Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 5 de marzo de 2020[1]

Asunto C-66/18

Comisión Europea
contra

Hungría

«Recurso por incumplimiento — Artículo 258 TFUE — Competencia del Tribunal de Justicia — Incumplimiento de un Estado miembro de la obligaciones resultantes del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) — Libre prestación de servicios — Directiva 2006/123/CE — Artículo 16 — Artículo 56 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 49 TFUE — Servicios de enseñanza — Enseñanza superior — Prestador de servicios de un tercer país — Requisitos legales para la prestación de servicios de enseñanza en un Estado miembro — Requisito relativo a un tratado internacional con el Estado de origen — Requisito relativo a una actividad docente efectiva en el Estado de origen — Aplicabilidad de la Carta de los Derechos Fundamentales — Artículo 13 — Libertad de ciencia — Artículo 14, apartado 3 — Libertad de creación de centros docentes»

I. Introducción

1. El presente procedimiento por incumplimiento tiene por objeto dos modificaciones introducidas en 2017 en la Ley de universidades de Hungría. De acuerdo con dichas reformas, las universidades de países que no pertenecen al Espacio Económico Europeo (EEE) deben demostrar que se ha celebrado un tratado internacional entre Hungría y su país de origen para iniciar o continuar sus actividades en Hungría; en el caso de los Estados federales, dicho tratado debe haberse celebrado necesariamente con el Gobierno central. Además, las actividades de todas las universidades extranjeras están sujetas a la condición de que la enseñanza superior se ofrezca también en el respectivo país de origen.

2. Según los críticos, el único objetivo que persigue el Gobierno húngaro con esta ley es impedir que la Central European University (en lo sucesivo, «CEU») opere en Hungría. Por eso, el debate público se ha referido a veces a la «lex CEU».

3. La CEU fue fundada en 1991 por una iniciativa que, según sus propias declaraciones, se había fijado el objetivo de promover el debate crítico en la formación de los nuevos responsables de la toma de decisiones en los Estados del centro y este de Europa, donde hasta entonces no había pluralismo. La CEU es una universidad fundada con arreglo a la legislación del Estado de Nueva York, y es titular de una autorización de funcionamiento expedida por ese Estado (denominada «Absolute Charter»). Los

1 Lengua original: alemán.

principales patrocinadores son las fundaciones «Open Society» del empresario estadounidense George Soros, personaje de origen húngaro controvertido en algunos círculos.[2] Debido a sus objetivos específicos, la CEU en ningún momento ha llevado a cabo actividad docente o de investigación alguna en los Estados Unidos.

4. Entre las seis universidades extranjeras que realizaban actividades sujetas a autorización en Hungría en el momento de la reforma de la Ley universitaria, la CEU era la única que no podía cumplir los nuevos requisitos dado su modelo especial. En consecuencia, suspendió sus operaciones en Hungría, y abrió un nuevo campus en Viena en noviembre de 2019.

5. En este contexto, la Comisión considera que la nueva normativa no solo constituye una restricción a la libre circulación de servicios, sino también, en particular, una vulneración de la libertad de ciencia garantizada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6. Como, además, uno de los dos nuevos requisitos solo se aplica a los centros de enseñanza superior de países no pertenecientes al EEE, el procedimiento adquiere una dimensión especial añadida, pues la Comisión imputa a Hungría, en ese sentido, un incumplimiento de la normativa de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC»), en concreto, del AGCS. Por tanto, en el presente procedimiento, el Tribunal de Justicia tendrá que resolver también hasta qué punto el procedimiento por incumplimiento puede servir como instrumento para hacer cumplir y hacer más eficaz la legislación comercial mundial.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Decisión 94/800 del Consejo relativa a la celebración de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay

7. Mediante la Decisión 94/800/CE, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994),[3] el Consejo aprobó el Acuerdo por el que se crea la OMC, al igual que los acuerdos que figuran en los Anexos 1, 2 y 3 de dicho Acuerdo, incluido el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en lo sucesivo, «AGCS»).

8. El artículo I del AGCS dispone:

«1. El presente Acuerdo se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios.

2. A los efectos del presente Acuerdo, se define el comercio de servicios como el suministro de un servicio:

a) del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro;

b) en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro;

2 Sus fundaciones están afectadas por una normativa húngara aprobada en paralelo, la Ley LXXVI de 2017 sobre la transparencia de las organizaciones receptoras de ayuda extranjera, que establece obligaciones sancionables de registro, de declaración y de transparencia para organizaciones de la sociedad civil, receptoras de ayuda extranjera. Dicha ley es objeto del procedimiento por incumplimiento en el asunto C-78/18, Comisión contra Hungría (Transparencia de asociaciones).

3 DO 1994, L 336, p. 1.

c) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro;

d) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas [de un Miembro] en el territorio de cualquier otro Miembro.

[…]»

9. El Artículo XIV del AGCS, bajo el título «Excepciones generales», establece lo siguiente:

«A reserva de que las medidas enumeradas a continuación no se apliquen en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan condiciones similares, o una restricción encubierta del comercio de servicios, ninguna disposición del presente Acuerdo se interpretará en el sentido de impedir que un Miembro adopte o aplique medidas:

a) necesarias para proteger la moral o mantener el orden público,[4] […]

c) necesarias para lograr la observancia de las leyes y los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, con inclusión de los relativos a:

   i) la prevención de prácticas que induzcan a error y prácticas fraudulentas o los medios de hacer frente a los efectos del incumplimiento de los contratos de servicios; […]

   iii) la seguridad; […]».

10. El artículo XVI del AGCS se encuentra en la parte III del Acuerdo, relativa a los «Compromisos específicos». Bajo el título «Acceso a los mercados», esta disposición establece lo siguiente:

«1. En lo que respecta al acceso a los mercados […], cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista […].

2. En los sectores en que se [contraigan] compromisos de acceso a los mercados, las medidas que ningún Miembro mantendrá ni adoptará […] se definen del modo siguiente:

a) limitaciones al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;

b) limitaciones al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;

c) limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;

d) limitaciones al número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;

4 «La excepción de orden público únicamente podrá invocarse cuando se plantee una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad.» (Nota original)

e) medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio; y

f) limitaciones a la participación de capital extranjero expresadas como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas.»

11. El artículo XVII del AGCS, titulado «Trato nacional» reza como sigue:

«1. En los sectores inscritos en su Lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.

[…]

3. Se considerará que un trato formalmente idéntico o formalmente diferente es menos favorable si modifica las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios del Miembro en comparación con los servicios similares o los proveedores de servicios similares de otro Miembro.»

12. El artículo XX del AGCS dispone:

«1. Cada Miembro consignará en una lista los compromisos específicos que contraiga de conformidad con la Parte III del presente Acuerdo. Con respecto a los sectores en que se contraigan tales compromisos, en cada Lista se especificarán:

a) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados;

b) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional; […]

2. Las medidas incompatibles con los artículos XVI y XVII se consignarán en la columna correspondiente al artículo XVI. En este caso se considerará que la consignación indica también una condición o salvedad al artículo XVII.

3. Las Listas de compromisos específicos se anexarán al presente Acuerdo y formarán parte integrante del mismo.»

2. Decisión 2019/485 del Consejo relativa a la celebración de los Acuerdos correspondientes con arreglo al artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

13. Mediante la Decisión (UE) 2019/485 del Consejo, de 5 de marzo de 2019, relativa a la celebración de los Acuerdos correspondientes con arreglo al artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taiwán chino), Colombia, Cuba, Ecuador, Hong Kong (China), India, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Filipinas, Suiza y los Estados Unidos, relativos a los ajustes compensatorios necesarios que resultan de la adhesión de Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia a la Unión Europea,[5] el

5 DO 2019, L 87, p. 1.

Consejo aprobó los acuerdos enunciados en su título, que eran un requisito para la entrada en vigor de la denominada Lista consolidada de Compromisos AGCS UE25. La Lista consolidada entró en vigor el 15 de marzo de 2019. Incorpora sin modificaciones las obligaciones asumidas por Hungría en su lista de compromisos específicos. [6] [7]

14. La lista de compromisos específicos de Hungría consta de dos partes, la parte I contiene reservas sobre los compromisos horizontales, mientras que la parte II se refiere a las salvedades relativas a obligaciones verticales específicas (sectoriales).

15. En la parte II. de la lista se enumeran los sectores en que se asumen compromisos específicos con arreglo a los artículos XVI (Acceso a los mercados) o XVII del AGCS (Trato nacional). Para los servicios de enseñanza superior (Higher Education Services) [8] se establece lo siguiente en cuanto al acceso a los mercados para la tercera forma de suministro («presencia comercial»), aquí relevante: «Establishment of schools is subject to licences from the central authorities» (El establecimiento de escuelas está sujeto a autorización de las autoridades centrales). En la columna relativa al trato nacional no se anotaron reservas («None»).

3. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

16. El artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») [9] establece lo siguiente bajo el título «Libertad de las artes y de las ciencias»:

«Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra.»

17. El artículo 14, apartado 3, de la Carta está redactado en los siguientes términos:

«Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.»

18. El artículo 16 de la Carta dispone lo siguiente:

«Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.»

4. Directiva 2006/123

19. Conforme a su artículo 2, apartado 1, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, «Directiva de servicios») [10] «se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.»

20. El artículo 4, punto 1), de dicha Directiva define el concepto de «servicio» como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE]».

6 Hungría Lista de compromisos específicos, Doc. OMC GATS/SC/40 de 15 de abril de 1994.

7 Documento de la OMC S/C/W/273, pp. 166 y 167. Sobre la entrada en vigor, véase la Comunicación de la Unión a los Miembros de la OMC del 7 de marzo de 2019.

8 Hungría Lista de compromisos específicos, Doc. OMC GATS/SC/40 de 15 de abril de 1994, p. 19 (punto 5.C.).

9 DO 2007, C 364, p. 1

10 DO 2006, L 376, p. 36.

21. El artículo 16 de la Directiva de servicios dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;

b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;

c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.[…]

3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. […]»

B. Derecho nacional

22. El Derecho que regula las universidades en Hungría está contenido en la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ley CCIV de 2011, relativa a la enseñanza superior nacional). Dicha ley fue modificada en 2017 por la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Ley XXV de 2017, de modificación de la Ley CCIV de 2011, relativa a la enseñanza superior nacional, en lo sucesivo, «Ley de Universidades»).

23. Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, una institución de enseñanza superior extranjera solo podrá ejercer en el territorio de Hungría una actividad docente sancionada con un título «si el Gobierno húngaro y el Gobierno del Estado en que tenga su sede la institución de enseñanza superior extranjera han reconocido la vigencia de un tratado internacional celebrado entre ambas partes relativo al apoyo de principio concedido a la institución para ejercer una actividad en Hungría, tratado que, en el caso de un Estado federal, se basará en un acuerdo previo celebrado con el Gobierno central cuando este no sea competente para el reconocimiento de los efectos vinculantes de un tratado internacional».

24. Con arreglo al artículo 77, apartado 2, de la Ley de Universidades, este requisito se aplica a las instituciones de enseñanza superior extranjeras cuya sede se encuentre en un Estado que no forme parte del EEE.

25. Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades, una institución de enseñanza superior extranjera solo podrá ejercer en el territorio de Hungría una actividad de formación sancionada con un título, «si tiene la condición de institución de enseñanza superior reconocida por el Estado de la sede y de manera efectiva ofrecen una formación de enseñanza superior en dicho Estado.»

26. Con arreglo al artículo 77, apartado 3, de la Ley de Universidades, este requisito se aplica también a las instituciones de enseñanza superior extranjeras cuya sede se encuentre en un Estado del EEE.

27. El artículo 115, apartado 7, de la Ley de Universidades, en la versión aplicable en el momento del dictamen motivado de la Comisión, establecía que el requisito del artículo 76, apartado 1, letra a), de dicha Ley debía cumplirse hasta el 1 de enero de 2018. En el caso de los Estados federales, el acuerdo con el Gobierno central debía formalizarse en un plazo de seis meses desde que fuera promulgada la Ley XXV de 2017. Además, en el artículo 115, apartado 7, se precisa que perderán su autorización las universidades extranjeras que no cumplan los requisitos legales en el momento de expirar el plazo. En tal caso, no podrán admitir a nuevos estudiantes en los ciclos de estudios en Hungría a partir del 1 de enero de 2018, aunque los ciclos de estudio ya en curso en ese momento deberán completarse en las mismas condiciones a más tardar durante el año académico 2020/2021.

28. El 18 de octubre de 2017, Hungría informó a la Comisión de que la Ley de Universidades había sido modificada nuevamente, mediante la Ley CXXVII de 2017. Esta ley amplió hasta el 1 de enero de 2019 el plazo para cumplir los requisitos del artículo 76, apartado 1, de la Ley de Universidades, y también fueron ampliados en un año los demás plazos previstos en el artículo 115, apartados 7 y 8.

III. Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo

29. El 28 de marzo de 2017, el Gobierno húngaro presentó a la Asamblea Nacional de Hungría un proyecto de ley que modificaba la Ley CCIV de 2011. Siguiendo los trámites de un procedimiento legislativo de urgencia, el proyecto fue aprobado como Ley XXV de 2017 pocos días después, el 4 de abril de 2017.

30. Mediante escrito de 27 de abril de 2017, la Comisión informó a Hungría de que consideraba que, al adoptar la Ley XXV de 2017, Hungría había infringido los artículos 9, 10, 13, 14, apartado 3, y 16 de la Directiva 2006/123 o, con carácter subsidiario, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el artículo XVII del AGCS, y los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, y solicitó a dicho Estado miembro que presentara sus observaciones. Hungría respondió mediante escrito de 25 de mayo de 2017 negando tales infracciones.

31. El 14 de julio de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que se ratificaba en sus conclusiones. Tras la negativa de la Comisión a la concesión de una prórroga del plazo de respuesta, Hungría respondió mediante escritos de 14 de agosto y 11 de septiembre de 2017, negando los supuestos incumplimientos.

32. El 5 de octubre de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado complementario. El 6 de octubre de 2017, Hungría facilitó información adicional concerniente a los escritos de 14 de agosto y 11 de septiembre del mismo año.

33. Hungría respondió al dictamen motivado complementario el 18 de octubre de 2017 y presentó información adicional mediante escrito de 13 de noviembre de 2017.

IV. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

34. Mediante el presente recurso por incumplimiento, recibido en el Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2018, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que

– declare que Hungría

– ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS, al exigir a las instituciones de enseñanza superior extranjeras situadas fuera del EEE la celebración de un Tratado internacional entre Hungría y el Estado de origen como requisito para prestar servicios de enseñanza, conforme al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley CCIV de 2011 modificada;

– ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE y, en cualquier caso, de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como del artículo XVII del AGCS, al exigir a las instituciones de enseñanza superior extranjeras que ofrezcan una formación de enseñanza superior en su país de origen, conforme al artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley CCIV de 2011 modificada;

– ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con las restricciones antes descritas;

– condene en costas a Hungría.

35. Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

– declare la inadmisibilidad del recurso presentado por la Comisión;

Con carácter subsidiario:

– desestime el recurso por infundado;

– condene en costas a la Comisión.

36. El 24 de junio de 2019 se celebró una vista en la que formularon observaciones orales Hungría y la Comisión.

V. Apreciación jurídica

37. En el contexto del presente procedimiento por incumplimiento, es necesario examinar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de dos condiciones que la Ley de Universidades húngara modificada impone para el ejercicio de actividades docentes en Hungría a los centros extranjeros de enseñanza superior. Por un lado, la exigencia de la celebración de un tratado internacional entre Hungría y el Estado de origen de la universidad. Por otra parte, la universidad extranjera también debe llevar a cabo una actividad docente en su Estado de origen.

38. Habida cuenta de que la primera de estas normas solo se aplica a los centros de enseñanza superior domiciliados en terceros países no pertenecientes al EEE, a este respecto, la Comisión objeta, en particular, la violación del principio de trato nacional establecido en el artículo XVII del AGCS. A este respecto, debe examinarse en primer lugar la competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE (epígrafe A.). A continuación, se debe examinar la admisibilidad (epígrafe B.) y, por último, la materia de fondo (epígrafe C.) del recurso por incumplimiento. Además de las infracciones del AGCS, la Comisión considera que los requisitos descritos son contrarios tanto a la Directiva de servicios o a las libertades fundamentales como a la Carta.

A. Competencia del Tribunal de Justicia para conocer de la acusación de infracción del AGCS

39. La competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un litigio es una cuestión de orden público y debe ser examinada por el Tribunal de Justicia de oficio. [11]

1. El AGCS como parte del Derecho de la Unión

40. Según la jurisprudencia relativa al artículo 258 TFUE, párrafo primero, el recurso por incumplimiento no puede tener otro objeto que la inobservancia de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. [12] Sin embargo, en opinión de Hungría, la eventual obligación resultante del artículo XVII del AGCS, en relación con el compromiso específico para el sector de la enseñanza, no es una obligación resultante del Derecho de la Unión, sino una obligación de ese Estado miembro en virtud del propio Derecho internacional.

41. La inobservancia por parte de los Estados miembros de determinadas obligaciones de Derecho internacional ya ha sido objeto de procedimientos por incumplimiento. [13] En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión desde la fecha de su entrada en vigor. [14] Por consiguiente, vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros de conformidad con el artículo 216 TFUE, apartado 2.

42. Según la jurisprudencia, este carácter vinculante se aplica a los acuerdos mixtos al menos en la medida en que se trate de disposiciones de dichos acuerdos que correspondan a la competencia externa de la Unión. [15]

43. El Tribunal de Justicia ya ha declarado, en relación con el artículo 133 CE, que el comercio de servicios, incluidos los que afectan a sectores especialmente sensibles como la salud y la enseñanza, es competencia externa de la Unión. [16] El artículo 207 TFUE, que, en virtud del Tratado de Lisboa, sustituyó al artículo 133 CE, incluso ha ampliado la competencia externa de la Unión en materia de comercio de servicios, de modo que ahora forma parte de su competencia exclusiva en el marco de la Política Comercial Común (en lo sucesivo, «PCC»).

44. Ello se entiende sin perjuicio de la amplia competencia interna que aún conservan los Estados miembros en el ámbito de la enseñanza, y en la que Hungría pretende ampararse. Lo dispuesto en el artículo 207 TFUE, apartado 4, párrafo tercero, letra b), tiene en cuenta tal circunstancia. [17] En virtud de esta disposición, el Consejo podrá celebrar, aunque por unanimidad, acuerdos internacionales relativos al comercio de servicios educativos, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en

11 Sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado [37].

12 Sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184), apartado 13.

13 Sentencias de 25 de febrero de 1988, Comisión/Grecia (194/85 y 241/85, EU:C:1988:95); de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, EU:C:1996:313); de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184); de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598), y 21 de junio de 2007, Comisión/Italia (C-173/05, EU:C:2007:362).

14 Sentencias de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41), apartados 2/6; de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartado 7, y de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 30.

15 Sentencias de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598), apartado 25; de 16 de noviembre de 2004, Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717), apartado 41; de 11 de septiembre de 2007, Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496), apartados 33 y ss., y de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartados 31 y ss.

16 En aquel momento, la Unión todavía compartía esta competencia externa con los Estados miembros; véase Dictamen 1/08 (Acuerdos que modifican las listas de compromisos específicos en el ámbito del AGCS) de 30 de noviembre de 2009 (EU:C:2009:739), apartado 135.

17 Véanse al respecto también mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-13/07, EU:C:2009:190), punto 124.

la prestación de los mismos. Se requiere la unanimidad, pues la aplicación interna de las obligaciones asumidas es necesariamente responsabilidad de los Estados miembros. En efecto, en virtud del artículo 6 TFUE, letra e), la Unión solo ostenta una competencia de coordinación en el ámbito de la educación.

45. Además, el artículo 207 TFUE, apartado 6, prevé que el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 207 TFUE, apartado 1, no conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización. En lo que respecta al sector de la educación, el artículo 166 TFUE, apartado 4, contiene una prohibición de armonización en el mismo sentido. Sin embargo, esto no cuestiona en modo alguno la existencia de una competencia externa de la Unión como tal.

46. En ese sentido, los acuerdos con terceros países, necesarios para la entrada en vigor de la Lista consolidada de Compromisos AGCS UE25, fueron aprobados por la Unión sin intervención de los Estados miembros.[18] La lista recoge sin cambios las obligaciones de Hungría en el ámbito de la enseñanza superior.

47. Así, la obligación controvertida a cargo inicialmente de Hungría en el marco del AGCS fue incorporada a la Unión en último término por el Tratado de Lisboa y, por lo tanto, constituye una obligación en virtud del Derecho de la Unión, cuyo incumplimiento puede ser objeto de un recurso por incumplimiento.[19]

2. Responsabilidad de la Unión según el Derecho internacional por violaciones del AGCS cometidas por los Estados miembros

48. Por otra parte, la posibilidad de que terceros países puedan formular reclamaciones frente a la Unión ante los órganos de solución de diferencias de la OMC[20] abona la tesis de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, en el marco de un recurso por incumplimiento, sobre las infracciones del AGCS cometidas por los Estados miembros.

49. Esto se deriva, en primer lugar, del carácter plenamente vinculante del AGCS para la Unión en las relaciones de esta frente a terceros. Es cierto que, con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Decisión 94/800 del Consejo, el consentimiento de la Unión solo se refiere a la parte del Acuerdo OMC y de sus anexos que corresponden a las competencias de la Unión. Sin embargo, a diferencia de otros acuerdos mixtos,[21] no se estableció una distribución de responsabilidades y, en consecuencia, no se ha restringido el efecto vinculante. En ese contexto, el artículo 46, apartado 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados precisa lo siguiente: «El hecho de que el consentimiento de un Estado

18 Véase la Decisión (UE) 2019/485 del Consejo, de 5 de marzo de 2019 (DO 2019, L 87, p. 1). Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia había decidido en el Dictamen 1/08 (Acuerdo por el que se modifican las listas de compromisos específicos en el marco del AGCS), de 30 de noviembre de 2009 (EU:C:2009:739), que esta modificación era competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros y requería la participación de los Estados miembros.

19 Véase al respecto el Dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur) del 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 248.

20 El procedimiento de solución de diferencias de la OMC se rige por el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (en lo sucesivo, «ESD») que figura en el Anexo 2 del Acuerdo OMC. Prevé de inicio el establecimiento de grupos especiales (denominados «panel» en inglés) para la solución de ciertas controversias, que informan al Órgano de Solución de Diferencias (en lo sucesivo, «OSD»). Partiendo de dicho informe, el OSD elabora un informe final que se convierte en vinculante para las partes si no se presenta ninguna objeción al Órgano de Apelación (en lo sucesivo, «OA») en un plazo de 60 días.

21 Véase, por ejemplo, el artículo 6, apartado 1, del Anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3).

en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho interno.» [22]

50. En cualquier caso, a partir del Tratado de Lisboa, la Unión ya ostenta una competencia general en el ámbito de la PCC.

51. En segundo lugar, los actos de los Estados miembros en el ámbito de aplicación del AGCS pueden atribuirse a la Unión. En efecto, aunque la Unión no puede influir directamente en los actos de los Estados miembros en todos los ámbitos cubiertos por el AGCS, ya que el cumplimiento de las obligaciones de la Unión resultantes del Acuerdo OMC depende en gran medida del modo en que los Estados miembros ejerzan sus propias competencias normativas, no obstante, frente a terceros la Unión se ha comprometido plenamente con este Convenio. Por consiguiente, debe admitir que le sea imputada la conducta de sus miembros.

52. En efecto, la Unión asume en la práctica la negociación con los demás miembros de la OMC y la defensa de las medidas en el procedimiento de solución de diferencias también en el caso de medidas adoptadas por los Estados miembros. [23]

53. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, al aplicar internamente un acuerdo internacional, los Estados miembros cumplen una obligación para con la Unión, que ha asumido la responsabilidad exterior de la correcta aplicación del acuerdo. [24]

54. Esta obligación es una expresión del deber de cooperación leal resultante del artículo 4 TUE, apartado 3, que actúa como límite al ejercicio de las competencias. Por consiguiente, Hungría es libre de ejercer su competencia interna para regular la enseñanza superior, pero solo en la medida en que dicha regulación no viole las obligaciones derivadas de los acuerdos en el marco de la OMC, pues esto no solo implicaría la responsabilidad de la Unión en virtud del Derecho internacional, sino que también expondría a los demás Estados miembros al riesgo de sufrir contramedidas. Este riesgo es puesto especialmente de manifiesto por la reciente evolución en la controversia relativa a las subvenciones concedidas por Francia, España, Alemania y Gran Bretaña a Airbus: los aranceles punitivos de los Estados Unidos, autorizados por la OMC como contramedida, afectan, entre otros, al queso parmesano de Italia.

55. Pues bien, también el cumplimiento de dicho deber de cooperación leal puede exigirse en los recursos por incumplimiento.

3. Relación entre el procedimiento por incumplimiento y procedimiento de solución de diferencias de la OMC

56. Las demás objeciones planteadas por Hungría tampoco se oponen a esta conclusión.

22 En el mismo sentido, *mutatis mutandis*, véase el artículo 46, apartado 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales (en lo sucesivo, «CDTOI»), en lo que respecta a la división interna de competencias de una organización internacional.

23 Ejemplos de la práctica de los órganos de solución de diferencias de la OMC: Informe del Órgano de Apelación de la OMC, de 5 de junio de 1998, adoptado por el OSD el 1 de julio de 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R y WT/DS68/AB/R, Comunidades Europeas — Equipo informático, en relación con ciertas medidas irlandesas y británicas; Informe del Órgano de Apelación de la OMC, de 12 de marzo de 2001, adoptado por el OSD el 5 de abril de 2001, WT/DS135/AB/R, Comunidades Europeas — Amianto, sobre una norma reglamentaria francesa; recientemente, informe del Órgano de Apelación de la OMC, de 15 de mayo de 2018, WT/DS316/AB/RW, Unión Europea — Grandes aeronaves civiles.

24 Sentencias de 26 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362), apartados 11 y 13; de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartado 11; de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184), apartado 15, y de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598), apartado 26.

57. A este respecto, Hungría subraya en particular el carácter específico del procedimiento de solución de diferencias de la OMC y la función especial de los órganos de solución de diferencias de la OMC.

58. No obstante, procede responder, en primer lugar, que una sentencia del Tribunal de Justicia dictada en un recurso por incumplimiento no cuestiona en modo alguno la competencia exclusiva de los órganos de solución de diferencias de la OMC para constatar las infracciones de dicho Acuerdo en los procedimientos entre dos Miembros. [25] En efecto, el recurso por incumplimiento es un instrumento de ordenación puramente interno. Por consiguiente, la sentencia solo es vinculante en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros y no impide que los órganos de la OMC constaten una infracción del Acuerdo OMC a petición de un tercer país, aunque el Tribunal de Justicia haya negado previamente la existencia de dicha infracción.

59. En la práctica, si hay un procedimiento paralelo pendiente ante la OMC, las decisiones contradictorias pueden evitarse suspendiendo el procedimiento por incumplimiento a la espera de la decisión de los órganos de la OMC. También se podría considerar la posibilidad de limitar el alcance del control por el Tribunal de Justicia a las infracciones manifiestas, a fin de respetar la competencia final de los órganos de solución de diferencias de la OMC en las cuestiones particularmente conflictivas. [26]

60. En segundo lugar, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia, refiriéndose a la particular importancia de las negociaciones en el seno de la OMC, ha negado reiteradamente que el Derecho de la OMC sea directamente aplicable, [27] esto solo significa que los Estados miembros, en el contexto de un recurso de anulación o las partes en el contexto de una petición de decisión sobre la validez, no pueden invocar la incompatibilidad de un acto jurídico de la Unión con el Acuerdo OMC. [28]

61. Es necesario partir de la naturaleza específica del mecanismo de solución de diferencias en la OMC. En el marco de ese tipo de procedimientos, es posible que, durante las negociaciones con terceros países, la Unión esté dispuesta a retirar una medida o un acto concreto, si a cambio el tercer país asume a su vez otros compromisos. Pues bien, la posición negociadora de la Unión se debilitaría si un recurso de anulación interpuesto por un Estado miembro en paralelo o una petición de decisión sobre la validez se basara directamente en una infracción del Derecho de la OMC, pues dicho procedimiento podría finalizar con una declaración de la nulidad del acto de la Unión en cuestión. [29] De este modo, se socavaría la actuación de la Unión de forma unilateral por un Estado miembro o incluso por una parte de un procedimiento prejudicial.

62. Sin embargo, la única conclusión que puede extraerse de lo que antecede es que el ordenamiento jurídico de la OMC, en principio, no puede ser un parámetro de control para revisar los actos jurídicos de la Unión en procedimientos ante los tribunales de la Unión. Otra cosa distinta es si los tribunales de la Unión pueden examinar las *medidas nacionales* a la luz de la normativa de la OMC como parámetro de control.

25 Véase el artículo 23, apartado 1, del ESD.

26 Véase, a este respecto, el punto 90 de las presentes conclusiones.

27 Sentencias de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115); de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:574), y de 9 de enero de 2003, Petrotub y Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 Sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 109.

29 Véase el artículo 264 TFUE, párrafo primero.

63. El Tribunal de Justicia ya lo ha afirmado así en el asunto Comisión contra Alemania, sobre la cuota láctea, donde revisó una medida nacional a la luz de un acuerdo celebrado en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT»). [30] En sus consideraciones, no siguió la sugerencia del Abogado General Tesauro, quien argumentó que en lo que concierne al parámetro de control no debía hacerse ninguna distinción entre las medidas de los Estados miembros y las de la Unión. [31]

64. En mi opinión, en aquel asunto, el Tribunal de Justicia concluyó acertadamente que las consideraciones que se oponen al control de los actos de la Unión a la luz del Acuerdo OMC no se pueden trasladar a las infracciones del Derecho de la OMC por parte de los Estados miembros. En efecto, la posibilidad de iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro no es contrario a los objetivos ni a la naturaleza específica de la solución de diferencias en el marco de la OMC.

65. Para empezar, la posibilidad de basar un procedimiento por incumplimiento en una violación de la normativa OMC puede servir para garantizar la aplicación efectiva de una posible condena por parte de los órganos de solución de diferencias de la OMC. Si en dichos casos la Unión no pudiera iniciar procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros, la aplicación interna de la legislación comercial internacional se vería incluso seriamente comprometida, cuando es particularmente importante a la luz de la amenaza de sanciones contra Estados miembros no implicados y contra la Unión.

66. Asimismo, el procedimiento por incumplimiento puede tener un significado independiente en el contexto de las negociaciones con terceros países en los procedimientos de solución de diferencias. En efecto, en virtud de su competencia general en materia PCC, la Unión también se encarga de negociar con terceros países las medidas de los Estados miembros. [32] Cuando por motivos jurídicos, políticos o de otra índole defienda una medida adoptada por un Estado miembro, no iniciará de oficio un procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro de que se trate. [33] Pero con el procedimiento por incumplimiento dispone precisamente, frente a terceros países, de un instrumento que refuerza su posición negociadora, pues puede demostrar a sus interlocutores en la negociación que, cuando sea necesario, puede garantizar con efectividad que se ponga fin al incumplimiento interno del Acuerdo OMC. Con ello, su credibilidad se ve reforzada, y se tiene presente la necesidad de una acción exterior coherente y rápida.

67. Por último, también puede haber casos como el presente en los que la propia Unión está convencida de la ilegalidad de una medida de un Estado miembro. En esos casos, al incoar un procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro en cuestión, la Unión hace valer su determinación de garantizar el cumplimiento del Acuerdo OMC. Pero en el supuesto de que la Unión «tuviera el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto de la Unión se remita expresamente a disposiciones precisas de los Acuerdos de la OMC», según reiterada jurisprudencia, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto jurídico de la Unión de que se trate en relación con las normas de la OMC. [34] Pues bien, lo mismo debe suceder, con mayor razón, en el caso de las medidas de un Estado miembro.

30 Sentencia de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, EU:C:1996:313), apartado 16.

31 Conclusiones del Abogado General Tesauro, presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-61/94, EU:C:1996:194), puntos 23 y 24.

32 Véanse, a este respecto, los puntos 49 a 52 de las presentes conclusiones.

33 También aquí procede traer a colación el conflicto de Airbus como un ejemplo destacado y actual.

34 Véanse, al respecto, las sentencias de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión (70/87, EU:C:1989:254), apartados 19 a 22; de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo (C-69/89, EU:C:1991:186), apartado 31; de 30 de septiembre de 2003, Biret International/Consejo (C-93/02 P, EU:C:2003:517), apartado 53; de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:574), apartado 49, y de 1 de marzo de 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121), apartado 40.

68. Por consiguiente, ni la naturaleza específica del procedimiento de solución de diferencias de la OMC ni la función particular de los órganos de solución de diferencias de la OMC se oponen el presente procedimiento por incumplimiento.

4. Conclusión

69. En conclusión, el Tribunal de Justicia es competente para conocer del primer motivo del recurso.

B. Admisibilidad del recurso por incumplimiento

70. A continuación, procede examinar las objeciones de Hungría en materia de admisibilidad del recurso.

71. A este respecto, Hungría aduce, por una parte, que la Comisión le concedió plazos demasiado breves en el procedimiento administrativo previo, menoscabando así sus derechos de defensa. Por otra parte, Hungría reprocha a la Comisión haber incumplido su deber de independencia e imparcialidad y haber impulsado el procedimiento por razones meramente políticas y considerando solamente intereses particulares.

1. Los plazos en el procedimiento administrativo previo

72. La finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro la ocasión de cumplir las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión y de formular adecuadamente las alegaciones en su defensa frente a las imputaciones de la Comisión.[35] Por lo tanto, la Comisión debe conceder a los Estados miembros un plazo razonable para que puedan contestar a la carta de emplazamiento y atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. Si el plazo fue tan breve que afectó al derecho del Estado miembro a una defensa efectiva sin justificación suficiente, la consecuencia es que el procedimiento precontencioso no se desarrolló de forma regular y el recurso de la Comisión deberá ser declarado inadmisible.[36]

73. Como único titular del poder de disposición sobre el procedimiento, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para señalar los plazos.[37] Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta, además, todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate. Unos plazos muy cortos pueden estar justificados, según la jurisprudencia, en particular cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión antes del comienzo del procedimiento precontencioso.[38]

35 Sentencias de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Austria (C-475/98, EU:C:2002:630), apartado 35, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-490/04, EU:C:2007:430), apartado 25.

36 Sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica (293/85, EU:C:1988:40), apartado 20.

37 Véanse, al respecto, las conclusiones del Abogado General Mischo, presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:467), punto 57. Véase también en este sentido la sentencia de 10 de julio de 1985, Comisión/Países Bajos (16/84, EU:C:1985:309), apartado 10.

38 Sentencias de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica (293/85, EU:C:1988:40), apartados 13 y 14; de 2 de julio de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-473/93, EU:C:1996:263), apartados 19 y 20; de 28 de octubre de 1999, Comisión/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526), apartado 51, y de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:687), apartados 64 y 65.

74. En el presente caso, la Comisión señaló un plazo de un mes tanto en la carta de emplazamiento como en el dictamen motivado. Es cierto que la Comisión habitualmente señala plazos de dos meses en el procedimiento precontencioso, pero un plazo de un mes tampoco es un plazo «muy corto» en el sentido de la jurisprudencia citada en el punto [73].[39] También hay que destacar que entre el requerimiento del 27 de abril de 2017 y el vencimiento del segundo plazo mensual a mediados de agosto del mismo año transcurrieron cerca de tres meses y medio, durante los cuales el Gobierno húngaro tuvo conocimiento del punto de vista de la Comisión y, por lo tanto, tuvo tiempo de evaluar sus posibilidades de defensa y preparar su escrito de respuesta.

75. Asimismo, en el presente caso la Comisión invoca acertadamente la urgencia del asunto. Si bien frente a Hungría no expuso explícitamente los motivos de dicha apreciación, estos se desprenden sin más de las circunstancias, en particular el hecho de que, según la versión inicial del artículo 115, apartado 7, de la Ley de Universidades, el 1 de enero de 2018 ya se debía retirar la autorización a los centros de enseñanza superior que no cumplieran las condiciones del artículo 76, apartado 1, de dicha Ley y se le debía prohibir que admitiera nuevos estudiantes.

76. Hungría no comunicó hasta el 18 de octubre de 2017 que ese plazo había sido prorrogado por un año, es decir, después de que se hubieran fijado los plazos relevantes para el procedimiento administrativo previo. Así pues, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno húngaro, el hecho de que la Comisión no interpusiera el recurso por incumplimiento hasta febrero de 2018 no permite refutar la apreciación de urgencia a la hora de señalar los plazos.

77. Por último, según la jurisprudencia, hay que tener en cuenta si, como resultado de ello, se ha restringido la posibilidad del Estado miembro para defenderse de las imputaciones de la Comisión.[40] En efecto, ni siquiera un plazo «demasiado corto» conducirá a que el recurso sea inadmisible si la Comisión tiene en cuenta también las alegaciones de defensa tardías y, como consecuencia de ello, el Estado miembro pudo defenderse suficientemente contra las imputaciones de la Comisión.[41]

78. En el presente asunto, además de sus escritos de 14 de agosto de 2017 y 18 de octubre de 2017, el Gobierno húngaro presentó otros tres escritos en respuesta a los dictámenes motivados, tanto al inicial como al complementario. La Comisión ha examinado detalladamente todos estos escritos y los ha tenido en cuenta en su decisión de interponer recurso.

79. Por esta última razón, tampoco es relevante que la Comisión haya señalado plazos de un mes también en otros dos procedimientos por incumplimiento iniciados en paralelo contra Hungría. Ciertamente, no cabe excluir que la acumulación de varios procedimientos con plazos cortos pueda suponer una carga tal para un Estado miembro que ya no pueda ejercer efectivamente sus derechos de defensa. La Comisión debe tener en cuenta esta contingencia a la hora de señalar los plazos. Sin embargo, mientras concurran los motivos que justifiquen la brevedad de los plazos y no se menoscaben en consecuencia los derechos de defensa del Estado miembro, circunstancia que Hungría no ha demostrado en este caso, este hecho por sí solo no permite concluir que los plazos fijados sean inadmisibles.

39 En el asunto en que recayó la sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica (293/85, EU:C:1988:40), los plazos señalados fueron de ocho y catorce días, respectivamente; en el asunto Comisión/Francia (C-1/00, EU:C:2001:687), los plazos señalados fueron de quince y cinco días, respectivamente; en el asunto Comisión/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526), los plazos señalados fueron de una semana y quince días, respectivamente; en el asunto en que recayó la sentencia de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda (74/82, EU:C:1984:34), se reprochó un plazo de cinco días.

40 Sentencia de 10 de julio de 1985, Comisión/Países Bajos (16/84, EU:C:1985:309), apartado 10.

41 Sentencia de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda (74/82, EU:C:1984:34), apartado 13.

2. El reproche de motivación política

80. Hungría sostiene también que la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento basándose en motivos meramente políticos y faltando a su deber de imparcialidad, y afirma que el procedimiento sirve únicamente a los intereses de la CEU en Budapest.

81. En lo que respecta a esta alegación, es dudoso, en principio, que de una única mención de la CEU en la carta de emplazamiento pueda deducirse que el procedimiento sirve únicamente a los intereses de esta universidad. Es claro que no se puede prohibir a la Comisión que señale y nombre a título de ejemplo a algunos centros concretos afectados.

82. En cualquier caso, las consideraciones que determinen a la Comisión a iniciar el procedimiento por incumplimiento por sí solas no pueden poner en tela de juicio el correcto desarrollo del procedimiento administrativo previo y, por lo tanto, no pueden afectar a la admisibilidad del recurso con arreglo al artículo 258 TFUE.[42] Aunque la Comisión debe motivar por qué aprecia un incumplimiento del Derecho de la Unión, no necesita indicar los motivos que la han llevado a interponer un recurso por incumplimiento.[43]

83. Por las razones mencionadas, los motivos de inadmisibilidad alegados por el Gobierno húngaro deben ser rechazados en su totalidad.

C. Fundamentación del recurso por incumplimiento

84. A continuación, examinaré primero las objeciones de la Comisión relativas al requisito de la existencia de un tratado internacional entre Hungría y el Estado de origen de la universidad extranjera (epígrafe 1), y seguidamente las relativas al requisito de una actividad docente efectiva en el Estado de origen (epígrafe 2).

1. Requisito de celebración de un tratado internacional, artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades

85. En cuanto al requisito de un convenio internacional entre Hungría y el Estado de origen de una universidad extranjera para la prestación de servicios de enseñanza por parte de las universidades domiciliadas fuera del EEE, establecido en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, la Comisión alega una infracción del artículo XVII del AGCS, en relación con el compromiso específico para el sector de la enseñanza superior, y de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta.

a) Infracción del artículo XVII del AGCS, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2

86. Una infracción del artículo XVII, párrafo primero, del AGCS, en relación con el compromiso específico de Hungría para el sector de la enseñanza superior, constituiría al mismo tiempo un incumplimiento de la obligación que incumbe a ese Estado miembro en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2.[44]

42 Sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 24.

43 Sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 26.

44 En esos supuestos, el Tribunal de Justicia no solo aprecia un incumplimiento del tratado internacional correspondiente, sino también del artículo 216 TFUE, apartado 2 (antes, artículo 300 CE, apartado 7) véanse las sentencias de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184) y del 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598).

1) Alcance del control

87. En lo que respecta al examen de las violaciones del Derecho internacional consuetudinario, el Tribunal de Justicia ha considerado en el pasado que su control se limitaba a la detección de infracciones manifiestas. [45] Aunque lo ha rechazado en principio para el examen de los acuerdos internacionales de la Unión. [46]

88. En el presente asunto, sin embargo, cabría considerar una limitación del alcance del control por el Tribunal de Justicia a las infracciones manifiestas del AGCS, a la luz de dos argumentos presentados por Hungría para negar la competencia del Tribunal de Justicia.

89. En primer lugar, la ejecución concreta de las obligaciones resultantes del AGCS se realiza sobre la base de la competencia interna de los Estados miembros en el ámbito de la enseñanza. En estos ámbitos sensibles, debe concederse a los Estados miembros cierta autonomía de organización, que puede tenerse en cuenta reduciendo el alcance del control.

90. En segundo lugar, la naturaleza específica del procedimiento de solución de diferencias de la OMC y la responsabilidad última de los órganos de solución de tales diferencias en cuanto a la determinación vinculante de las infracciones del Acuerdo OMC abogan por dejar la resolución de cuestiones particularmente controvertidas y difíciles a ese órgano especializado y limitar el examen del AGCS para «fines internos» a las infracciones manifiestas. [47]

91. Sin embargo, en lo que respecta al presente asunto, entiendo que sí estamos ante una infracción manifiesta del AGCS. A continuación, expondré las razones que me han conducido a esta conclusión.

2) La actividad de enseñanza superior como servicio en el sentido del AGCS

92. Hungría argumenta que la CEU, en cuyo único interés se está impulsando realmente, a su juicio, este procedimiento por incumplimiento, es una entidad sin ánimo de lucro y, por lo tanto, sus actividades no están incluidas en el AGCS. Debemos admitir que el AGCS, en su artículo I, párrafo tercero, letra b), excluye de su ámbito de aplicación los servicios que no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores de servicios.

93. No obstante, la Comisión no impugna el trato concreto dispensado a la CEU, sino el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades. [48]

94. A este respecto, el propio Gobierno húngaro subraya que el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades se aplica a todos los centros de enseñanza superior, admitiendo que también se aplica a los centros que prestan servicios a cambio de una remuneración, es decir, que llevan a cabo claramente una actividad económica.

3) Contenido de los compromisos específicos de Hungría en el sector de la enseñanza

95. Dado que la condición del artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades se aplica únicamente a los proveedores de servicios extranjeros, podríamos estar ante una violación del principio de trato nacional.

45 Sentencias de [16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293)], apartado 52, y de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 110.

46 Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 110.

47 Véase, a este respecto, el punto 59 de las presentes conclusiones.

48 Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 49.

96. Pues bien, de conformidad con el artículo XVII, párrafo primero, del AGCS, la obligación de cada miembro de la OMC de conceder a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios proveedores de servicios similares está sujeta a las condiciones y salvedades que puedan consignarse para cada sector en la lista de compromisos.

97. En otras palabras, la obligación de trato nacional en el marco del AGCS es un compromiso específico que un miembro debe haber aceptado de un modo concreto y con un determinado alcance, a diferencia de lo que ocurre en el marco del GATT, donde se deriva directamente del artículo III del GATT. Según el artículo XX, párrafo tercero, del AGCS, las listas de compromisos de cada miembro se anexarán al Acuerdo y formarán parte integrante del mismo.

98. Entre los compromisos específicos de Hungría,[49] se establece, para los servicios de enseñanza superior, en cuanto al acceso a los mercados para la tercera forma de suministro («presencia comercial») la condición «Establishment of schools is subject to licences from the central authorities» (El establecimiento de escuelas está sujeto a autorización de las autoridades centrales), mientras que no se han establecido restricciones al trato nacional («None»).

99. En el presente asunto, ha resultado controvertido entre las partes si la obligación aparentemente incondicional de Hungría para con el trato nacional se ve limitada por el requisito de concesión de autorización establecido en materia de acceso a los mercados y, en caso afirmativo, en qué medida.

100. A este respecto, del artículo XX, párrafo segundo, del AGCS resulta que la consignación «None» en la columna de trato nacional no genera necesariamente una obligación de dispensar un trato nacional a todos los efectos. En efecto, a tenor de dicha disposición, «las medidas incompatibles con los artículos XVI [relativo al acceso a los mercados] y XVII [relativo al trato nacional] se consignarán en la columna correspondiente al artículo XVI. En este caso se considerará que la consignación indica también una condición o salvedad al artículo XVII.»

101. De la práctica decisoria de los órganos de solución de diferencias de la OMC se desprende que el artículo XX, párrafo segundo, del AGCS es una norma de simplificación.[50] Así pues, para las medidas incompatibles *tanto con* la obligación de conceder acceso a los mercados *como con* la obligación de conceder trato nacional, basta con consignar la salvaguarda solo para el acceso a los mercados. En ese caso, esta última cubre también una diferencia de trato entre los proveedores de servicios nacionales y extranjeros ocasionada también por la medida.[51]

49 Hungría Lista de compromisos específicos, Doc. OMC GATS/SC/40 de 15 de abril de 1994, p. 19 (punto 5.C.). Véase ahora la Lista refundida de compromisos de la Unión y sus Estados miembros de 15 de marzo de 2019, documento de la OMC S/C/W/273, págs. 166 y 167 (punto 5.C.).

50 Informe del Grupo Especial de la OMC de 16 de julio de 2012, adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, WT/DS413/R, China — Servicios de Pago Electrónico, punto 7.658: «[…] [L]a norma especial del párrafo 2 del artículo XX establece una prescripción más sencilla: un Miembro solo tiene que hacer una única consignación de la medida en la columna relativa al acceso a los mercados, que a su vez indica una limitación implícita por lo que respecta al trato nacional.»

51 Informe del Grupo Especial de la OMC de 16 de julio de 2012, adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, WT/DS413/R, China — Servicios de Pago Electrónico, punto 7.661: «[…] el párrafo 2 del artículo XX dispone […] que la medida consignada en la columna de acceso a los mercados comprende aspectos incompatibles con las obligaciones en materia tanto de acceso a los mercados como de trato nacional. […] Por consiguiente, [esto] permite a China mantener medidas que son incompatibles tanto con el artículo XVI como con el artículo XVII. Con una consignación "Sin consolidar" respecto del subsector d) en el modo 1 en el marco del artículo XVI, y la correspondiente consignación "Ninguna" en el marco del artículo XVII, China ha indicado que es libre de mantener toda la gama de limitaciones expresadas en las seis categorías del párrafo 2 del artículo XVI, con independencia de que sean o no discriminatorias.»

102. En este contexto, procede señalar que el artículo XVI del AGCS no prohíbe todas las medidas imaginables que afectan el acceso a los mercados. De hecho, solo seis categorías de restricciones definidas con precisión son incompatibles con el artículo XVI del AGCS. Se enumeran en el artículo XVI, apartado 2, del AGCS y son de carácter principalmente cuantitativo. [52] Solo en la medida en que afecte a una de estas categorías, el requisito inscrito en la columna «Acceso a los mercados» también afectará a la obligación de trato nacional.

103. Por otra parte, en lo que respecta a las medidas que no son incompatibles con el artículo XVI, párrafo segundo, del AGCS, en el presente caso se deduce de la consignación «Ninguna» en la columna de trato nacional, que el Estado miembro en cuestión, a este respecto, está obligado por el trato nacional en toda su extensión. [53]

104. Es muy posible que haya salvaguardias de autorización que sean de naturaleza cuantitativa y que, en consecuencia, entren en una de las categorías del artículo XVI, párrafo segundo, del AGCS. Así, por ejemplo, la concesión de la autorización puede hacerse depender de una prueba de necesidades. Sobre la base de la salvaguardia consignada en materia de acceso a los mercados, Hungría puede mantener e introducir este tipo de medidas. Además, con arreglo al artículo XX, párrafo segundo, del AGCS, tales medidas también pueden ser discriminatorias. Esto se debe a que, en virtud de esta disposición, la salvedad consignada en materia de acceso a los mercados se aplica también a la obligación de trato nacional.

105. Una salvaguardia de autorización también puede ser, no obstante, de carácter cualitativo, por ejemplo cuando la concesión de la autorización depende del cumplimiento de determinados criterios de contenido. El artículo XVI del AGCS no prohíbe de antemano una medida como la descrita. Por tal razón, no se le aplica el artículo XX, párrafo segundo. De ahí que las salvedades de autorización cualitativas tendrían que ser consignadas (también) en la columna relativa a las condiciones del trato nacional. En caso contrario, dichas medidas seguirán sujetas, en toda su extensión, a la obligación de trato nacional que se deriva de la entrada «None». [54]

106. En lo que respecta a la medida controvertida en este asunto, procede señalar que el requisito de la celebración de un tratado internacional, al igual que el requisito de una actividad docente en el Estado de origen, no tiene por objeto imponer una restricción cuantitativa. Tampoco es un requisito de forma legal [véase artículo XVI, párrafo segundo, letra e), del AGCS]. Por consiguiente, las medidas no son medidas comprendidas en el artículo XVI, párrafo segundo, del AGCS. En ese sentido, el artículo XX, párrafo segundo, del AGCS tampoco les es aplicable.

107. De ello se deduce que, en lo concerniente al acceso a los mercados, Hungría es libre de introducir requisitos como los descritos, pero en la medida en que sean aplicables sin distinción, puesto que, con la entrada «None», Hungría se comprometió plenamente a brindar trato nacional.

108. En el marco del sistema de inclusión voluntaria (*opt in*) del AGCS, Hungría podría haber introducido absolutamente una salvedad en materia de trato nacional. Sin embargo, no hizo uso de tal posibilidad.

52 Informe del Grupo Especial de la OMC de 16 de julio de 2012, adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, WT/DS413/R, China — Servicios de Pago Electrónico, punto 7.652: «Sin embargo, en contraste con lo dispuesto en el artículo XVII, el alcance de la obligación en materia de acceso a los mercados no abarca en general "todas las medidas que afecten al suministro de servicios", sino que se aplica a seis categorías de medidas, cuidadosamente definidas, de carácter principalmente cuantitativo. Por tanto, se plantea la cuestión de si el alcance de esas medidas, y por ende el de la inexistencia de obligación por parte de China a ese respecto, comprenden medidas que son discriminatorias en el sentido del artículo XVII.»

53 Informe del Grupo Especial de la OMC de 16 de julio de 2012, adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, WT/DS413/R, China — Servicios de Pago Electrónico, punto 7.663: «[…] Debido a la inscripción "Ninguna", China debe otorgar trato nacional con respecto a cualquiera de las medidas en cuestión que no sea incompatible con el párrafo 2 del artículo XVI.» (El subrayado es mío)

54 Véase, *mutatis mutandis*, la nota 53.

109. Por consiguiente, procede constatar que Hungría está plenamente obligada a brindar trato nacional en relación con las medidas controvertidas.

110. A la vista de la práctica decisoria de los órganos de solución de diferencias de la OMC, esta conclusión también rige a los efectos del parámetro de control antes mencionado. [55]

4) Existencia de una diferencia de trato

111. El requisito de un tratado internacional suscrito para los centros de enseñanza superior domiciliados en terceros países da lugar a una desigualdad de trato entre los centros de enseñanza superior domiciliados en Hungría, por un lado, y los domiciliados en terceros países, por otro. La misma consideración vale, por lo demás, respecto del requisito de impartir enseñanza en el Estado de origen.

112. El hecho de que los proveedores de servicios nacionales, casi inevitablemente, apenas podrían cumplir el requisito en cuestión no desvirtúa la anterior conclusión. A tenor del artículo XVII, párrafo tercero, del AGCS, para que se dé un trato menos favorable basta con que las condiciones de competencia en el mercado nacional se modifiquen en favor de los servicios o proveedores de servicios nacionales. Ahora bien, al imponer requisitos adicionales, la competencia se modifica en detrimento de los centros de enseñanza superior domiciliados en terceros países afectados.

5) ¿Excepción del artículo XIV del AGCS?

113. Por último, debe examinarse si el requisito del tratado internacional está cubierto por alguna de las excepciones del artículo XIV del AGCS.

114. El Gobierno húngaro alega a este respecto que se trata de una medida necesaria para garantizar el orden público y la seguridad y para prevenir las prácticas que induzcan a error y las prácticas fraudulentas, objetivos que se mencionan expresamente en el artículo XIV, letras a) y c), inciso i), del AGCS.

115. Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, el tratado debe celebrarse con el Estado competente, si bien, en el caso de un Estado federal en el que el Gobierno central no sea competente para reconocer los centros de enseñanza superior, previamente deberá celebrarse un acuerdo con el Gobierno central. En cuanto al contenido, el tratado debe hacer referencia al apoyo de principio concedido al centro de que se trate para ejercer una actividad en Hungría, por parte del Gobierno del Estado de origen.

116. La celebración de tratados internacionales, en particular sobre la convalidación de títulos, es un instrumento común de cooperación internacional en el ámbito de la enseñanza superior. En relación con la prevención de prácticas fraudulentas, un tratado celebrado con el Gobierno del Estado de origen en materia de autorización de la actividad de un determinado centro de enseñanza en el Estado de acogida puede, en principio y de algún modo, tener una función de garantía. De este modo, resulta evidente para el Estado de acogida que el Estado de origen considera al centro digno de confianza y merecedor de su apoyo.

117. No obstante, el artículo XIV del AGCS exige que las excepciones «no se apliquen en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan condiciones similares, o una restricción encubierta del comercio de servicios».

55 Véanse los puntos 88 y 90 de las presentes conclusiones.

118. En estas circunstancias, y tras un examen más detallado, el requisito de celebrar un tratado internacional no puede considerarse una excepción admisible, pues tal como se ha establecido, resulta un medio de discriminación arbitrario en el sentido del artículo XIV del AGCS.

119. De entrada, la Comisión subraya con razón que la celebración de un tratado internacional implica necesariamente una decisión política que no está plenamente sujeta al control judicial. De este modo, el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades supedita la concesión de una licencia de actividad a las universidades domiciliadas en terceros países a una condición cuyo cumplimiento es, en última instancia, responsabilidad exclusiva de Hungría. De ello resulta, en última instancia, una condición del tipo «subject to licence» (sujeta a autorización), cuando precisamente Hungría no ha sometido a una condición como la descrita su obligación de dispensar un trato nacional. [56] En cualquier caso, el Gobierno húngaro puede retrasar a voluntad la celebración del tratado, lo que, habida cuenta del breve plazo previsto en el artículo 115, apartado 7, de la Ley de Universidades, puede llevar por sí solo a la denegación de la licencia de actividad para la universidad.

120. Además, dado que, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, el tratado exigido se refiere únicamente al apoyo de principio a la actividad en Hungría del centro de enseñanza superior de que se trate, no hay razón por la que tal requisito no pueda satisfacerse también mediante una declaración unilateral del Gobierno del Estado de origen.

121. Por otra parte, el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, especifica los requisitos para los tratados internacionales con los Estados federales, estableciendo que es necesario un acuerdo previo con el Gobierno central si este no es competente para reconocer los efectos vinculantes de un tratado internacional. Este requisito en particular representa potencialmente una condición imposible de cumplir y, por lo tanto, en última instancia, arbitraria, pues es cuando menos incierto si el sistema constitucional del Estado federal en cuestión permitirá el acuerdo requerido con el Gobierno central, en caso de que la enseñanza superior sea responsabilidad de los Estados miembros de la federación. [57]

122. Por último, la conclusión de que el requisito controvertido no es objetivamente necesario para combatir el fraude queda corroborada por el hecho de que también se impone a las universidades que ya operan en Hungría. No consta en qué medida la actividad fraudulenta de un centro de enseñanza superior de este tipo podría ser contrarrestada por un acuerdo con el Gobierno central de su Estado de origen.

123. En consecuencia, el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades no puede justificarse como excepción al amparo del artículo XIV del AGCS.

124. El carácter arbitrario de la medida, con arreglo a los criterios expuestos, no hace sino confirmar la anterior conclusión.

125. De todo lo anterior se desprende que el requisito de la celebración de un tratado internacional es incompatible con las obligaciones asumidas por Hungría a la luz del artículo XVII, párrafo 2, del AGCS y del compromiso específico para el sector de la enseñanza. Así pues, al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, Hungría ha infringido el artículo XVII del AGCS, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2.

56 Véanse los puntos 107 a 109 de las presentes conclusiones.

57 Este es el caso, en particular, de la celebración de un tratado internacional con los Estados federados de la república norteamericana, entre cuyas competencias figura la educación superior.

b) Infracción del artículo 14, apartado 3, de la Carta

126. La Comisión también aduce que el requisito de la celebración de un tratado internacional con el Estado de origen para iniciar o continuar las actividades en territorio nacional de los centros de enseñanza superior domiciliados en terceros países constituye una infracción de la libertad de creación de centros docentes, consagrada en el artículo 14, apartado 3, de la Carta, así como una violación de la libertad de empresa garantizada por el artículo 16 de la Carta.

1) Aplicabilidad de la Carta

127. Como ha quedado expuesto, los compromisos específicos en el marco del AGCS representan para la Unión obligaciones de Derecho internacional. De conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta, las instituciones de la Unión están vinculadas por la Carta en el cumplimiento de todas sus obligaciones.

128. En cambio, según el mismo artículo 51, apartado 1, de la Carta, los Estados miembros están vinculados por esta únicamente «cuando apliquen el Derecho de la Unión». Pero dicha aplicación del Derecho de la Unión se produce precisamente cuando los Estados miembros transponen internamente las obligaciones de la Unión derivadas del Derecho internacional sobre la base de sus propias competencias reguladoras. Cumplen así, en efecto, una obligación con la Unión, que ha asumido la responsabilidad en las relaciones exteriores de la correcta aplicación del acuerdo internacional.[58] La aplicabilidad de la Carta garantiza que los Estados miembros no violen los derechos fundamentales actuando como «representantes» de la Unión.[59]

129. Esto no quiere decir, obviamente, que las medidas de los Estados miembros relativas al sector de la educación deban valorarse por regla general de acuerdo con los derechos fundamentales de la Unión. Solo están vinculadas a tales derechos fundamentales las medidas que se rijan por el Derecho de la Unión,[60]en particular, las medidas que afecten a determinadas obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión a los Estados miembros. En el presente asunto, el artículo XVII del AGCS obliga a Hungría plenamente a dispensar el trato nacional. A la luz de la Carta, por tanto, la normativa húngara incumple la obligación de trato nacional en el sentido del artículo XVII del AGCS.

2) Consecuencias en relación con el artículo 14, apartado 3, de la Carta

130. El artículo 14, apartado 3, de la Carta garantiza la libertad de creación de centros docentes. Dicha libertad debe incluir necesariamente el funcionamiento posterior del centro docente, pues de lo contrario su creación no tendría sentido. De las Explicaciones sobre la Carta se desprende que el citado artículo 14, apartado 3, en el ámbito de la enseñanza con financiación privada, es una expresión particular de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta.[61]

131. De ello se deduce, en primer lugar, que no es necesario examinar por separado el artículo 16 de la Carta, invocado igualmente por la Comisión en el presente asunto, dado el carácter de norma especial del artículo 14, apartado 3, de aquella.

58 Véanse los puntos 53 y 47 de las presentes conclusiones.

59 Véanse también, acerca de una situación como la presente, las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe, presentadas en el asunto Comisión/Hungría (usufructo sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2018:971), punto 82.

60 Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126) apartados 25 y 26, y de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros (C-198/13, EU:C:2014:2055), apartados 36 y 37.

61 DO 2007, C 303, p. 22

132. En segundo lugar, el artículo 14, apartado 3, de la Carta protege, por tanto, en cualquier caso, las actividades de un centro privado de enseñanza superior como actividad empresarial, es decir, los aspectos comerciales de la creación y el funcionamiento de una universidad.

133. Por consiguiente, un requisito como el establecido en el artículo 76, apartado 1, letra a), cuyo incumplimiento impide la creación y el funcionamiento de dicho centro privado, afecta al ámbito de protección del artículo 14, apartado 3, de la Carta, tanto más cuanto que el establecimiento de un derecho fundamental autónomo de creación de centros de enseñanza privada sugiere que se pretende proteger, más allá del aspecto empresarial, la existencia de los centros privados de enseñanza como tales. En mi opinión, esto indica que el artículo 14, apartado 3, de la Carta tiene por objeto garantizar la existencia de centros de enseñanza privados junto a las escuelas y universidades estatales y, por tanto, en última instancia, la diversidad de la oferta educativa.

3) Admisibilidad de las restricciones en el presente asunto

134. En lo que respecta a la aplicación de restricciones al artículo 14, apartado 3, de la Carta, del tenor de esta disposición se desprende que la libertad de crear centros docentes se respeta «de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio». Ello significa que la libertad de crear centros docentes se garantiza básicamente siempre en el marco de los respectivos requisitos legales aplicables. En otras palabras, el legislador puede, en principio, establecer sencillamente mediante ley las condiciones para la creación y el funcionamiento de los centros docentes sin infringir el artículo 14, apartado 3, de la Carta, si bien, como se desprende del artículo 52, apartado 1, de esta, respetando en cualquier caso el principio de proporcionalidad. [62]

135. Los objetivos alegados por Hungría como justificación son, primero, la protección del orden público, especialmente contra las prácticas que induzcan a error y las prácticas fraudulentas, y, segundo, la garantía de la calidad de la oferta educativa.

136. En cuanto al primero de estos objetivos, ya ha quedado expuesto que el «apoyo de principio a la actividad» de la universidad de que se trate, exigido por el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, también puede expresarse mediante una declaración unilateral del Estado en cuestión, [63] de ahí que no sea necesaria la celebración de un tratado internacional

137. Además, ha quedado también expuesto que la regulación introducida implica un riesgo de aplicación arbitraria. [64] En efecto, por una parte, el requisito especial relativo a la celebración de un tratado por parte del Gobierno central no garantiza que pueda cumplirse realmente. Por otra parte, la celebración del tratado, y en particular el momento de su celebración quedan totalmente a discreción del Gobierno húngaro. El impacto de esta circunstancia es mayor en la medida en que el funcionamiento de los centros docentes ya autorizados queda sujeto a unas condiciones posteriores cuyo cumplimiento no está en manos de los centros en cuestión, los cuales no podían razonablemente tenerlas en cuenta. [65]

138. En segundo lugar, en lo que respecta al objetivo del aseguramiento de la calidad, Hungría no ha expuesto cómo la celebración obligatoria de un tratado internacional con el Gobierno central del Estado de origen de un centro de enseñanza superior extranjero puede contribuir a promover dicho objetivo.

62 Véase, en relación con el artículo 16 de la Carta, de redacción similar, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 47.

63 Véanse los puntos 116 y 119 de las presentes conclusiones.

64 Véanse los puntos 118 a 121 de las presentes conclusiones.

65 Véase también el punto 122 de las presentes conclusiones.

139. Tal consideración es especialmente válida si se repara en que el requisito en cuestión se impone también a los centros ya existentes, sin acreditar que existan deficiencias de calidad ni explicar cómo podrían subsanarse estas mediante la celebración de un tratado internacional con el Estado de origen del centro.

140. En consecuencia, el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades no puede considerarse una restricción admisible a la libertad de crear centros docentes. Por tanto, entiendo que la adopción del artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades constituye también una infracción del artículo 14, apartado 3, de la Carta.

c) Infracción del artículo 13, segunda frase, de la Carta

141. Dado que las universidades que no cumplan el requisito del artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades no podrán llevar a cabo actividades de enseñanza e investigación en Hungría o, al finalizar el período transitorio, estarán obligadas a suspenderlas, la Comisión también reprocha una violación del artículo 13, segunda frase, de la Carta, según el cual, se respeta la libertad de cátedra.

142. No consta hasta la fecha que el Tribunal de Justicia haya tenido la oportunidad de pronunciarse acerca del ámbito de protección del artículo 13, segunda frase, de la Carta.

143. Como punto de referencia, puede servir el artículo 52, apartado 3, de la Carta, según el cual, en la medida en que esta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), la libertad de las ciencias se considera un corolario del derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del CEDH,[66] al que también se refiere la Explicación relativa al artículo 13 de la Carta.[67] Según la jurisprudencia del TEDH, comprende, en particular, la libertad de realizar investigaciones científicas y de expresar y difundir opiniones científicas.[68]

144. Si bien es cierto que la disposición relativa a la celebración de un tratado internacional que figura en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades no restringe directamente esta libertad, no es menos cierto que permite privar a los científicos que trabajan en las universidades afectadas de la infraestructura necesaria para el ejercicio de la libertad de cátedra.

145. La libertad de las ciencias se sitúa sistemáticamente en el artículo 13 de la Carta, junto con la protección de la libertad de las artes, que, según la jurisprudencia del TEDH, es también una manifestación de la libertad de expresión. De ahí se puede deducir que la libertad de cátedra del artículo 13, segunda frase, de la Carta debe considerarse también un derecho fundamental de comunicación, aunque no se limita meramente a dicha comunicación.

146. En efecto, a diferencia del CEDH, la Carta contiene un derecho fundamental a la libertad de las artes y las ciencias que es independiente de la libertad general de expresión. Esto incluye no solo la investigación y la enseñanza con contenidos bajo su propia responsabilidad e independiente de la influencia del Estado, sino también su marco institucional y organizativo, pues en la práctica el vínculo con una universidad estatal o privada es un requisito previo esencial para la investigación

66 TEDH, sentencias de 23 de junio de 2009, Mustafa Erdoğan/Turquía (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903) y de 15 de abril de 2014, Hasan Yazıcı/Turquía (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

67 DO 2007, C 303, p. 22.

68 TEDH, sentencia de 15 de abril de 2014, Hasan Yazıcı/Turquía (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, apartado 40).

científica. La universidad sirve como plataforma para el discurso científico y como red e infraestructura para profesores, estudiantes y fuentes de financiación. Pero la libertad de creación de centros docentes, garantizada por el artículo 14, apartado 3, de la Carta, solo protege una parte de este marco institucional, a saber, en la medida en que se trate de centros docentes privados.

147. Así pues, un requisito que, en caso de ser incumplido, no permite actividad alguna de enseñanza e investigación en el marco universitario, o impone el abandono de esta actividad, también afecta al ámbito de protección del artículo 13, segunda frase, de la Carta.

148. En cuanto a la posibilidad de restringir el artículo 13, segunda frase, de la Carta, de las Explicaciones sobre la Carta se desprende que está sometido a las limitaciones autorizadas por el artículo 10 del CEDH. Se trata de restricciones previstas por la ley y que son necesarias en una sociedad democrática para mantener ciertos objetivos allí enumerados, entre ellas, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito. Estos requisitos corresponden en esencia a los del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

149. Cabe señalar que el artículo 13, segunda frase, de la Carta, en la medida en que protege también el marco institucional-organizativo de la investigación y la enseñanza, no contiene ninguna garantía de la existencia de cada centro educativo en concreto. No obstante, una norma que conduzca al cierre de un centro de enseñanza superior debe ser proporcionada, como se infiere del propio artículo 52, apartado 1, de la Carta.

150. Pues bien, por las razones anteriormente expuestas, el requisito del artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades debe considerarse desproporcionado, y, por lo tanto, tampoco puede justificar una restricción del artículo 13, segunda frase, de la Carta.[69]

d) Conclusión

151. En resumen, propongo al Tribunal de Justicia que declare que, al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Universidades, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2, así como las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, segunda frase, y 14, apartado 3, de la Carta.

2. Requisito de la existencia de una actividad docente efectiva en el Estado de origen, artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades

152. En relación con el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades, que supedita el establecimiento y el funcionamiento de una universidad extranjera en Hungría a la existencia de una actividad docente efectiva en el Estado de origen, la Comisión sostiene que se infringen el artículo 16 de la Directiva 2006/123, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, así como el artículo XVII del AGCS. A diferencia del requisito que acaba de examinarse, relativo a la celebración de un tratado internacional, la condición que ahora procede examinar también se aplica, en efecto, a las universidades con sede en otro Estado miembro de la Unión o del EEE.

69 Véanse los puntos 136 a 139 de las presentes conclusiones.

a) Infracción del artículo 49 TFUE, en relación con el artículo 54 TFUE

153. Procede comenzar con el examen de la supuesta violación de la libertad de establecimiento, pues cabe suponer que «una actividad de formación sancionada con un título», que está sujeta a requisitos especiales en virtud del artículo 76, apartado 1, de la Ley de Universidades, será ofertada en la gran mayoría de los casos mediante un establecimiento permanente en Hungría.

1) Restricción de la libertad de establecimiento

154. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la organización, a cambio de una retribución, de cursos de formación superior está comprendida por el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento cuando la desarrolla un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro, de modo estable y permanente, desde un establecimiento principal o secundario en este último Estado miembro.[70]

155. Según jurisprudencia reiterada, el artículo 49 TFUE abarca, por una parte, el derecho a acceder a actividades no asalariadas y a ejercerlas, así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales. Por otra parte, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de la libertad de establecimiento constituyen restricciones a dicha libertad en el sentido del artículo 49 TFUE, párrafo primero.[71]

156. Según estos criterios, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades restringe el derecho de las universidades extranjeras a establecerse libremente en Hungría, ya que se les impide emprender actividades de enseñanza superior, o se les obliga a cesarlas una vez finalizado el período transitorio, si no ofrecen enseñanza superior en su país de origen.

2) Justificación de la restricción

157. Por lo que se refiere a la justificación de esta medida, el artículo 52 TFUE, apartado 1, establece que un régimen especial para los extranjeros solo podrá justificarse por razones de orden público, seguridad o salud públicas.

158. En el presente asunto, se trata de un «régimen especial para los extranjeros», pues para poder iniciar y continuar la enseñanza en Hungría solo las universidades extranjeras están obligadas a demostrar la existencia de dicha actividad en su país de origen. Es cierto que, por su propia naturaleza, las universidades nacionales no pueden aportar las pruebas correspondientes porque no están domiciliadas en otro Estado miembro. Sin embargo, esta circunstancia no significa que las universidades extranjeras no sean comparables con las nacionales en este sentido,[72] pues tener la sede en otro Estado miembro no puede ser un criterio de diferenciación admisible en materia de discriminación por razón de la nacionalidad. El carácter discriminatorio del régimen radica precisamente en el hecho de que las actividades de las universidades extranjeras están sujetas a requisitos adicionales por que tienen su sede en otro Estado miembro.

159. También en este aspecto Hungría invoca la protección del orden público y sostiene que el requisito controvertido es necesario para prevenir las prácticas que induzcan a error y las prácticas fraudulentas. Aduce que, además, es la única manera de asegurar la calidad de la oferta educativa.

70 Sentencia de 13 de noviembre de 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614), apartado 39.

71 Sentencias de 11 de julio de 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442), apartado 38, y de 13 de noviembre de 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614), apartado 41.

72 Las libertades fundamentales son prohibiciones especiales de discriminación, que por lo tanto solo prohíben el trato diferente de situaciones comparables, véase la sentencia de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31), apartado 30.

160. Sin embargo, el orden público como motivo de justificación se refiere a la protección ante una amenaza real y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad. Aunque no puede negarse la importancia de los objetivos de prevenir las prácticas que induzcan a error y las prácticas fraudulentas, y de garantizar una oferta educativa de alta calidad, tales objetivos no afectan a los intereses fundamentales de la sociedad en el sentido de dicha definición. [73]

161. En este contexto, procede señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 49 TFUE prohíbe en principio a los Estados miembros prohibir el establecimiento de una sucursal solo con el argumento de que la sociedad de que se trate no ha desarrollado una actividad empresarial en el Estado en que tenga su domicilio social. [74] Otra cuestión es si el Estado miembro puede imponer requisitos a la actividad del establecimiento y, en su caso, qué requisitos serían admisibles.

162. Además, la justificación por otras razones imperiosas de interés general solo puede considerarse en el caso de restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de la nacionalidad. [75]

163. En conclusión, Hungría ha infringido el artículo 49 TFUE al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades.

b) Infracción del artículo 16 de la Directiva de servicios

164. La Comisión sostiene también que la condición establecida en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades representa una infracción de la Directiva de servicios.

1) Ámbito de aplicación

165. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva de servicios, esta se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro, siendo definido el concepto de servicio en el artículo 4, punto 1), de la Directiva como «actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración». Según la jurisprudencia, la enseñanza que imparten centros de enseñanza financiados esencialmente con fondos privados que no proceden del propio prestador de los servicios constituyen servicios, puesto que el objetivo perseguido por tales centros consiste, en efecto, en ofrecer un servicio a cambio de una remuneración. [76]

166. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva de servicios expresamente no impone ningún otro requisito para que proceda su aplicación. En particular, no atiende al carácter temporal de la actividad, que se utiliza en el contexto de las libertades fundamentales para la delimitación entre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, [77] aunque la Directiva de servicios

73 El Tribunal de Justicia apreció que un interés fundamental de la sociedad se veía afectado, por ejemplo, en la prevención de delitos graves, véase la sentencia de 13 de julio de 2017, E (C-193/16, EU:C:2017:542), apartado 20.

74 Sentencias de 9 de marzo de 1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126), apartado 38, y de 30 de septiembre de 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512), apartado 97.

75 Véanse, entre otras, las sentencias de 9 de marzo de 2017, Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196), apartado 53, y de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), apartado 51.

76 Sentencias de 11 de septiembre de 2007, Comisión/Alemania (C-318/05, EU:C:2007:495), apartado 69; de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492), apartado 48, y de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartado 48.

77 Sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662), apartados 27 y 28.

también contiene normas sobre la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios.[78] Sin embargo, en mi opinión, esta distinción es relevante en el presente caso, ya que la Comisión reprocha específicamente una infracción del artículo 16 de la Directiva de servicios, el cual se encuentra en el capítulo IV, relativo a la libre circulación de servicios.

167. No obstante, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades solo estará comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 16 de la Directiva de servicios en la medida en que dicha disposición someta a condiciones especiales la oferta temporal de una actividad de formación sancionada con un título. Tal modelo de actividad es ciertamente posible, aunque la gran mayoría de universidades que ofrecen titulaciones lo hacen en el marco de un establecimiento permanente.

168. En cualquier caso, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades no distingue entre los centros que imparten enseñanza en Hungría de manera permanente y los que solo lo hacen de manera temporal. La referida disposición tampoco distingue entre los proveedores de servicios educativos de financiación privada y aquellos que prestan sus servicios sin ánimo de lucro.

169. Por consiguiente, el régimen en cuestión está comprendido, al menos en parte, en el ámbito de aplicación del artículo 16 de la Directiva de servicios.

2) ¿Requisito admisible en el sentido del artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva de servicios?

170. De conformidad con el artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva de servicios, los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus territorios a requisitos que no sean discriminatorios y que sí sean necesarios y proporcionados. A tal efecto, con arreglo al artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, letra b), y apartado 3, de la Directiva, los requisitos que se establezcan deben servir para el mantenimiento del orden público, de la seguridad pública, de la salud pública o para la protección del medio ambiente.

171. En el presente caso, ha de excluirse la admisibilidad del requisito del artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades por su carácter discriminatorio.[79]

172. En cualquier caso, la medida no puede justificarse en virtud de ninguno de los motivos contemplados en el artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, letra b), y apartado 3, de la Directiva. Ya se ha puesto de manifiesto que esta norma no puede justificarse por razones de protección del orden público.[80]

173. A diferencia de otras disposiciones de la Directiva de servicios,[81] el legislador de la Unión no ha previsto en el artículo 16 de la citada Directiva una justificación basada en otras razones imperiosas de interés general, entre ellas, según el considerando 40 de la Directiva, un alto nivel de educación.

78 Véase el capítulo III de la Directiva de servicios.

79 Véase acerca del carácter discriminatorio el punto 158 de las presentes conclusiones.

80 Véase, *mutatis mutandis*, el punto 160 de las presentes conclusiones.

81 Véase, por ejemplo, el artículo 9, apartados 1 y 4; artículo 10, apartado 2, y artículo 11, apartado 1, de la Directiva de servicios.

174. Si bien la jurisprudencia relativa al artículo 56 TFUE reconoce una justificación por razones imperiosas de interés general, hasta la fecha no ha sido aún reconocida, en situaciones similares, en relación con las medidas discriminatorias. [82] Por lo tanto, en el presente asunto, puede quedar sin responder la cuestión de si las posibilidades de justificación en el marco del artículo 16 de la Directiva de servicios podrían ser restringidas de forma admisible por el legislador de la Unión frente a los motivos de justificación reconocidos en el Derecho primario, [83] pues la presente medida no podría considerarse justificada tampoco al amparo del artículo 56 TFUE.

175. En conclusión, debe señalarse que el requisito de la existencia de una actividad docente efectiva en el Estado de origen no cumple lo exigido por el artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva de servicios. Por tanto, Hungría ha infringido el artículo 16 de la Directiva de servicios al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades.

176. A este respecto, en relación con el artículo 56 TFUE, cuya infracción fue denunciada subsidiariamente, la Directiva de servicios contiene la norma especial, de modo que, en el presente asunto, no es necesario examinar aquella disposición. [84]

c) Infracción de la Carta

177. Por último, es necesario examinar si, al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades, Hungría vulneró los derechos fundamentales de las universidades afectadas, infringiendo en particular los artículos 13 y 14, apartado 3, de la Carta [85].

1) Aplicabilidad de la Carta

178. El artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades es una transposición deficiente de la Directiva de servicios, [86] de ahí que resulte pertinente la aplicación de la Carta, en virtud de su artículo 51, apartado 1. [87]

179. Por lo tanto, contrariamente a lo que sugiere Hungría, en el presente caso no se suscita la cuestión de si cabe apreciar una infracción *per se* de la Carta cuando el Derecho de la Unión sea aplicable solamente en caso de una mera restricción de las libertades fundamentales. [88]

82 Sentencias de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323), apartados 11 a 13; de 19 de julio de 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), apartado 37, así como de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 43.

83 Acerca de la problemática paralela del artículo 14 de la Directiva de servicios, véase la sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:399), apartado 40. Acera de los argumentos, véanse las conclusiones del Abogado General Szpunar, presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), puntos 99 y ss.

84 Sentencia de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 118. Véase en el mismo sentido, respecto de la relación entre el artículo 15 de la Directiva de servicios y el artículo 49 TFUE, la sentencia del 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría (C-171/17, EU:C:2018:881), apartado 87.

85 En el presente caso, el artículo 14, apartado 3, de la Carta, como *lex specialis*, prevalece sobre el artículo 16 de esta, cuya vulneración también se denuncia; véanse los puntos 130 y 132 de las presentes conclusiones.

86 Véanse, a este respecto, los puntos 170 a 175 de las presentes conclusiones.

87 Véase en este sentido la sentencia del 1 de diciembre de 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917), apartados 64 y 65. En el mismo sentido la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 66.

88 Acerca de esta cuestión, véanse las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe, presentadas en los asuntos acumulados SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410), puntos 121 a 142, así como en el asunto Comisión/Hungría (usufructo sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2018:971), puntos 64 a 112.

180. Sin embargo, la constatación de una infracción *per se* de los derechos fundamentales no tiene ningún efecto particular en el presente asunto, pues las propias infracciones de la Directiva de servicios y del artículo 49 TFUE proporcionan un fundamento al recurso por incumplimiento. No obstante, el examen separado del derecho fundamental pone de relieve con mayor claridad la especial gravedad y la calidad de la infracción. Esto es particularmente cierto cuando, como en el presente caso, la infracción denunciada de los derechos fundamentales va más allá de los efectos económicos perjudiciales que determinan la vulneración de las normas del mercado interior.

2) Menoscabo ocasionado por la medida

181. Como ya ha quedado expuesto, una condición que, de no cumplirse, exige que una universidad no inicie o cese sus actividades de enseñanza e investigación y que prohíbe la creación y el funcionamiento de tal centro con fines de lucro, afecta tanto al ámbito de protección del artículo 13, segunda frase, como al del artículo 14, apartado 3, de la Carta. [89]

3) Justificación de la medida

182. Por tanto, queda por examinar si puede justificarse la injerencia en los derechos fundamentales mencionados, causada por el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades. Para ello, la injerencia debería ser, en particular, proporcionada. [90] A tenor del artículo 52, apartado 1, de la Carta, solo podrán introducirse limitaciones a los derechos fundamentales cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

183. Por una parte, Hungría aduce que sus autoridades solo pueden tener la certeza de que se trata de una actividad docente legal y de que se cumplen todas las condiciones para un centro docente en el Estado de origen si existe una actividad docente en el Estado de origen, y que de este modo se pueden prevenir las prácticas comerciales fraudulentas. Por otra parte, expone que las autoridades pueden utilizar la formación ofrecida en el país de origen para comprobar si el centro parte de principios sólidos y dispone de docentes cualificados, garantizando así la calidad de la enseñanza ofertada.

184. A este respecto, hay que admitir que el buen funcionamiento de una universidad en el Estado de origen sugiere que se cumplen todos los requisitos legales para operar en él. Por lo tanto, se trata de un requisito adecuado para evitar de antemano que se autoricen establecimientos ilegales y fraudulentos.

185. Sin embargo, no puede de ninguna manera comprobarse la legalidad y la integridad de una oferta de enseñanza superior únicamente a partir de las actividades docentes existentes en el Estado de origen. En ausencia de tal actividad en el Estado de origen, un Estado miembro debe aceptar, por tanto, otras pruebas adecuadas, especialmente si se tiene en cuenta la importancia primordial del derecho a la libertad de establecimiento en la Unión, que, según la jurisprudencia, incluye precisamente también el derecho de las empresas a ejercer la parte esencial o exclusiva de sus actividades en un Estado miembro distinto de aquel en el que están domiciliadas. [91] Por lo tanto, la prueba de la actividad en el Estado de origen no puede calificarse de necesaria a fin de evitar valoraciones controvertidas.

89 Véanse los puntos 133 y 147 de las presentes conclusiones.

90 Véanse los puntos 134 y 148 de las presentes conclusiones.

91 Véase al respecto el punto 158 de las presentes conclusiones y la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512), apartado 97.

186. En lo que respecta al objetivo del control de calidad, el Gobierno húngaro no ha explicado en modo alguno cómo la mera prestación de la enseñanza superior en el Estado de origen garantiza la calidad de la enseñanza en el Estado de acogida. Difícilmente empleará la universidad el mismo personal docente en ambos países y tampoco impartirá los mismos contenidos docentes ni se sujetará a idénticas exigencias de calidad en ambos países. En consecuencia, resulta dudoso también el carácter adecuado de la medida.

187. En cuanto a si se trata de un requisito necesario, cabe señalar que el control de calidad no podría llevarse a cabo en absoluto en el caso de universidades nacionales de reciente creación si la única manera de verificar dicha calidad es una oferta educativa preexistente. De ello se sigue que habrá que recurrir forzosamente a otras medidas de control de calidad, que puedan aplicarse también a las universidades extranjeras.

188. Por lo tanto, atender a la existencia de una actividad docente en el Estado de origen no es por sí sola una medida adecuada y, en todo caso, tampoco es necesaria, globalmente considerada, para garantizar la legalidad y la calidad de la enseñanza superior.

4) Conclusión

189. Por consiguiente, Hungría ha infringido también los artículos 13, segunda frase, y 14, apartado 3, de la Carta, al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades.

d) Infracción del artículo XVII del AGCS, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2

190. En cuanto a la alegación de la Comisión según la cual el requisito del artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades vulnera el artículo XVII del AGCS, basta con destacar aquí que las disposiciones del Derecho primario o secundario de la Unión prevalecen sobre la legislación comercial mundial [92] en las relaciones entre los Estados miembros.

191. No obstante, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades se aplica también a las universidades de terceros países. En ese sentido, y por los mismos motivos expuestos anteriormente, [93] dicha normativa es contraria a la obligación de trato nacional establecida en el artículo XVII del AGCS y tampoco puede considerarse una excepción admisible en el sentido del artículo XIV del AGCS. Esta disposición permite adoptar las medidas necesarias para proteger la moral o mantener el orden público [94] o para prevenir prácticas que induzcan a error y prácticas fraudulentas. Pues bien, como ya se ha explicado, el requisito de la actividad docente en el Estado de origen incumple claramente estas condiciones. [95]

192. Así pues, también en el caso del requisito del artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Universidades, procede concluir que se infringe el artículo XVII del AGCS, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2.

92 Véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartados 161, 162, 165 y 166.

93 Véanse los puntos 106 y 111 de las presentes conclusiones.

94 En el texto del Tratado es definida como «una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad».

95 Véanse, *mutatis mutandis*, el punto 160 así como los puntos 183 a 188 de las presentes conclusiones.

VI. Propuesta de resolución

193. Habida cuenta de las observaciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie de la manera siguiente:

«1. Al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley CCIV de 2011 modificada, Hungría ha infringido el artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2, así como los artículos 13, segunda frase, y 14, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2. Al adoptar el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley CCIV de 2011 modificada, Hungría ha infringido el artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE, el artículo 49 TFUE, en relación con el artículo 54 TFUE, el artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en relación con el artículo 216 TFUE, apartado 2, y los artículos 13, segunda frase, y 14, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3. Hungría cargará con las costas del procedimiento.»