentó sus observaciones escritas sobre dicha solicitud.

24 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2018, Comisión/Hungría (C-78/18, no publicado, EU:C:2018:790), este estimó la referida solicitud.

IV. Sobre la admisibilidad

A. Alegaciones de las partes

25 En su escrito de contestación, Hungría sostiene que el recurso debe ser declarado inadmisible debido al comportamiento de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo y a las ilegalidades que, a su juicio, se derivan de tal conducta.

26 A este respecto, Hungría expone, por una parte, que la Comisión, en primer lugar, la obligó a presentar sus observaciones acerca del escrito de requerimiento y, posteriormente, del dictamen motivado en el plazo de un mes, en lugar de los dos meses que se aplican habitualmente en los procedimientos administrativos previos; en segundo lugar, denegó sus solicitudes de prórroga de dicho plazo de forma sumaria y estereotipada, sin justificar la existencia de una particular urgencia, y, en tercer lugar, tomó la decisión de interponer el presente recurso apenas dos días después de haber recibido sus observaciones acerca del dictamen motivado.

27 Por otra parte, Hungría alega que el comportamiento de la Comisión ha viciado de ilegalidad el procedimiento administrativo previo. Según afirma, tal comportamiento demuestra que la referida institución no ha tratado de forma adecuada de escuchar su posición, vulnerando el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, y el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta. Además, dicho comportamiento ha aumentado sus dificultades para rebatir las imputaciones formuladas por la Comisión y constituye, por tanto, una vulneración del derecho de defensa.

28 En su escrito de dúplica, Hungría señala, por lo demás, que la Comisión pretende justificar su comportamiento invocando el hecho de que las autoridades húngaras no querían derogar la Ley de transparencia. Pues bien, a su parecer, esta circunstancia puede darse en todos los procedimientos por incumplimiento de un Estado y, por tanto, no permite acreditar la existencia de una situación particular de urgencia. Además, no puede invocarse tal circunstancia para justificar una reducción de los plazos aplicables al procedimiento administrativo previo sin vulnerar los objetivos que este persigue.

29 La Comisión, apoyada por el Reino de Suecia, niega que este razonamiento resulte fundado.

B. Apreciación del Tribunal de Justicia

30 Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el hecho de que la Comisión someta un procedimiento administrativo previo a plazos breves no puede, en sí mismo, provocar la inadmisibilidad del correspondiente recurso de incumplimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda, 74/82, EU:C:1984:34, apartados 12 y 13). En efecto, la inadmisibilidad se impone únicamente en el supuesto de que el comportamiento de la Comisión haya

aumentado las dificultades del Estado miembro para rebatir las imputaciones por ella formuladas y con ello haya violado el derecho de defensa, extremo que corresponde acreditar a dicho Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica, C-287/03, EU:C:2005:282, apartado 14, y de 21 de enero de 2010, Comisión/Alemania, C-546/07, EU:C:2010:25, apartado 22).

31 En el presente asunto, Hungría no ha acreditado que el comportamiento de la Comisión haya aumentado sus dificultades para rebatir las imputaciones formuladas por dicha institución. Por lo demás, el examen del desarrollo del procedimiento administrativo previo, tal como se ha expuesto en los apartados 15 a 20 de la presente sentencia, muestra antes de nada que, tras haber presentado observaciones acerca del escrito de requerimiento en el plazo de un mes que la Comisión le había señalado, Hungría presentó, tres semanas más tarde, nuevas observaciones a este respecto, observaciones que fueron aceptadas por la referida institución. A continuación, dicho Estado miembro presentó observaciones acerca del dictamen motivado en un plazo de dos meses, que se corresponde con el que se aplica normalmente en los procedimientos administrativos previos, cuando en realidad se le había señalado un plazo de un mes a estos efectos, y también estas observaciones fueron aceptadas por la Comisión. Por último, el análisis de la correspondencia intercambiada durante el procedimiento administrativo previo y de la demanda que dio inicio al procedimiento judicial muestra que la Comisión tomó debidamente en consideración todas las observaciones presentadas por Hungría en las diferentes fases de aquel procedimiento.

32 Por consiguiente, no se ha acreditado que el comportamiento de la Comisión haya aumentado las dificultades de Hungría para rebatir las imputaciones formuladas por dicha institución y con ello haya violado el derecho de defensa.

33 En consecuencia, el recurso es admisible.

V. Sobre la carga de la prueba

A. Alegaciones de las partes

34 En su escrito de contestación, Hungría alega que, suponiendo que sea admisible, el recurso debe ser desestimado de antemano porque no cumple los requisitos aplicables en materia de práctica de prueba. Afirma que incumbe a la Comisión demostrar la existencia de los incumplimientos que persigue, sin que pueda basarse en ninguna presunción. Pues bien, en el presente asunto, la referida institución no aporta pruebas, en su opinión, de que la Ley de transparencia haya tenido efectos prácticos en la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE.

35 La Comisión, apoyada por el Reino de Suecia, rebate el carácter fundado de esta alegación.

B. Apreciación del Tribunal de Justicia

36 Como se deriva de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión acreditar la existencia de los incumplimientos que alega, sin que pueda basarse en ninguna presunción (sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, EU:C:1982:192, apartado 6, y de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67, apartado 60).

37 No obstante, la existencia de un incumplimiento puede probarse, en caso de que tenga su origen en la adopción de una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se niegan, mediante un análisis jurídico de las disposiciones de tal medida (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, apartados 52 y 55, y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica, C-577/10, EU:C:2012:814, apartado 35).

38 Pues bien, el incumplimiento que la Comisión imputa a Hungría en el presente asunto tuvo su origen en la adopción de una medida legislativa cuya existencia y aplicación no niega el citado Estado miembro y cuyas disposiciones son objeto de análisis jurídico en la demanda que da inicio al procedimiento judicial.

39 Por consiguiente, Hungría carece de fundamento para imputar a la Comisión que no ha aportado pruebas de los efectos prácticos de la Ley de transparencia en la libertad de circulación garantizada en el artículo 63 TFUE.

VI. Sobre el fondo

A. Sobre el artículo 63 TFUE

1. Sobre la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales

a) Alegaciones de las partes

40 La Comisión, apoyada por el Reino de Suecia, alega, antes de nada, que la Ley de transparencia restringe la libre circulación de capitales al tratar de forma indirectamente discriminatoria los movimientos de capitales entre Hungría, por una parte, y los demás Estados miembros, así como los países terceros, por otra parte. Afirma que, sin referirse a la nacionalidad, esta Ley se aplica mediante un criterio basado en la existencia de movimientos de capitales procedentes del extranjero, más concretamente de ayuda económica pagada a las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría por parte de personas físicas o jurídicas que tienen su lugar de residencia o su domicilio social en otro Estado miembro o en un país tercero.

41 Además, según la Comisión, Hungría carece de fundamento para afirmar que el recurso a dicho criterio refleja la existencia de una diferencia objetiva entre la situación de los nacionales húngaros y la de los nacionales de otros Estados miembros o de países terceros ligada al hecho de que resulta más fácil para las autoridades húngaras competentes controlar la ayuda económica concedida por aquellos, cuyo lugar de residencia o domicilio social se encuentra en territorio nacional, que la otorgada por estos. A juicio de la Comisión, el lugar de establecimiento no puede servir de parámetro para apreciar la comparabilidad objetiva de dos situaciones.

42 Por último, la Comisión y el Reino de Suecia alegan, con carácter subsidiario, que, si la Ley de transparencia no se califica de medida indirectamente discriminatoria, debe declararse, no obstante, que establece un conjunto de obligaciones capaces no solo de disuadir a las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría, sino también a las personas físicas o jurídicas que puedan aportarles ayuda económica desde otros Estados miembros o desde países terceros, de ejercer la libre circulación de capitales que les garantiza el artículo 63 TFUE. Afirman que las obligaciones impuestas a las organizaciones afectadas de registrarse con la denominación de «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» y de presentarse sistemáticamente como tales las disuade de seguir aceptando tal ayuda. Además, las obligaciones de declaración y de publicidad que las acompañan disuaden a las personas que conceden tal ayuda de seguir haciéndolo y desaniman a otras personas de hacerlo.

43 En su defensa, Hungría destaca, por una parte, que la Ley de transparencia no puede calificarse de medida indirectamente discriminatoria. Afirma que su aplicación depende de un criterio vinculado no a la nacionalidad de las personas que conceden ayuda económica a las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría, sino a la fuente de tal ayuda. Además, el recurso a dicho criterio se justifica por el hecho de que la situación de la ayuda económica pagada por personas domiciliadas en Hungría y la de la concedida por personas domiciliadas en el extranjero es diferente, en la medida en

que la primera puede ser controlada más fácilmente que la segunda por las autoridades húngaras competentes y en que las normas relativas a la prevención del blanqueo y a la transparencia no son necesariamente aplicables en los Estados miembros o los países terceros de los que procede la segunda.

44 Por otra parte, según el citado Estado miembro, no cabe considerar tampoco que las obligaciones de registro, de declaración y de publicidad establecidas por la Ley de transparencia y las sanciones que las acompañan tengan un efecto disuasorio sobre la libre circulación de capitales. A juicio de Hungría, tales obligaciones están redactadas en términos objetivos y neutros. Además, afectan exclusivamente a las personas físicas o jurídicas que conceden ayuda financiera por encima de determinados importes, que no son muchas.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

45 El artículo 63 TFUE establece, en su apartado 1, que quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.

46 Como se desprende de su tenor, la infracción de esta disposición presupone la existencia tanto de movimientos de capitales con una dimensión transfronteriza como de una restricción a la libre circulación de estos.

47 Por lo que respecta, en primer lugar, a la existencia de movimientos de capitales, de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que, a falta de definición en el Tratado FUE del concepto de «movimientos de capitales», este se conforma teniendo en cuenta, con carácter indicativo y no exhaustivo, la nomenclatura que figura en el anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado CE [artículo derogado por el Tratado de Ámsterdam] (DO 1988, L 178, p. 5) [sentencias de 27 de enero de 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, apartado 24, y de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 54].

48 Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las sucesiones y las donaciones, que están comprendidas en la rúbrica XI del referido anexo I, titulada «Movimientos de capitales de carácter personal», constituyen movimientos de capitales, salvo en los casos en que sus elementos constitutivos se encuentren situados en el interior de un solo Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2012, van Putten, C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, apartado 29, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Francia, C-485/14, no publicada, EU:C:2015:506, apartado 22).

49 Además, este concepto engloba los préstamos o créditos financieros y las fianzas u otras garantías concedidos por no residentes a residentes, tal como se enumeran en los puntos VIII y IX del citado anexo I.

50 Pues bien, en el presente asunto la Ley de transparencia se aplica, según su artículo 1, apartados 1 y 2 —sin perjuicio de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 4 de dicho artículo—, desde el momento en que una asociación o fundación domiciliada en Hungría recibe una «aportación de dinero o de otros activos procedentes directa o indirectamente del extranjero, con independencia del título jurídico», que alcance un cierto importe a lo largo de un ejercicio fiscal determinado.

51 De ello se desprende que dicha Ley se aplica en caso de movimientos de capitales con una dimensión transfronteriza que, habida cuenta de la mención de que están cubiertos «con independencia del título jurídico», pueden adoptar la forma, entre otros, de donaciones, dotaciones, sucesiones, préstamos, créditos, garantías o incluso fianzas concedidas por personas físicas o jurídicas.

52 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales, de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que el concepto de «restricción» que figura en el artículo 63 TFUE comprende, con carácter general, todo obstáculo a los movimientos de capitales tanto entre Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 39 y jurisprudencia citada) como entre Estados miembros y países terceros [véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de enero de 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, apartados 19 a 21, y de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países), C-135/17, EU:C:2019:136, apartado 26].

53 Este concepto incluye, en particular, las medidas estatales de carácter discriminatorio en la medida en que establezcan, directa o indirectamente, una diferencia de trato entre los movimientos nacionales de capitales y los movimientos transfronterizos de capitales que no corresponda a una diferencia objetiva entre las situaciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, apartado 46, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Francia, C-485/14, no publicada, EU:C:2015:506, apartados 25 y 26), medidas que, por tanto, pueden disuadir a las personas físicas o jurídicas de otros Estados miembros o de países terceros de efectuar movimientos transfronterizos de capitales.

54 En el presente asunto, es preciso hacer constar, antes de nada, que la Ley de transparencia somete a todas las asociaciones o fundaciones comprendidas en su ámbito de aplicación que reciban ayuda económica procedente de un Estado miembro distinto de Hungría o de un país tercero a un conjunto de obligaciones específicas consistentes en registrarse, «como organización receptora de ayuda extranjera», ante los órganos jurisdiccionales competentes (artículo 2, apartado 1), en remitir a dichos órganos jurisdiccionales una declaración que contenga una serie de datos acerca de su identidad, de la ayuda económica que alcance o supere determinados importes recibida de personas físicas o jurídicas que tienen su lugar de residencia o su domicilio social en otro Estado miembro o en un país tercero, así como de la identidad de dichas personas (artículo 2, apartados 2 y 3), y en indicar, en su sitio web y en sus publicaciones y otros productos de prensa, el hecho de que son organizaciones receptoras de ayuda extranjera (artículo 2, apartado 5).

55 Además, esta Ley exige que el ministro encargado de la gestión del portal de informaciones civiles difunda información acerca de dichas asociaciones y fundaciones en una plataforma electrónica establecida al efecto a la que el público puede acceder gratuitamente (artículo 2, apartado 4).

56 Por último, dispone que el incumplimiento de las obligaciones aplicables a las asociaciones y fundaciones de que se trata las expone a una serie de sanciones que comprenden la adopción de requerimientos de subsanación por parte del fiscal competente, la imposición de multas por un importe de entre 10 000 y 900 000 HUF (entre unos 30 y 2 700 euros) por el órgano jurisdiccional competente y la posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional ordene su disolución a instancias del fiscal (artículo 3).

57 Esta pluralidad de medidas, que han sido introducidas de forma conjunta y que persiguen un objetivo común, establece un cúmulo de obligaciones que, a la vista de su contenido y de su combinación, pueden obstaculizar la libre circulación de capitales que pueden invocar tanto las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría, en cuanto destinatarias de movimientos de capitales en forma de ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros, como las personas físicas o jurídicas que les conceden dicha ayuda y que están, por tanto, en el origen de tales movimientos de capitales.

58 Más precisamente, las disposiciones a las que se hace referencia en los apartados 50 y 54 a 56 de la presente sentencia establecen un régimen aplicable, de forma específica y exclusiva, a las asociaciones y a las fundaciones que reciben ayuda económica, procedente de otros Estados miembros o de países terceros, de una cuantía que alcanza el importe previsto en la Ley de transparencia. En particular, tal ayuda las singulariza como «organizaciones receptoras de ayuda extranjeras», imponiéndoles que se

declaren, se registren y se presenten sistemáticamente al público con esta denominación, so pena de sanciones que pueden llegar incluso a su disolución. Al estigmatizar de este modo a estas asociaciones y fundaciones, las disposiciones indicadas pueden crear un clima de desconfianza hacia ellas, capaz de disuadir a las personas físicas o jurídicas de otros Estados miembros o de países terceros de proporcionarles ayuda económica.

59 Por lo demás, este régimen conlleva formalidades y cargas administrativas adicionales que recaen exclusivamente sobre tales asociaciones y fundaciones debido al origen «extranjero» de la ayuda económica puesta a su disposición.

60 Las citadas disposiciones se dirigen además a las personas que conceden ayuda económica a esas mismas asociaciones o fundaciones desde otros Estados miembros o países terceros y disponen que se divulgue públicamente información acerca de tales personas y de dicha ayuda económica, lo que también puede disuadirlas de proporcionar tal ayuda.

61 De este modo, las disposiciones controvertidas, consideradas en su conjunto, dispensan un trato diferente no solo a las asociaciones y fundaciones domiciliadas en Hungría que reciben ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros respecto de aquellas que reciben ayuda económica de fuentes húngaras, sino también a las personas que conceden ayuda económica a dichas asociaciones y fundaciones desde otro Estado miembro o un país tercero respecto de aquellas que lo hacen desde un lugar de residencia o un domicilio social situado en Hungría.

62 Pues bien, estas diferencias de trato en función de la procedencia nacional o «extranjera» de la ayuda económica de que se trate y, por tanto, del lugar en el que esté situada la residencia o el domicilio social de las personas físicas o jurídicas que la conceden constituyen una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad (véanse por analogía, en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores, las sentencias de 24 de septiembre de 1998, Comisión/Francia, C-35/97, EU:C:1998:431, apartados 38 y 39, y de 5 de mayo de 2011, Comisión/Alemania, C-206/10, EU:C:2011:283, apartados 37 y 38).

63 En contra de lo que afirma Hungría, el lugar de residencia o de establecimiento de las personas físicas o jurídicas que conceden tal ayuda económica no puede, por definición, constituir un criterio válido para concluir que existe una diferencia objetiva entre las situaciones de que se trata y para excluir, en consecuencia, la existencia de tal discriminación indirecta (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2011, Comisión/Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, apartado 35).

64 Por consiguiente, las citadas disposiciones constituyen medidas indirectamente discriminatorias, toda vez que establecen diferencias de trato que no corresponden a diferencias objetivas entre las situaciones.

65 En consecuencia, las obligaciones de registro, de declaración y de publicidad que recaen sobre las «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» en virtud de los artículos 1 y 2 de la Ley de transparencia y las sanciones previstas en el artículo 3 de dicha Ley constituyen, apreciadas en conjunto, una restricción a la libre circulación de capitales, prohibida por el artículo 63 TFUE salvo que esté justificada de conformidad con el Tratado FUE y la jurisprudencia.

2. Sobre la existencia de justificación

a) Alegaciones de las partes

66 La Comisión y el Reino de Suecia afirman que la restricción a la libre circulación de capitales que supone la Ley de transparencia no puede justificarse ni por una de las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE ni por una razón imperiosa de interés general.

67 A este respecto, la referida institución y el citado Estado miembro admiten que los objetivos invocados por Hungría, consistentes en aumentar la transparencia de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil, por una parte, y en proteger el orden público y la seguridad pública luchando contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y, más ampliamente, la delincuencia organizada, por otra parte, son, en principio, legítimos.

68 No obstante, a su parecer, en el presente asunto se aprecia claramente que tales objetivos no permiten justificar obligaciones como las establecidas por la Ley de transparencia.

69 Afirman que el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), autoriza a los Estados miembros a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública, pero tales razones deben ser interpretadas de manera estricta y no pueden justificar una normativa cuyas disposiciones estigmatizan por principio y de forma indiferenciada a las «organizaciones receptoras de ayuda extranjera». Además, Hungría no acredita la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública, ni demuestra que las obligaciones establecidas por la Ley de transparencia permitan, de forma efectiva, luchar contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y, más ampliamente, la delincuencia organizada.

70 En cuanto al objetivo de transparencia y, más aún, de rastreabilidad de los movimientos de capitales destinados a las organizaciones que participan en la vida pública, estiman que puede considerarse una razón imperiosa de interés general. No obstante, este objetivo no puede justificar, en una Unión Europea basada en valores comunes y que promueve la participación activa de sus ciudadanos en la vida pública incluso en un Estado miembro distinto de aquel en el que están establecidos, que una normativa nacional parta del principio de que las organizaciones de la sociedad civil que disfrutan de la ayuda económica procedente de personas domiciliadas en otros Estados miembros son sospechosas.

71 En cualquier caso, según afirman, las disposiciones de la Ley de transparencia van más allá de lo que es necesario y resulta proporcionado para alcanzar los objetivos invocados por Hungría.

72 En su defensa, este Estado miembro afirma, en primer lugar, que la citada Ley está justificada, con carácter principal, por una razón imperiosa de interés general y, con carácter accesorio, por algunas de las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE.

73 Señala que, por una parte, dicha Ley se enmarca en un contexto de aumento del importe de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil mediante capitales procedentes de otros Estados miembros o de países terceros —que ha pasado de 68 400 millones de forintos (unos 228 millones de euros) en el año 2010 a 169 600 millones de forintos (unos 565 millones de euros) en el año 2015— y de trabajos legislativos dirigidos, tanto a escala europea como nacional, a asegurar una mayor rastreabilidad de los movimientos de capitales. Por tanto, la citada Ley está, a su parecer, justificada por una razón imperiosa de interés general consistente en aumentar la transparencia de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta la influencia de estas en la vida pública.

74 Por otra parte, la misma Ley se justifica también por razones vinculadas al orden público y a la seguridad pública, en el sentido del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), consistentes en luchar contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y, más ampliamente, la delincuencia organizada, aumentando la transparencia en relación con financiación que puede camuflar actividades sospechosas.

75 En segundo lugar, según Hungría, la Ley de transparencia es necesaria y proporcionada a estos diferentes objetivos.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

76 Como se desprende de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una medida estatal que restringe la libre circulación de capitales solo puede admitirse a condición de que, en primer lugar, esté justificada por una de las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE o por una razón imperiosa de interés general y de que, en segundo lugar, respete el principio de proporcionalidad, lo cual supone que sea adecuada para garantizar, de forma coherente y sistemática, que se alcance el objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 59 a 61 y jurisprudencia citada].

77 Por lo demás, corresponde al Estado miembro interesado demostrar que se cumplen estos dos requisitos cumulativos (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartado 62 y jurisprudencia citada). En cuanto, más concretamente, al requisito de que las disposiciones de que se trate deben estar justificadas por una de las razones que se enumeran en el artículo 65 TFUE o por una razón imperiosa de interés general, dicho Estado miembro debe acreditar, de forma concreta por lo que respecta a las circunstancias del asunto en cuestión, que tales disposiciones están justificadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, apartados 66 a 69, y de 16 de julio de 2009, Comisión/Polonia, C-165/08, EU:C:2009:473, apartados 53 y 57).

78 En el presente asunto, en cuanto a la justificación invocada con carácter principal por Hungría, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que el objetivo de aumentar, mediante obligaciones de declaración y de publicidad, la transparencia de la ayuda económica concedida a personas físicas y jurídicas con cargo a fondos públicos otorgados por la Unión puede considerarse una razón imperiosa de interés general, teniendo en cuenta los principios de apertura y de transparencia que deben orientar la actividad de las instituciones de la Unión con arreglo a los artículos 1 TUE, párrafo segundo, 10 TUE, apartado 3, y 15 TFUE, apartados 1 y 3. En efecto, tal objetivo puede mejorar la información de los ciudadanos a este respecto y permitirles participar más activamente en el debate público (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartados 68 a 71 y jurisprudencia citada).

79 En la medida en que, como admiten tanto la Comisión y el Reino de Suecia como Hungría, determinadas organizaciones de la sociedad civil, a la vista de los fines que persiguen y de los medios de que disponen, pueden tener una influencia considerable en la vida y el debate públicos (TEDH, sentencia de 14 de abril de 2009, Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 y 38, y TEDH, sentencia de 8 de noviembre de 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166 y 167), es preciso considerar que el objetivo de aumentar la transparencia de la ayuda económica concedida a tales organizaciones también puede constituir una razón imperiosa de interés general.

80 Por lo demás, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en cuanto razón imperiosa de interés general, este objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones puede justificar la adopción de una normativa nacional que restrinja de manera más intensa la libre circulación de los capitales procedentes de países terceros que la de los capitales procedentes de otros Estados miembros. En efecto, los movimientos de capitales procedentes de países terceros se diferencian de los movimientos de capitales procedentes de otros Estados miembros en que no están sujetos, en sus países de origen, a las medidas de armonización normativa y de cooperación entre autoridades nacionales que se aplican en todos los Estados miembros [véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de diciembre de 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, apartados 36 y 37, y de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países), C-135/17, EU:C:2019:136, apartado 90].

81 En el presente asunto, no obstante, es preciso señalar, en primer lugar, que las obligaciones de registro, de declaración y de publicidad, así como las sanciones fijadas por las disposiciones de la Ley de transparencia mencionadas en el apartado 65 de la presente sentencia, se aplican por igual a todas las organizaciones de la sociedad civil que reciban, procedente de cualquier Estado miembro distinto de Hungría o de cualquier país tercero, ayuda económica de una cuantía que alcance el importe previsto por dicha Ley.

82 Pues bien, pese a la carga de la prueba que recae sobre ella en materia de justificación, Hungría no explica las razones por las que el objetivo por ella invocado, consistente en aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones, justifica en su opinión que tales obligaciones se apliquen por igual respecto de toda ayuda económica procedente de cualquier otro Estado miembro o de cualquier país tercero desde el momento en que su cuantía alcance el importe previsto por la Ley de transparencia. Además, no expone tampoco los motivos por los que ese mismo objetivo justifica a su parecer que las obligaciones de que se trata se apliquen por igual a todas las organizaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, en lugar de centrarse en aquellas que, a la vista de los objetivos que persiguen y de los medios de los que disponen, pueden tener realmente una influencia considerable en la vida y el debate públicos.

83 En segundo lugar, la Ley de transparencia obliga a cada una de dichas organizaciones a registrarse y a presentarse sistemáticamente bajo la denominación específica de «organización receptora de ayuda extranjera». Por lo demás, la exposición de motivos de la citada Ley indica que el apoyo prestado a las organizaciones de la sociedad civil por personas domiciliadas «en el extranjero» «es susceptible de ser utilizado por grupos de intereses extranjeros para promover —mediante la influencia social de estas organizaciones— sus propios intereses en vez de los objetivos comunitarios de la vida social y política de Hungría» y que dicho apoyo «puede poner en peligro los intereses políticos y económicos del país, así como el funcionamiento sin injerencias de las instituciones legales».

84 De ello resulta que Hungría ha querido aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones porque considera que la ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros puede poner en peligro intereses importantes.

85 Pues bien, admitiendo incluso que quepa considerar que parte de la ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros concedida a las organizaciones a las que se aplica la Ley de transparencia pueda poner en peligro intereses importantes de Hungría, no es menos cierto que los motivos invocados por dicho Estado miembro para aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones, tal como se han expuesto en el apartado 83 de la presente sentencia, no pueden justificar las obligaciones mencionadas en dicho apartado.

86 En efecto, el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones, por legítimo que sea, no puede justificar una normativa de un Estado miembro que se basa en una presunción de principio e indiferenciada según la cual toda ayuda económica pagada por una persona física o jurídica domiciliada en otro Estado miembro o en un país tercero y toda organización de la sociedad civil que reciba tal ayuda económica pueden, en sí mismas, poner en peligro los intereses políticos y económicos de aquel Estado miembro y el funcionamiento sin injerencias de sus instituciones.

87 Por consiguiente, en el presente asunto no se evidencia que el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones pueda justificar la Ley de transparencia, habida cuenta del contenido y de la finalidad de las disposiciones de esta.

88 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 Hungría invoca con carácter subsidiario, debe recordarse que tales razones pueden invocarse, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en un ámbito determinado siempre que el legislador no haya llevado a cabo la armonización completa

de las medidas dirigidas a garantizar su protección (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de octubre de 2007, Comisión/Alemania, C-112/05, EU:C:2007:623, apartados 72 y 73, y de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, apartado 60).

89 Pues bien, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión solo ha llevado a cabo una armonización parcial de las medidas dirigidas a luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, de modo que los Estados miembros siguen pudiendo invocar la lucha contra el blanqueo y la financiación del terrorismo, como razones vinculadas al orden público, para justificar aquellas disposiciones nacionales que restrinjan la libre circulación de capitales (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, apartados 61 a 64, y de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 38).

90 Asimismo, a falta de armonización más general en este ámbito, la lucha contra la delincuencia organizada puede ser invocada por los Estados miembros como razón vinculada a la seguridad pública, en el sentido del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).

91 No obstante, como se desprende de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, dado que las razones de orden público y de seguridad pública mencionadas en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), permiten establecer excepciones a una libertad fundamental establecida por el Tratado FUE, deben ser interpretadas estrictamente, motivo por el cual su alcance no puede ser determinado de forma unilateral por cada uno de los Estados miembros sin control de las instituciones de la Unión. Así, estas razones solo pueden ser invocadas en presencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, apartado 17).

92 Pues bien, en el presente asunto, Hungría presenta cifras agregadas relativas al aumento, a lo largo de los años 2010 a 2015, de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en su territorio mediante capitales procedentes de otros Estados miembros o de países terceros, pero no alega nada que permita acreditar, de forma concreta, que este aumento cuantificado haya supuesto tal amenaza.

93 En efecto, como se desprende de los apartados 83 a 86 de la presente sentencia, Hungría no parece fundamentar la Ley de transparencia en la existencia de una amenaza real, sino en una presunción de principio e indiferenciada según la cual la ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros y las organizaciones de la sociedad civil que reciben esa ayuda económica pueden constituir tal amenaza.

94 Por lo demás, aun suponiendo que, en contra de lo que resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 91 de la presente sentencia, haya podido aceptarse una amenaza que, sin ser real ni actual, sea potencial, tal amenaza solo podría justificar la adopción de medidas correspondientes a su naturaleza y a su gravedad, teniendo en cuenta la exigencia de interpretación estricta recordada en dicho apartado. Pues bien, en el presente asunto, los importes económicos que provocan que se apliquen las obligaciones establecidas por la Ley de transparencia se han fijado en unas cuantías que resulta evidente que no se corresponden con el supuesto de la amenaza suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad que tales obligaciones pretenden evitar.

95 Por consiguiente, no se ha acreditado la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad que permitiría invocar las razones de orden público y de seguridad pública mencionadas en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).

96 Por tanto, la Ley de transparencia no puede justificarse ni por una razón imperiosa de interés general relacionada con el aumento de la transparencia de la financiación de las asociaciones, ni por las razones de orden público y de seguridad pública mencionadas en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).

97 Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, debe concluirse que Hungría ha incumplido las obligaciones del artículo 63 TFUE al adoptar las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se refiere el apartado 65 de la presente sentencia.

B. Sobre los artículos 7, 8 y 12 de la Carta

1. Sobre la aplicabilidad de la Carta

a) Alegaciones de las partes

98 La Comisión, apoyada por el Reino de Suecia, alega en sus escritos que, dado que la Ley de transparencia restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE, debe ser, además, conforme con la Carta.

99 Preguntada por el Tribunal de Justicia en la vista acerca del alcance de esta exigencia, tal como ha sido aclarada mediante la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), dictada después de que concluyese la fase escrita del procedimiento en el presente asunto, la Comisión añadió que esta exigencia supone determinar si la Ley de transparencia limita derechos o libertades consagrados en la Carta y posteriormente, en caso de respuesta afirmativa, apreciar, sobre la base de las alegaciones invocadas por Hungría, si esta Ley, no obstante, resulta justificada.

100 Preguntada también a este respecto por el Tribunal de Justicia en la vista, Hungría tomó nota de dicha sentencia.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

101 Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un Estado miembro alega que una medida de la que es autor y que restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE está justificada sobre la base de dicho tratado o por una razón imperiosa de interés general reconocida por el Derecho de la Unión, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra [sentencias de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartados 63 y 64, y de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 64 y 65].

102 En el presente asunto, como se ha señalado en los apartados 72 a 74 de la presente sentencia, Hungría alega que las obligaciones establecidas por las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se refiere el apartado 65 de la presente sentencia están justificadas tanto por una razón imperiosa de interés general como por razones mencionadas en el artículo 65 TFUE.

103 Así pues, como señalan acertadamente la Comisión y el Reino de Suecia, las disposiciones de dicha Ley deben ser conformes con la Carta, exigencia que implica que las citadas disposiciones no conlleven limitaciones de los derechos y las libertades consagrados en la Carta o, si así ocurre, que tales limitaciones estén justificadas a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartados 66 y 70, y de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartados 39 y 41).

104 Por tanto, debe examinarse si estas disposiciones limitan los derechos a los que se refiere la Comisión y, en caso de respuesta afirmativa, si, no obstante, están pese a todo justificadas, como sostiene Hungría.

2. Sobre la existencia de limitaciones a los derechos consagrados en la Carta

a) Alegaciones de las partes

105 La Comisión, apoyada por el Reino de Suecia, alega que la Ley de transparencia limita, en primer lugar, el derecho a la libertad de asociación garantizado en el artículo 12, apartado 1, de la Carta y, en segundo lugar, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de datos de carácter personal a los que se refieren los artículos 7 y 8, apartado 1, de la Carta, respectivamente.

106 En cuanto al derecho a la libertad de asociación, la Comisión expone, antes de nada, que el ejercicio de este derecho no solo engloba la facultad de crear y de disolver una asociación, sino también la posibilidad de hacer que exista y opere entretanto sin injerencias estatales injustificadas. A continuación, alega que la capacidad de recibir recursos económicos es esencial para el funcionamiento de las asociaciones. Por último, considera en el presente asunto, en primer término, que las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas por la Ley de transparencia pueden dificultar considerablemente la acción de las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría; en segundo término, que las obligaciones de registro y de utilización de la denominación «organización receptora de ayuda extranjera» que las acompañan pueden estigmatizar a tales organizaciones, y, en tercer término, que las sanciones ligadas al incumplimiento de estas diversas obligaciones conllevan un riesgo jurídico para su existencia, también en la medida en que incluyen la posibilidad de su disolución.

107 En cuanto al derecho al respeto de la vida privada y familiar y al derecho a la protección de los datos de carácter personal, la Comisión considera que la Ley de transparencia limita estos derechos al establecer obligaciones de declaración y de publicidad que implican la comunicación a los órganos jurisdiccionales competentes y al ministro encargado de la gestión del portal de informaciones civiles, así como la posterior divulgación al público, de información que incluye, según los casos, el nombre, el país y el municipio de residencia de las personas físicas o la razón social y el lugar del domicilio social de las personas jurídicas que hayan proporcionado, desde otro Estado miembro o un país tercero, ayuda económica de una cuantía que alcance un determinado importe a las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría.

108 En su defensa, Hungría señala, en primer lugar, que la Ley de transparencia no limita el derecho a la libertad de asociación. Afirma que dicha Ley se limita a dictar normas relativas al ejercicio de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría y a establecer sanciones en caso de que se infrinjan tales normas. Además, las obligaciones de registro y de publicidad que contempla están redactadas en términos neutros y se vinculan a un dato objetivo, relacionado con el hecho de que tales organizaciones reciban de fuentes extranjeras ayuda económica de una cierta cuantía. Por último, ni estas obligaciones ni la denominación «organización receptora de ayuda extranjera» asociada a ellas son estigmatizadoras. Al contrario: según Hungría, de la exposición de motivos de la Ley de transparencia se desprende claramente que el hecho de recibir ayuda económica de fuentes extranjeras no es algo reprensible en sí mismo.

109 En segundo lugar, Hungría afirma que los datos cuya comunicación a los órganos jurisdiccionales competentes y cuya divulgación al público establece esta Ley no pueden calificarse, aisladamente, de datos de carácter personal comprendidos en el artículo 8, apartado 1, de la Carta o de datos cuya comunicación y divulgación limiten el derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 7 de la Carta. Por lo demás, las personas que conceden ayuda económica a las organizaciones

de la sociedad civil, en la medida en que pretenden influir en la vida pública por esa vía, deben ser consideradas personas públicas, que disfrutan de una menor protección de sus derechos que los simples particulares.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

110 Por lo que respecta, en primer lugar, al derecho a la libertad de asociación, este se consagra en el artículo 12, apartado 1, de la Carta, que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico.

111 Este derecho se corresponde con el que se garantiza en el artículo 11, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Por tanto, se le debe reconocer el mismo sentido y el mismo alcance que a este otro, conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta.

112 A este respecto, antes de nada, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que el derecho a la libertad de asociación 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 (TEDH, sentencia de 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 y 92, y TEDH, sentencia de 8 de octubre de 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti e Israfilov c. Azerbaiyán, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52 y 53).

113 Además, este derecho no solo comprende la facultad de crear o de disolver una asociación (TEDH, sentencia de 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, y TEDH, sentencia de 8 de octubre de 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti e Israfilov c. Azerbaiyán, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), sino que engloba también la posibilidad de esta asociación de actuar entretanto, lo cual implica, entre otras cosas, que pueda desarrollar sus actividades y operar sin injerencias estatales injustificadas (TEDH, sentencia de 5 de octubre de 2006, Delegación de Moscú del Ejército de Salvación c. Rusia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 y 74).

114 Por último, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta que, aun cuando puedan estar, en su caso, justificadas, aquellas normativas que dificulten considerablemente la acción o el funcionamiento de las asociaciones, ya sea aumentando las exigencias relativas a su registro (TEDH, sentencia de 12 de abril de 2011, Partido Republicano de Rusia c. Rusia, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79 a 81), limitando su capacidad para recibir recursos económicos (TEDH, sentencia de 7 de junio de 2007, Partido Nacionalista Vasco — Organización Regional de Iparralde c. Francia, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 y 38), sometiéndolas a obligaciones declarativas y de publicidad capaces de dar una imagen negativa de ellas (TEDH, sentencia de 2 de agosto de 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 y 15) o exponiéndolas al riesgo de sanción, en particular de disolución (TEDH, sentencia de 5 de octubre de 2006, Delegación de Moscú del Ejército de Salvación c. Rusia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), deben calificarse de injerencias en el derecho a la libertad de asociación y, por tanto, de limitaciones de dicho derecho, tal como está consagrado en el artículo 12 de la Carta.

115 A la luz de estas indicaciones debe determinarse si, en el presente asunto, las obligaciones establecidas por las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se hace referencia en el apartado 65 de la presente sentencia constituyen limitaciones al derecho a la libertad de asociación, en particular en la medida en que dificultan considerablemente la acción y el funcionamiento de las asociaciones y de las fundaciones sometidas a tales disposiciones, como afirma la Comisión.

116 A este respecto, por una parte, es preciso señalar que las obligaciones de declaración y de publicidad que han establecido estas disposiciones pueden limitar la capacidad de las asociaciones y de las fundaciones de que se trata para recibir ayuda económica procedente de otros Estados miembros o de países terceros, en vista del efecto disuasorio de tales obligaciones y de las sanciones asociadas a su incumplimiento.

117 Por otra parte, las obligaciones sistemáticas impuestas a las asociaciones y fundaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de transparencia de registrarse y de presentarse bajo la denominación «organización receptora de ayuda extranjera» deben interpretarse, como admite Hungría, a la luz de la exposición de motivos de dicha Ley, cuyo contenido se ha recordado en el apartado 83 de la presente sentencia.

118 En este contexto, las obligaciones sistemáticas de que se trata pueden tener, como ha señalado el Abogado General en los puntos 120 a 123 de sus conclusiones, un efecto disuasorio sobre la participación de donantes que residan en otros Estados miembros o en países terceros en la financiación de las organizaciones de la sociedad civil comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de transparencia y, de este modo, obstaculizar las actividades de tales organizaciones y la realización de los objetivos que estas persiguen. Además, pueden crear en Hungría un clima de desconfianza generalizada hacia las asociaciones y las fundaciones en cuestión y estigmatizarlas.

119 En este sentido, las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se hace referencia en el apartado 65 de la presente sentencia limitan el derecho a la libertad de asociación protegido en el artículo 12, apartado 1, de la Carta.

120 En segundo lugar, la Comisión invoca, de forma combinada, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de datos de carácter personal, que, a su juicio, se ven limitados por las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas por la Ley de transparencia.

121 A tenor del artículo 7 de la Carta, toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones. Por otra parte, conforme al artículo 8, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

122 El derecho al respeto de la vida privada y familiar, consagrado en el artículo 7 de la Carta, se corresponde con el garantizado en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y, por consiguiente, debe atribuírsele el mismo sentido y el mismo alcance [sentencias de 5 de octubre de 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, apartado 53, y de 26 de marzo de 2019, SM (Menor sometido a *kafala* argelina), C-129/18, EU:C:2019:248, apartado 65].

123 Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, este derecho ordena a los poderes públicos abstenerse de cualquier injerencia injustificada en la vida privada y familiar de las personas y en las relaciones entre ellas. Así pues, impone una obligación negativa e incondicional a los poderes públicos que no necesita ser aplicada mediante disposiciones específicas, a la cual se puede añadir, no obstante, una obligación positiva de adoptar medidas jurídicas dirigidas a proteger la vida privada y familiar (TEDH, sentencia de 24 de junio de 2004, Von Hannover c. Alemania, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, y TEDH, sentencia de 20 de marzo de 2007, Tysiąc c. Polonia, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 y 110).

124 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que aquellas disposiciones que impongan o permitan la comunicación de datos personales como el nombre, el lugar de residencia o los recursos económicos de personas físicas a una autoridad pública deben calificarse, a falta de consentimiento de tales personas físicas y cualquiera que sea el uso posterior que se haga de los datos en cuestión, de injerencia en su vida privada y, por tanto, de limitación al derecho garantizado en el artículo 7 de la Carta, sin perjuicio de su posible justificación. Lo mismo cabe afirmar de las disposiciones que

contemplen la difusión de tales datos al público (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU:C:2003:294, apartados 73 a 75 y 87 a 89; de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartados 56 a 58 y 64, y de 2 de octubre de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, apartados 48 y 51).

125 En cambio, la comunicación a una autoridad pública de datos nominales y económicos relativos a personas jurídicas y la difusión de estos datos al público solo pueden limitar el derecho garantizado en el artículo 7 de la Carta si la razón social de dichas personas jurídicas incluye el nombre de una o de varias personas físicas (sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartado 53).

126 Por su parte, el derecho a la protección de datos de carácter personal consagrado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta, que está estrechamente vinculado al derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 7 de la Carta (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartado 47, y de 24 de noviembre de 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 y C-469/10, EU:C:2011:777, apartado 41), 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662, apartado 49). 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 datos de carácter personal garantizado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, apartado 51).

127 En el presente asunto, es preciso hacer constar, antes de nada, que la información a la que se refieren las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas en la Ley de transparencia incluye el nombre, el país y el municipio de residencia de las personas físicas que conceden ayuda económica en una cuantía que alcanza un determinado importe a las organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría, así como la cuantía de dicha ayuda económica, como se desprende de los apartados 5 y 10 de la presente sentencia. Incluye también, como se ha señalado en esos mismos apartados, además de la denominación legal y el domicilio social de las personas jurídicas que conceden tal ayuda económica, la razón social de dichas personas jurídicas, que puede incluir el nombre de personas físicas.

128 Pues bien, tales datos están comprendidos en el derecho a la protección de la vida privada garantizado en el artículo 7 de la Carta, como se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 124 y 125 de la presente sentencia.

129 A continuación, es cierto que, como señala Hungría, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que, en la medida en que existe un derecho de los ciudadanos a estar informados y en que este derecho puede tener por objeto, en circunstancias determinadas, incluso aspectos de la vida privada de una persona pública, como una figura política, las personas públicas no pueden reclamar la misma protección de su vida privada que los particulares [TEDH, sentencia de 24 de junio de 2004, Von Hannover c. Alemania, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, y TEDH, sentencia de 7 de febrero de 2012, Von Hannover c. Alemania (n.º 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110)].

130 No obstante, el concepto de «persona pública» se define estrictamente, de modo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha descartado por ejemplo, como se desprende de las sentencias citadas en el apartado precedente, considerar persona pública a una persona que no ejerce una función política, pese a su gran notoriedad.

131 Pues bien, el hecho de que personas físicas o jurídicas que tienen su residencia o su domicilio social en otro Estado miembro o en un país tercero concedan a organizaciones de la sociedad civil domiciliadas en Hungría ayuda económica de una cuantía que alcance el importe establecido en la Ley de transparencia no permite considerar personas públicas a estas personas. En efecto, aun suponiendo que, en vista de los fines concretos que persiguen, algunas de estas organizaciones y de dichas personas deban ser consideradas participantes en la vida pública en Hungría, no es menos cierto que la concesión de tal ayuda económica no está comprendida en el ejercicio de una función política.

132 En consecuencia, las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas en la Ley de transparencia limitan el derecho al respeto de la vida privada y familiar consagrado en el artículo 7 de la Carta.

133 Por último, aunque pueda considerarse que el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones responde a un interés general, como se desprende del apartado 79 de la presente sentencia, su ejecución debe respetar, cuando se traduce en un tratamiento de datos de carácter personal, las exigencias de tratamiento leal mencionadas en el artículo 8, apartado 2, de la Carta. Pues bien, en el presente asunto Hungría no invoca en modo alguno que las disposiciones que establecen estas obligaciones respondan a tales exigencias.

134 En estas circunstancias, y habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 126 y 127 de la presente sentencia, debe considerarse que las referidas obligaciones limitan también el derecho a la protección de datos de carácter personal garantizado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta.

3. Sobre la existencia de justificación

a) Alegaciones de las partes

135 La Comisión y el Reino de Suecia afirman que las limitaciones que la Ley de transparencia impone a los derechos respectivamente consagrados en los artículos 12, 7 y 8, apartado 1, de la Carta no resultan justificadas a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

136 Afirman que, aunque los objetivos de transparencia y de protección del orden público y de la seguridad pública invocados por Hungría puedan considerarse, en principio, objetivos de interés general reconocidos por la Unión a los efectos de esta disposición, este Estado miembro no demuestra, en el presente asunto, que tales objetivos justifiquen que se limite, como hace la Ley de transparencia, el derecho a la libertad de asociación, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

137 A su parecer, esta Ley no cumple, en cualquier caso, el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

138 En su defensa, Hungría considera que el aumento de la transparencia de la financiación de las asociaciones debe considerarse un objetivo de interés general reconocido por la Unión en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Además, las medidas aplicadas por la Ley de transparencia responden a las demás exigencias que se establecen en dicha disposición.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

139 Del artículo 52, apartado 1, de la Carta resulta, entre otras cosas, que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta debe responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

140 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado, en el apartado 96 de la presente sentencia, que las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se refiere el apartado 65 de esta sentencia no pueden estar justificadas por ninguno de los objetivos de interés general reconocidos por la Unión invocados por Hungría.

141 De esta apreciación se desprende que estas disposiciones, que conllevan, además de restricciones a la libertad fundamental protegida en el artículo 63 TFUE, limitaciones a los derechos respectivamente consagrados en los artículos 12, 7 y 8, apartado 1, de la Carta, como ha hecho constar el Tribunal de Justicia en los apartados 119, 132 y 134 de la presente sentencia, no responden, en cualquier caso, a tales objetivos de interés general.

142 Por consiguiente, Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta al adoptar las referidas disposiciones.

C. Conclusión

143 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe declararse que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta al establecer restricciones discriminatorias e injustificadas respecto de las donaciones extranjeras en favor de organizaciones de la sociedad civil mediante la adopción de las disposiciones de la Ley de transparencia a las que se refiere el apartado 65 de la presente sentencia, que imponen obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciban directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y que contemplan la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan tales obligaciones.

VII. Costas

144 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas en el presente asunto las pretensiones de Hungría, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

145 A tenor del artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, el Reino de Suecia cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) **Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al establecer restricciones discriminatorias e injustificadas respecto de las donaciones extranjeras en favor de organizaciones de la sociedad civil mediante la adopción de las disposiciones de la 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) que imponen obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciban directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y que contemplan la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan tales obligaciones.**

2) **Condenar en costas a Hungría.**

3) El Reino de Suecia cargará con sus propias costas.

Firmas