Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 6 de febrero de 2025 [1]

Asunto C-499/23

Comisión Europea
contra

Hungría

«Incumplimiento de Estado — Libre circulación de mercancías — Política comercial común — Procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas — Restricciones de la exportación — Productos de construcción y materias primas para la construcción — Seguridad pública»

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento contra Hungría, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE, del artículo 2 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), así como de los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/1535, [2] al establecer un procedimiento aplicable a la exportación de materias primas y materiales de construcción.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2015/1535

2. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).

Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

En su caso, y salvo cuando ya se haya remitido en combinación con una comunicación anterior, los Estados miembros comunicarán a la Comisión simultáneamente el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas de las que se trate principal y directamente, si el conocimiento de dicho texto es necesario para apreciar el alcance del proyecto de reglamento técnico.

Los Estados miembros procederán a una nueva comunicación a la Comisión del proyecto de reglamento técnico en las condiciones mencionadas en los párrafos primero y segundo del presente apartado cuando aporten a dicho proyecto de forma significativa modificaciones que tengan por efecto modificar el ámbito de aplicación, reducir el calendario de aplicación previsto inicialmente, añadir especificaciones o requisitos, o hacer que estos últimos sean más estrictos.

[…]

La Comisión pondrá inmediatamente en conocimiento de los demás Estados miembros el proyecto de reglamento técnico y todos los documentos que le hayan sido enviados; asimismo, podrá presentar dicho proyecto al Comité contemplado en el artículo 2 de la presente Directiva y, en su caso, al Comité competente en el sector de que se trate, para que emitan su dictamen.

[…]»

3. El artículo 6 de esta Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros aplazarán tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el artículo 5, apartado 1, la adopción de un proyecto de reglamento técnico.

[…]

7. Los apartados 1 a 5 no serán aplicables cuando un Estado miembro:

a) por motivos urgentes relacionados con una situación grave e imprevisible que tenga que ver con la protección de la salud de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la seguridad y, en lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, también con el orden público, en particular con la protección de los menores, deba elaborar lo antes posible reglamentos técnicos para su inmediata adopción y aplicación, sin que pueda realizar consultas al respecto, o

b) por motivos urgentes relacionados con una situación grave que tenga que ver con la protección de la seguridad y de la integridad del sistema financiero, en particular con la protección de los depositantes, los inversores y los asegurados, deba adoptar y aplicar de inmediato reglas relativas a los servicios financieros.

El Estado miembro indicará en la comunicación prevista en el artículo 5 los motivos que justifican la urgencia de las medidas en cuestión. La Comisión se pronunciará sobre esta comunicación lo antes posible. Adoptará las medidas apropiadas en caso de que se recurra abusivamente a este procedimiento. La Comisión mantendrá informado al Parlamento Europeo.»

2. Reglamento (UE) 2015/479

4. El artículo 10 del Reglamento (UE) 2015/479,[3] que figura en su capítulo IV, titulado «Disposiciones transitorias y finales», tiene el siguiente tenor:

«Sin perjuicio de otras disposiciones de la Unión, el presente Reglamento no constituirá obstáculo para la adopción o para la aplicación por parte de un Estado miembro de restricciones cuantitativas a la exportación, justificadas por razones de moralidad pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico, o de protección de la propiedad industrial y comercial.»

B. Derecho húngaro

1. Decreto n.º 402/2021

5. El artículo 1 del a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) kormányrendelet [Decreto de Gobierno n.º 402/2021 (VII. 8.), relativo a los procedimientos de registro y a las demás medidas que deben adoptarse para reactivar la economía en lo que respecta a la exportación de materias primas y productos de importancia estratégica para la seguridad del suministro en el sector de la construcción (en lo sucesivo, «Decreto n.º 402/2021»)], en su versión vigente en la fecha de vencimiento del plazo de respuesta al dictamen motivado (6 de junio de 2022), establece:

«1. Las materias primas y los productos de importancia estratégica para la seguridad del suministro en el sector de la construcción contemplados en el anexo 1 (en lo sucesivo, conjuntamente, “materiales de construcción”) podrán, sin perjuicio de la excepción prevista en el apartado 2, ser

a) vendidos o

b) exportados desde el territorio de Hungría al extranjero previo registro (en lo sucesivo, “notificación”) ante el ministro de Economía Interior (en lo sucesivo, “ministro”) y tras el acuse de recibo de la notificación.

2. El presente Decreto no se aplicará a los materiales de construcción en tránsito por el territorio de Hungría.»

6. El artículo 3 de dicho Decreto dispone:

«1. Una vez recibida la notificación, el ministro comprobará si esta cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 2.

[…]

[3] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las exportaciones (DO 2015, L 83, p. 34).

2. Si la notificación cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 2, el ministro transmitirá las notificaciones, junto con la información a que se refiere el apartado 1, letra b), en su caso, al comisario del Gobierno encargado de la coordinación de las medidas en materia de economía de la construcción (en lo sucesivo, "comisario del Gobierno"), que examinará, en consulta con los ministros interesados, si la venta o la exportación de los materiales de construcción al extranjero obstaculiza de manera significativa o imposibilita la construcción, la explotación, el mantenimiento o el desarrollo de infraestructuras críticas, pone en peligro los servicios públicos o supone un riesgo para la seguridad del suministro en el sector de la construcción.

3. En un plazo de siete días laborables a partir de la transmisión de la notificación, el comisario del Gobierno informará por escrito al ministro de la existencia de las circunstancias contempladas en el apartado 2, de su posición sobre las circunstancias contempladas en el apartado 2 y, si tales circunstancias existen, informará también al ministro encargado de supervisar los bienes del Estado de su propuesta relativa al ejercicio del derecho de adquisición preferente y de compra; el ministro ejercerá el derecho de adquisición preferente y de compra del Estado húngaro según las especificaciones previstas en el artículo 5.

4. A más tardar en los diez días hábiles siguientes a la recepción de la notificación, el ministro:

a) acusará recibo por escrito de la notificación si el ministro encargado de supervisar los bienes del Estado no ejerce el derecho de adquisición y de compra del Estado húngaro;

b) si el ministro encargado de supervisar los bienes del Estado ejerce el derecho de adquisición preferente y de compra del Estado húngaro, informará al notificante de que el Estado húngaro ejerce el derecho de adquisición preferente o de compra de los materiales de construcción especificados en la notificación y pondrá fin al procedimiento de notificación; o

c) acusará recibo por escrito de la notificación.

4a. La notificación y el acuse de recibo acompañarán al envío y serán puestos a disposición del operador de transporte o del organizador por el notificante.

[…]»

7. A tenor del artículo 6/A del citado Decreto:

«Si el notificante no ha cumplido la obligación de notificación establecida en el presente Decreto o no dispone del acuse de recibo, la policía y la Administración tributaria y aduanera del Estado le impondrán una multa administrativa de hasta el 40 % del valor sin IVA del material de construcción no notificado o que no disponga de acuse de recibo.»

8. El artículo 9 del mismo Decreto está redactado en los siguientes términos:

«1. El presente Decreto, sin perjuicio de la excepción prevista en el apartado 2, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

2. El artículo 10 entrará en vigor el decimoquinto día siguiente al de la publicación del presente Decreto.»

9. El artículo 11 del Decreto n.º 402/2021 prevé:

«La obligación de notificación contemplada en el artículo 2 se aplicará a las exportaciones posteriores al quinto día hábil siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.»

10. El artículo 12 de dicho Decreto enuncia:

«El proyecto del presente Decreto ha sido objeto de notificación previa de conformidad con los artículos 5 a 7 de la Directiva [2015/1535] […]».

2. Resolución de Gobierno n.º 1459/2021

11. El punto 2 de la az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [Resolución de Gobierno n.º 1459/2021 (VII. 14.), relativa al nombramiento y a las funciones del comisario del Gobierno encargado de coordinar las medidas en materia de economía de la construcción (en lo sucesivo, «Resolución de Gobierno n.º 1459/2021»)], establece:

«El comisario del Gobierno:

a) se encarga de coordinar las medidas en materia de economía de la construcción adoptadas por el Gobierno en el marco de la reactivación de la economía y, en particular, de:

aa) establecer el procedimiento de notificación relativo a las exportaciones de materiales de construcción y aplicar las medidas necesarias para el ejercicio del derecho de adquisición preferente y del derecho de compra del Estado;

ab) aplicar la medida relativa a la notificación del transporte de materiales de construcción,

[…]».

III. Antecedentes del litigio

A. Procedimiento administrativo previo

12. El 30 de junio de 2021, mediante el procedimiento de notificación previsto por la Directiva 2015/1535, las autoridades húngaras notificaron a la Comisión un proyecto de decreto de Gobierno relativo a las medidas que debían adoptarse para reactivar la economía en lo que respecta a la exportación de materias primas y productos de importancia estratégica para la seguridad del suministro en el sector de la construcción (en lo sucesivo, «proyecto notificado»). El 8 de julio de 2021, la Comisión solicitó información adicional a las autoridades húngaras para poder evaluar el proyecto notificado a la luz de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión.

13. Ese mismo día, el Decreto n.º 402/2021 fue publicado en el *Magyar Közlöny*. Su redacción no era idéntica a la del proyecto notificado. El 16 de julio de 2021, la Comisión solicitó a las autoridades húngaras información sobre la publicación de dicho Decreto. El 22 de julio de 2021, las referidas autoridades informaron a la Comisión de que el Decreto n.º 402/2021 difería del proyecto notificado en cuanto a su alcance y contenido.

14. Mediante escrito de 29 de julio de 2021, la Comisión informó a las autoridades húngaras de que tanto la falta de notificación como el incumplimiento de la obligación de aplazar la adopción, de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Directiva 2015/1535, constituían un vicio sustancial de procedimiento que hacía inaplicables las disposiciones de los reglamentos técnicos.

15. Mediante respuesta de 2 de septiembre de 2021, las autoridades húngaras justificaron la promulgación sin notificación previa del Decreto n.º 402/2021 por una situación de emergencia y explicaron que la pandemia y la escasez mundial de materias primas habían afectado gravemente a las obras de construcción en Hungría. Subrayaron que dicho Decreto tenía por objeto garantizar la disponibilidad en Hungría de existencias de materiales y productos esenciales para la seguridad del suministro en el sector de la construcción y que se pudieran cubrir las necesidades internas para garantizar la seguridad de las infraestructuras críticas.

16. El 23 de septiembre de 2021, la Comisión remitió un escrito de requerimiento a Hungría. En él reprochaba a dicho Estado miembro haber incumplido, al adoptar el Decreto n.º 402/2021 y sus modificaciones posteriores, así como la Resolución de Gobierno n.º 1459/2021, las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE, del artículo 2 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), así como de los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

17. En su respuesta a dicho requerimiento, mediante escrito de 23 de noviembre de 2021, Hungría se opuso a estas imputaciones.

18. El 6 de abril de 2022, la Comisión, dado que no le convencieron los argumentos esgrimidos por el Gobierno húngaro, remitió un dictamen motivado a dicho Estado miembro, en el que reiteraba las imputaciones de que se trata.

19. Mediante escrito de 13 de junio de 2022, Hungría respondió al dictamen motivado alegando que los incumplimientos que se le imputaban carecían de fundamento.

B. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. La Comisión no consideró suficiente la respuesta de Hungría de 13 de junio de 2022, por lo que decidió interponer el presente recurso, que fue presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de agosto de 2023.

21. Hungría y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 6 de noviembre de 2024.

IV. Análisis

22. Dado que la normativa húngara que establece un procedimiento aplicable a la exportación de materias primas y materiales de construcción puede afectar tanto a las exportaciones entre Estados miembros como a las exportaciones a terceros países, el presente asunto se refiere tanto a la normativa de la Unión en materia de mercado interior como a la normativa en materia de política comercial común.

A. Infracción de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE (primera imputación)

1. Alegaciones de las partes

23. Según la Comisión, el Decreto n.º 402/2021 constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 35 TFUE, a pesar de las alegaciones esgrimidas por el Gobierno húngaro, según las cuales i) el procedimiento de registro se completa en un plazo máximo de dos días hábiles; ii) el Estado húngaro no ejerce su derecho de adquisición preferente o de compra, y iii) las autoridades competentes no aplican las sanciones previstas en caso de incumplimiento de la obligación de notificación. Dicha institución subraya que el Decreto n.º 402/2021 establece, *de iure*, una diferencia de trato entre el comercio interior y el comercio de exportación de Hungría y que una medida nacional no escapa a la prohibición establecida en los artículos 34 TFUE y 35 TFUE por el mero hecho de que el obstáculo creado por el referido Estado miembro sea de escasa entidad. Afirma, por otra parte, que una medida puede considerarse de efecto equivalente a una restricción cuantitativa aunque tenga una importancia económica relativamente menor o solo afecte de forma limitada a las importaciones/exportaciones o a los operadores económicos.

24. Por lo que respecta a una posible justificación del Decreto n.º 402/2021 en virtud del artículo 36 TFUE, la Comisión subraya que, dado que los conceptos de orden público y de seguridad deben interpretarse en sentido estricto, solo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Dicha institución recuerda que tal motivo debe vincularse a circunstancias objetivas que respondan a las exigencias de la seguridad pública y no es aplicable con carácter general.

25. La Comisión recuerda que una medida restrictiva solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática. Dicha institución señala, en relación con el ámbito de aplicación del Decreto n.º 402/2021, que la medida controvertida en el presente asunto no se limita, sin embargo, ni a los materiales de construcción respecto a los que se detectó un riesgo de suministro (riesgo de escasez) ni a los materiales que son efectivamente necesarios para cada infraestructura crítica.

26. Según la Comisión, el Gobierno húngaro no ha demostrado que el Decreto n.º 402/2021 sea adecuado para garantizar la realización del objetivo de interés general alegado.

27. La Comisión recuerda que el principio de proporcionalidad exige que los medios elegidos por los Estados miembros se limiten a lo que sea efectivamente adecuado y necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido y que, conforme a este principio, un sistema de control *ex ante*, justificado y adecuado, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de

antemano por las empresas afectadas, de modo que se delimite el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que dicha facultad no pueda ejercerse de forma arbitraria.

28. Además, según la Comisión, las alegaciones del Gobierno húngaro no aportan pruebas que demuestren que las medidas impuestas por el Decreto n.º 402/2021 sean proporcionadas y no vayan más allá de lo que es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

29. El Gobierno húngaro sostiene que el Decreto n.º 402/2021 no constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y, por lo tanto, no está comprendido en el ámbito de aplicación de la prohibición establecida en el artículo 35 TFUE. Afirma que el objetivo de este Decreto es permitir a las autoridades húngaras, mediante la imposición de una obligación de notificación, controlar eficazmente las existencias de productos de importancia estratégica para las infraestructuras críticas y recoger información sobre el estado de las existencias y de las entregas. Asimismo, el Gobierno húngaro señala que, gracias a tal notificación, dichas autoridades disponen de una imagen completa, en tiempo real, de la evolución de las existencias de los productos de construcción de importancia estratégica y, por lo tanto, pueden adoptar las medidas necesarias para evitar una situación crítica.

30. El Gobierno húngaro considera que la eficacia de las disposiciones establecidas por el Decreto n.º 402/2021 queda demostrada por el hecho de que, desde su entrada en vigor, nunca se ha dado la situación de que, debido a la escasez de una materia prima o de un producto contemplado en dicho Decreto, las autoridades húngaras hayan tenido que ejercer su derecho de adquisición preferente o de compra. Haciendo hincapié en que estas disposiciones no imponen ninguna obligación de Derecho material a los operadores, el referido Gobierno señala que el procedimiento de registro siempre se lleva a cabo en un plazo máximo de dos días laborables y que las autoridades competentes no aplican las sanciones previstas en caso de incumplimiento de la obligación de notificación.

31. Según el Gobierno húngaro, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que se prevé una excepción a la prohibición del artículo 35 TFUE en relación con las restricciones cuyos efectos se consideren demasiado aleatorios o indirectos para que puedan ser consideradas restricción en el sentido del artículo 35 TFUE.

32. Por lo que respecta a los efectos reales de las disposiciones previstas por el Decreto n.º 402/2021, el Gobierno húngaro señala que el examen de los datos de la Központi Statisztikai Hivatal (Oficina Central de Estadística, Hungría) no permite concluir que se produzca una disminución general del volumen de negocios de exportación respecto a la gama de productos de que se trata.

33. Además, el Gobierno húngaro considera que el Decreto n.º 402/2021 tiene por objeto que Hungría se ajuste a la Directiva 2008/114/CE[4] y que, en cualquier caso, está justificado por razones de seguridad pública, en el sentido del artículo 36 TFUE. Añade que el citado Decreto contribuye a reactivar la economía, al responder a la disminución de la producción de materiales de construcción, a la escasez de suministro y a la subida de precios debida a la epidemia de coronavirus y a salvaguardar intereses sociales como la construcción y la puesta a disposición de viviendas y la posibilidad para los jóvenes de fundar una familia.

[4] Directiva del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (DO 2008, L 345, p. 75).

2. Análisis

a) Medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación con arreglo al artículo 35 TFUE

34. En virtud del artículo 35 TFUE, quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

35. El tenor del artículo 35 TFUE es prácticamente idéntico al del artículo 34 TFUE. La finalidad perseguida por estas dos disposiciones es también la misma, a saber, garantizar la libre circulación de mercancías en un mercado interior, es decir, un espacio sin fronteras interiores. [5]

36. Dicho esto, el ámbito de aplicación del artículo 35 TFUE es más restringido que el del artículo 34 TFUE, debido a la lógica diferente de los regímenes de importación y exportación. Por lo que se refiere a las importaciones, prácticamente cualquier norma nacional relativa a las mercancías puede, al menos potencialmente, obstaculizar el comercio en el mercado interior, ya que un importador debe, en principio, atenerse no solo a la normativa del Estado de origen, sino también a la del Estado de destino. En otras palabras, el obstáculo se debe a la coexistencia de dos regímenes normativos diferentes.

37. En cambio, por lo que respecta a las exportaciones, se trata de un único régimen normativo, el del Estado de origen. En una situación así, sería excesivo considerar que toda norma nacional relativa a la producción, comercialización o venta de mercancías puede afectar a las exportaciones. Por esa razón, una restricción a la exportación a la que sea aplicable la prohibición contemplada en el artículo 35 TFUE solo puede derivarse de normas generales cuando estas puedan tener efectos no solo sobre la producción y la distribución en general, sino también específicamente sobre la exportación. [6] Por consiguiente, el Tribunal de Justicia utiliza fórmulas más restringidas a la hora de determinar si una medida constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación. [7]

38. Contrariamente a lo que parece dar a entender la Comisión [8] y a la jurisprudencia relativa al artículo 34 TFUE, [9] el Tribunal de Justicia nunca ha definido las «medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa» con arreglo al artículo 35 TFUE. No obstante, incluso a falta de una definición abstracta, en virtud de reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha calificado de «medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa», en el sentido de dicho artículo, las medidas nacionales aplicables a todos los operadores que actúan en el territorio nacional que, de hecho, tengan mayor efecto sobre la salida de los productos del mercado del Estado miembro de exportación que sobre la comercialización de los productos en el mercado nacional de ese Estado miembro. [10]

5 Véase el artículo 26 TFUE, apartado 2.

6 Véase también, en este sentido, Müller-Graff, P.-Chr., en von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (eds.), «Art. 35 AEUV», *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7.ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, apartado 17.

7 Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640), punto 50.

8 Véase el apartado 32 del recurso de la Comisión.

9 Véase la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82), apartado 5. Según reiterada jurisprudencia, el artículo 34 TFUE afecta a «cualquier medida nacional que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en la Unión» (véase la sentencia de 29 de julio de 2024, BP France, C-624/22, EU:C:2024:640, apartado 61).

10 Véase la sentencia de 17 de septiembre de 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723), apartado 29 y jurisprudencia citada.

39. En el mismo orden de ideas, el Tribunal de Justicia ha declarado que los artículos 34 TFUE y 35 TFUE impiden la aplicación en las relaciones dentro de la Unión de una legislación nacional que mantenga la exigencia, aunque sea meramente formal, de licencias de importación o de exportación o de cualesquiera otros trámites similares [11] y que la imposición de cualquier formalidad especial a la exportación, por el retraso que supone y el efecto disuasorio que implica para los exportadores, constituye un obstáculo a los intercambios. [12]

40. En este contexto jurisprudencial, es imposible no reconocer que las medidas en cuestión constituyen medidas de efecto equivalente.

b) Justificación con arreglo al artículo 36 TFUE

41. Una restricción comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 35 TFUE solo puede justificarse si, en primer lugar, obedece a una de las consideraciones generales de carácter no económico enunciadas en el artículo 36 TFUE o a una de las razones imperiosas de interés general, [13] tal como han sido desarrolladas sucesivamente por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia y, en segundo lugar, si respeta el principio de proporcionalidad, lo que implica que dicha restricción sea adecuada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.

1) Sobre la identificación de una razón imperiosa de interés general

42. Los motivos invocados por Hungría como justificación se refieren a la seguridad pública, contemplada en el artículo 36 TFUE.

43. En la medida en que Hungría invoca las disposiciones de la Directiva 2008/114, es preciso señalar que esta Directiva carece de pertinencia en el presente asunto. Por una parte, dicha Directiva se refiere a los sectores de la energía y de los transportes. [14] Ahora bien, el ámbito de aplicación del Decreto n.º 402/2021 es considerablemente más amplio, ya que comprende no solo el mantenimiento de las infraestructuras críticas, sino también la construcción, la explotación, el mantenimiento y el desarrollo de las infraestructuras críticas. Por consiguiente, el referido Decreto no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/114.

44. Por otra parte, como se desprende de su artículo 1, la Directiva 2008/114 se limita a establecer un *procedimiento* de identificación y designación de las infraestructuras críticas de la Unión. [15]

45. Lo único que puede extraerse de la Directiva 2008/114 es una obviedad: el legislador de la Unión [16] considera que las infraestructuras críticas revisten especial importancia dentro de la Unión. Esto no debería ser una sorpresa.

[11] Véase la sentencia de 15 de diciembre de 1971, International Fruit Company y otros (51/71 a 54/71, EU:C:1971:128), apartado 9.

[12] Véase la sentencia de 16 de marzo de 1977, Comisión/Francia (68/76, EU:C:1977:48), apartado 16.

[13] También denominadas «exigencias imperativas basadas en el interés general» (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Gysbrechts y Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, apartado 45), «exigencias imperativas de interés general» (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, apartado 34) o bien «objetivo de interés general» (véase la sentencia de 21 de junio de 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, apartado 48).

[14] Véanse los considerandos 5 y 9 de la Directiva 2008/114.

[15] Así como un planteamiento común para la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, con el fin de contribuir a la protección de la población.

[16] Por otra parte, este se basó en el artículo 352 TFUE, probablemente a falta de otra base jurídica.

46. Según reiterada jurisprudencia, el orden público y la seguridad pública solo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.[17] Por lo que respecta específicamente a un objetivo relacionado con la seguridad del abastecimiento, el Tribunal de Justicia también ha declarado que solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.[18] A este último respecto, el Tribunal de Justicia ha especificado que el objetivo de garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a determinadas materias primas básicas, a saber, la grava, la arena y la arcilla, que resultan de una actividad de extracción minera, no puede considerarse comprendido, como sí lo está el objetivo ligado a la seguridad de abastecimiento de los sectores del petróleo, de las telecomunicaciones y de la energía, en un «interés fundamental de la sociedad».[19]

47. Por consiguiente, propongo descartar la seguridad del suministro de las infraestructuras críticas como razón imperiosa de interés general basada en la seguridad pública.

48. En cambio, sería, en principio, receptivo a la alegación de Hungría según la cual el Decreto n.º 402/2021 persigue intereses sociales como la construcción de viviendas.[20] No obstante, considero que Hungría no ha aportado pruebas suficientes para acreditar tal constatación. Invocado en abstracto, me temo que el vínculo entre la restricción y la justificación tal como se plantea es demasiado débil.

2) Sobre el carácter apropiado

49. El análisis que sigue se expone para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que existe una razón imperiosa de interés general que justifica el obstáculo de que se trata.

50. Es necesario plantearse si el Decreto n.º 402/2021 es adecuado[21] para alcanzar el objetivo de garantizar la seguridad del suministro de las infraestructuras críticas en el sector de la construcción. Según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática.[22]

51. A la vista de esta jurisprudencia, considero que el Decreto n.º 402/2021 no es adecuado para garantizar la consecución del objetivo perseguido.

[17] Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124), apartado 17.

[18] Véase la reciente sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568), apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada.

[19] Véase la sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568), apartados 66, 67 y 69 jurisprudencia citada.

[20] Por el contrario, propongo descartar de entrada las razones económicas aducidas por Hungría, como la idea de reactivar la economía nacional.

[21] En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia utiliza a veces el término «idoneidad». Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de enero de 2014, Comisión/Bélgica (C-296/12, EU:C:2014:24), apartado 33. No obstante, en las presentes conclusiones utilizaré los términos «adecuada para» y «apropiada».

[22] Véase la sentencia de 7 de noviembre de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933), apartado 84 y jurisprudencia citada.

52. En primer lugar, el Decreto n.º 402/2021 se limita a las exportaciones. En cambio, por lo que respecta a las transacciones en el mercado nacional, no se impone a los operadores ninguna obligación de notificación. No se prevé ningún derecho de adquisición preferente o de compra para las autoridades nacionales. Por lo tanto, existe una falta de coherencia en el sistema establecido por dicho Decreto.

53. En segundo lugar, el Decreto n.º 402/2021 no establece las circunstancias en las que las autoridades nacionales pueden ejercer el derecho de adquisición preferente del que disponen. En efecto, dicho Decreto se limita a establecer que, tras la notificación de las exportaciones de los materiales de construcción, las autoridades nacionales dispondrán de diez días hábiles para adoptar una decisión sobre el ejercicio del derecho de adquisición preferente y de compra relativo a los materiales de construcción notificados. Así, como destaca la Comisión, la adecuación de las medidas previstas por el referido Decreto depende, en la práctica, de la futura evolución de las circunstancias fácticas de su aplicación y de las características propias de tal aplicación.

54. Por lo tanto, el Gobierno húngaro no ha demostrado que el Decreto n.º 402/2021 sea adecuado para garantizar la consecución del objetivo de interés público invocado.

3) Sobre el carácter necesario

55. Por lo que respecta a si el Decreto n.º 402/2021 es necesario para alcanzar el objetivo de que se trata, es preciso señalar que sería posible concebir medidas menos restrictivas, como una recogida de información basada en una simple obligación de *comunicación* de los datos relativos a las transacciones de materiales de construcción, acompañada, en los casos de posible escasez, de medidas más claramente delimitadas.

B. Infracción de los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 3 TFUE, apartado 1, letra e) (segunda imputación)

1. Alegaciones de las partes

56. La Comisión considera que la restricción establecida por el Decreto n.º 402/2021 se aplica también a las exportaciones desde Hungría a países terceros y constituye una medida comprendida en el ámbito de la política comercial común y alega que dicho Estado miembro no debería haber adoptado medidas en la materia. Al subrayar que el referido Decreto no aplica un acto adoptado por la Unión y que la Unión no ha facultado a Hungría para adoptar tal Decreto, esta institución considera que Hungría ha infringido los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 3 TFUE, apartado 1, letra e).

57. El Gobierno húngaro sostiene que el Decreto n.º 402/2021 no vulnera la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política comercial común. Alega que dicho Decreto se basa en razones de orden público comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 10 del Reglamento 2015/479.

2. Análisis

58. A tenor del artículo 2 TFUE, apartado 1, cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. El artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), por su parte, establece que la política comercial común es una de esas competencias exclusivas.

59. Consta que Hungría ha adoptado un acto jurídicamente vinculante en un ámbito comprendido en el ámbito de la política comercial común.

60. Fue precisamente en el ejercicio de esa competencia exclusiva en materia de política comercial común para establecer un régimen común aplicable a las exportaciones (de mercancías) que el legislador de la Unión adoptó el Reglamento 2015/479.[23] El artículo 1, que enuncia el «principio fundamental»[24] de dicho Reglamento, estipula que «las exportaciones de la Unión con destino a terceros países serán libres, es decir, no estarán sometidas a restricciones cuantitativas, excepto aquellas que se apliquen con arreglo al presente Reglamento». En virtud de su artículo 10, sin perjuicio de otras disposiciones de la Unión, el citado Reglamento no constituirá obstáculo para la adopción o para la aplicación por parte de un Estado miembro de restricciones cuantitativas a la exportación, justificadas por razones de moralidad pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico, o de protección de la propiedad industrial y comercial.[25]

61. El tenor de esta disposición es prácticamente idéntico al del artículo 36 TFUE. Ello implica, en mi opinión, que el legislador de la Unión ha querido ampliar la facultad de un Estado miembro, prevista en el Derecho primario en el artículo 36 TFUE, de restringir las exportaciones interiores dentro del mercado interior[26] a las exportaciones fuera de ese mercado interior.

[23] En esencia, el régimen común aplicable a las exportaciones se remonta al año 1969: el Reglamento 2015/479 derogó el Reglamento (CE) n.º 1061/2009 del Consejo, de 19 de octubre de 2009, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones (DO 2009, L 291, p. 1), que a su vez había derogado el Reglamento (CEE) n.º 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones (DO 1969, L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60).

[24] Véase el título del capítulo I del Reglamento 2015/479.

[25] A este respecto, me gustaría mencionar que, evidentemente, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, más allá de su tenor, el artículo 10 del Reglamento 2015/479 se aplica también a las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación. En los asuntos Werner y Leifer, que tenían por objeto la interpretación de uno de los precursores del Reglamento 2015/479, a saber, el Reglamento 2603/69, se planteaba la cuestión de si la disposición que se correspondía con el artículo 10 del Reglamento 2015/479, cuyo tenor es idéntico, englobaba también las medidas de efecto equivalente. Para el Tribunal de Justicia, la diferencia en la redacción del artículo 35 TFUE y el artículo 10 del Reglamento n.º 2603/69 era irrelevante. El Tribunal de Justicia, no limitándose a una interpretación literal y examinando el contexto y los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 2603/69, declaró que un reglamento basado en el artículo 207 TFUE y cuyo objetivo, enunciado en su artículo 1, es la aplicación del principio de libertad de exportación en toda la Unión no puede excluir de su ámbito de aplicación aquellas medidas adoptadas por los Estados miembros cuyo efecto equivalga a una restricción cuantitativa, porque la aplicación de tales medidas pueda conducir a una prohibición de exportación (véanse las sentencias de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, apartado 22, y de 17 de octubre de 1995, Leifer y otros, C-83/94, EU:C:1995:329, apartado 23). Véanse también las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Werner (C-70/94, EU:C:1995:151), punto 31, y las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Richardt y «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, EU:C:1991:199), puntos 19 a 22.

[26] Siempre que, por supuesto, se cumplan las exigencias derivadas de esta disposición y de otros principios, como el de proporcionalidad.

62. De ello se deduce que no se cumplen los requisitos que establece el artículo 10 del Reglamento 2015/479. A este respecto, me remito al análisis que he realizado en el contexto del artículo 36 TFUE: no existe ninguna razón imperiosa de interés general que pueda justificar la restricción de que se trata en el presente asunto.[27] En cualquier caso, esta restricción no es ni adecuada ni necesaria.

63. Por consiguiente, Hungría ha actuado en un ámbito de competencia exclusiva sin estar facultada para ello por la Unión.

C. Infracción de los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 (tercera imputación)

1. Alegaciones de las partes

64. La Comisión reprocha a Hungría no haber respetado el período de suspensión de tres meses previsto en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2015/1535. Indica que las autoridades húngaras le comunicaron el proyecto notificado el 30 de junio de 2021 y que, por lo tanto, al adoptar el Decreto n.º 402/2021 el 8 de julio de 2021 —es decir, antes de que, el 1 de octubre de 2021, expirara dicho período de suspensión—, el mencionado Estado miembro infringió esta disposición.

65. Además, al reprochar a Hungría no haberle notificado el proyecto de decreto modificado, dado que las modificaciones introducidas eran significativas en relación con el proyecto notificado, la Comisión sostiene que dicho Estado miembro infringió el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535. Asimismo, la Comisión recuerda que un Estado miembro debe notificar de nuevo un proyecto si introduce en él modificaciones significativas después de su notificación y que, en virtud del artículo 5, apartado 1, párrafo tercero, de la citada Directiva, una modificación introducida debe considerarse significativa, en particular, cuando reduce el calendario de aplicación previsto inicialmente para el proyecto.

66. El Gobierno húngaro sostiene que no ha infringido la Directiva 2015/1535, ya que la adopción urgente del Decreto n.º 402/2021 estaba justificada por razones de seguridad pública, en el sentido del artículo 6, apartado 7, letra a), de dicha Directiva, que permite establecer excepciones al cumplimiento del período de suspensión de tres meses previsto en el artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva. Subraya que la recuperación de la demanda de los materiales de construcción tras la pandemia de coronavirus amenazaba con crear una escasez en 2021 y que, por lo tanto, era necesario tomar medidas urgentes para evitar tal situación. El mencionado Gobierno señala que, en la medida en que este Decreto no fue notificado a la Comisión debido a tal urgencia, se comprometió a no aplicar sanciones a las empresas que incumplieran la obligación de notificación impuesta por el Decreto o que no dispusieran del acuse de recibo de esa notificación.

[27] El Tribunal de Justicia ha subrayado que «dar una interpretación más restrictiva [al concepto de seguridad pública] cuando se utiliza en el artículo [10] del Reglamento equivaldría a autorizar a los Estados miembros a restringir la circulación de mercancías dentro del mercado interior en mayor medida que la que tiene lugar con países terceros» (véase la sentencia de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, apartado 25). Sin embargo, considero que, a falta de otras indicaciones o alegaciones esgrimidas por Hungría en el presente asunto, no hay motivo para interpretar el concepto de «seguridad pública» de forma diferente en el marco del artículo 36 TFUE y en el del artículo 10 del Reglamento 2015/479.

2. Análisis

a) Sobre el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2015/1535

67. El 30 de junio de 2021, las autoridades húngaras notificaron el proyecto de decreto a la Comisión como proyecto de reglamento técnico, con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento 2015/1535.

68. A raíz de esta notificación, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2015/1535, comenzó a correr un período de suspensión de tres meses durante el cual debería haberse suspendido la adopción de dicho proyecto.

69. Sin embargo, el Decreto n.º 402/2021 se publicó en el *Magyar Közlöny* el 8 de julio de 2021 y entró en vigor, en virtud de su artículo 9 y a excepción de su artículo 10, el día siguiente al de dicha publicación. De ello se deduce que el referido Decreto fue adoptado, por tanto, mucho antes de que expirara el período de suspensión de tres meses.

70. En virtud del artículo 6, apartado 7, letra a), de la Directiva 2015/1535, los Estados miembros no estarán obligados a respetar este período de suspensión de tres meses cuando, por motivos urgentes relacionados con una situación grave e imprevisible que tenga que ver con la protección de la salud de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la seguridad y, en lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, también con el orden público, en particular con la protección de los menores, deban elaborar lo antes posible reglamentos técnicos para su inmediata adopción y aplicación, sin que puedan realizar consultas al respecto.

71. Como se desprende del tenor del artículo 6, apartado 7, letra a), de la Directiva 2015/1535, la situación de que se trate debe ser *grave e imprevisible* y no potencial. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de aclarar que un Estado miembro no puede ampararse en la excepción establecida en esta disposición cuando no se da, en ese Estado miembro, la situación que contempla esta disposición. [28]

72. Ahora bien, el Gobierno húngaro se limita a hacer referencia a un *riesgo* de escasez de materiales de construcción en Hungría. Por consiguiente, no se cumplen los requisitos de aplicación del artículo 6, apartado 7, letra a), de la Directiva 2015/1535. De ello se deduce que el Decreto n.º 402/2021 fue adoptado antes de que expirara el período de suspensión de tres meses, lo que implica que se ha infringido el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

b) Sobre el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535

73. En virtud del artículo 5, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2015/1535, los Estados miembros procederán a una nueva comunicación a la Comisión del proyecto de reglamento técnico en las condiciones mencionadas en los párrafos primero y segundo del referido apartado

[28] Véase la sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/Grecia (C-65/05, EU:C:2006:673), apartado 65. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó la disposición idéntica del precursor de la Directiva 2015/1535, a saber, el artículo 9, apartado 7, primer guion, de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18).

cuando aporten a dicho proyecto de forma significativa modificaciones que tengan por efecto modificar el ámbito de aplicación, reducir el calendario de aplicación previsto inicialmente, añadir especificaciones o requisitos o hacer que estos últimos sean más estrictos.

74. Según el artículo 3 del proyecto notificado, las disposiciones de este se aplicarían a partir del 1 de octubre de 2021. En cambio, según los artículos 9 y 11 del Decreto n.º 402/2012, la obligación de notificación de las exportaciones se aplica a las exportaciones a partir del 15 de julio de 2021.

75. Una reducción de esa naturaleza del plazo de aplicación inicialmente previsto constituye una modificación significativa del proyecto notificado, lo que implicaba la obligación de realizar una nueva comunicación a la Comisión. [29]

76. Por consiguiente, al no notificar el proyecto de decreto modificado, las autoridades húngaras infringieron el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

V. Conclusión

77. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

– Declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE, de los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 3 TFUE, apartado 1, letra e), así como de los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, al haber adoptado el a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) kormányrendelet [Decreto de Gobierno n.º 402/2021 (VII. 8.), relativo a los procedimientos de registro y a las demás medidas que deben adoptarse para reactivar la economía en lo que respecta a la exportación de materias primas y productos de importancia estratégica para la seguridad del suministro en el sector de la construcción], que estableció un procedimiento aplicable a la exportación de materias primas y materiales de construcción.

– Condene en costas a Hungría.

[29] Véase también la sentencia de 10 de julio de 2014, Ivansson y otros (C-307/13, EU:C:2014:2058), apartado 44.