Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de octubre de 2020*

Índice

I. Marco jurídico 5

A. Derecho de la OMC 5

1. Acuerdo por el que se establece la OMC 5

2. AGCS 5

3. Entendimiento relativo a la solución de diferencias 7

B. Derecho de la Unión 9

C. Derecho húngaro 10

II. Procedimiento administrativo previo 11

III. Sobre el recurso 12

A. Sobre la admisibilidad 12

1. Alegaciones de las partes 12

2. Apreciación del Tribunal de Justicia 13

B. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia 15

1. Alegaciones de las partes 15

2. Apreciación del Tribunal de Justicia 16

C. Sobre el fondo 19

1. Sobre la exigencia de un tratado internacional previo 19

* Lengua de procedimiento: húngaro.

a) Sobre los efectos que se han de reconocer al compromiso contraído por Hungría en materia de servicios de enseñanza superior a la luz de la norma de trato nacional que figura en el artículo XVII del AGCS 19

1) Alegaciones de las partes 19

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 21

b) Sobre la modificación de las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales similares 22

1) Alegaciones de las partes 22

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 23

c) Sobre la justificación con arreglo al artículo XIV del AGCS 23

1) Alegaciones de las partes 23

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 24

2. Sobre la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate 25

a) Sobre el artículo XVII del AGCS 25

1) Sobre la modificación de las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales similares 26

i) Alegaciones de las partes 26

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 26

2) Sobre la existencia de una justificación 27

i) Alegaciones de las partes 27

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 27

b) Sobre el artículo 49 TFUE 28

1) Sobre la aplicabilidad del artículo 49 TFUE 28

i) Alegaciones de las partes 28

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 28

2) Sobre la existencia de una restricción 29

i) Alegaciones de las partes 29

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 29

3) Sobre la existencia de una justificación 29

i) Alegaciones de las partes 29

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 30

c) Sobre el artículo 16 de la Directiva 2006/123 y, con carácter subsidiario, sobre el artículo 56 TFUE 32

1) Sobre la aplicabilidad de la Directiva 2006/123 32

i) Alegaciones de las partes 32

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 32

2) Sobre la existencia de una restricción 32

i) Alegaciones de las partes 32

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 33

3) Sobre la existencia de una justificación 33

i) Alegaciones de las partes 33

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 33

3. Sobre los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta 34

a) Sobre la aplicabilidad de la Carta 34

1) Alegaciones de las partes 34

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 34

b) Sobre la existencia de limitaciones a los derechos fundamentales en cuestión 35

1) Alegaciones de las partes 35

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 36

c) Sobre la existencia de una justificación 37

1) Alegaciones de las partes 37

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 38

Costas 38

«Incumplimiento de Estado — Admisibilidad — Competencia del Tribunal de Justicia — Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios — Artículo XVI — Acceso a los mercados — Lista de compromisos específicos — Requisito relativo a la existencia de una autorización — Artículo XX, apartado 2 — Artículo XVII — Trato nacional — Prestador de servicios establecido en un Estado tercero — Normativa nacional de un Estado miembro que impone requisitos para la prestación de servicios de enseñanza superior en su territorio — Exigencia de celebración de un tratado internacional con el Estado en que el prestador tenga su sede — Exigencia de impartición de una formación en el

Estado en que el prestador tenga su sede — Modificación de las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales — Justificación — Orden público — Prevención de prácticas que induzcan a error — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Directiva 2006/123/CE — Servicios en el mercado interior — Artículo 16 — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Existencia de una restricción — Justificación — Razón imperiosa de interés general — Orden público — Prevención de prácticas que induzcan a error — Elevado nivel de calidad de la enseñanza — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 13 — Libertad de cátedra — Artículo 14, apartado 3 — Libertad de creación de centros docentes — Artículo 16 — Libertad de empresa — Artículo 52, apartado 1»

En el asunto C-66/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 1 de febrero de 2018,

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

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Vilaras, M. Safjan y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, J. Malenovský (Ponente), L. Bay Larsen y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2019;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 5 de marzo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

– Declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en lo sucesivo, «AGCS»), que figura en el anexo 1 B del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), hecho en Marrakech y aprobado por la Decisión 94/800/CE del Consejo, 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) (DO 1994, L 336, p. 1) (en lo sucesivo, «Acuerdo por el que se establece la OMC»), al exigir a las instituciones de enseñanza superior extranjeras situadas fuera del Espacio Económico Europeo (EEE) la celebración de un tratado internacional como requisito para prestar servicios de enseñanza, conforme al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ley CCIV de 2011, relativa a la Enseñanza Superior Nacional) (*Magyar Közlöny* 2011/165), en su versión modificada 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), aprobada por el Parlamento húngaro el 4 de abril de 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (en lo sucesivo, «Ley de Enseñanza Superior»).

– Declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16 de 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 (DO 2006, L 376, p. 36), 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 de Enseñanza Superior.

– Declare que Hungría 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 lo sucesivo, «Carta»), al imponer las medidas antes citadas, conforme al artículo 76, apartado 1, letras a) y b), de la Ley de Enseñanza Superior (en lo sucesivo, «medidas controvertidas»).

– Condene en costas a Hungría.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la OMC

1. Acuerdo por el que se establece la OMC

2 El artículo XVI, apartado 4, del Acuerdo por el que se establece la OMC dispone lo siguiente:

«Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos.»

2. AGCS

3 El artículo I, apartados 1 a 3, del AGCS establece que:

«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:

[…]

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

[…]

3. A los efectos del presente Acuerdo:

a) se entenderá por "medidas adoptadas por los Miembros" las medidas adoptadas por:
   i) gobiernos y autoridades centrales, regionales o locales; [e]
   ii) instituciones no gubernamentales en ejercicio de facultades en ellas delegadas por gobiernos o autoridades centrales, regionales o locales.

En cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en el marco del Acuerdo, cada Miembro tomará las medidas razonables que estén a su alcance para lograr su observancia por los gobiernos y autoridades regionales y locales y por las instituciones no gubernamentales existentes en su territorio;

[…]».

4 El artículo XIV del AGCS tiene el siguiente tenor:

«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;

[…]

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;

[…]».

5 Los artículos XVI a XVIII del AGCS figuran en la parte III de dicho Acuerdo, titulada «Compromisos específicos».

6 El artículo XVI del AGCS, titulado «Acceso a los mercados», está redactado en los siguientes términos:

«1. En lo que respecta al acceso a los mercados a través de los modos de suministro identificados en el artículo I, 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, ya sea sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, a menos que en su Lista se especifique lo contrario, 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;

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.»

7 Con arreglo al artículo XVII del AGCS, titulado «Trato nacional»:

«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.

2. Todo Miembro podrá cumplir lo prescrito en el [apartado] 1 otorgando a los servicios y proveedores de servicios de los demás Miembros un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que dispense a sus propios servicios similares y 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.»

8 De conformidad con el artículo XX, apartados 1 y 2, del AGCS:

«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. Entendimiento relativo a la solución de diferencias

9 El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, que figura en el anexo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC (en lo sucesivo, «Entendimiento relativo a la solución de diferencias»), dispone, en su artículo 1, apartado 1, que las normas y

procedimientos que contiene son aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos enumerados en el apéndice 1 del Acuerdo por el que se establece la OMC, incluido el AGCS.

10 El artículo 3, apartado 2, de dicho Entendimiento establece que:

«El sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio. Los Miembros reconocen que ese sistema sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público. Las recomendaciones y resoluciones del [Órgano de Solución de Diferencias] no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados.»

11 De conformidad con el artículo 11 de este Entendimiento:

«La función de los grupos especiales es ayudar al [Órgano de Solución de Diferencias] a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos y formular otras conclusiones que ayuden al [Órgano de Solución de Diferencias] a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria.»

12 El artículo 17 del citado Entendimiento, titulado «Examen en apelación», establece, en particular, que:

«6. La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por este.

[…]

13. El Órgano de Apelación podrá confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial.

[…]»

13 Con arreglo al artículo 19, apartado 1, del Entendimiento relativo a la solución de diferencias:

«Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo. Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas.»

14 El artículo 21 de dicho Entendimiento, titulado «Vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones», tiene el siguiente tenor:

«1. Para asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros, es esencial el pronto cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del [Órgano de Solución de Diferencias].

[…]

3. En una reunión del [Órgano de Solución de Diferencias] que se celebrará dentro de los 30 días siguientes a la adopción del informe del grupo especial o del Órgano de Apelación, el Miembro afectado informará al [Órgano de Solución de Diferencias] de su propósito en cuanto a la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del [Órgano de Solución de Diferencias]. En caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones, el Miembro afectado dispondrá de un plazo prudencial para hacerlo. […]

[…]

6. El [Órgano de Solución de Diferencias] someterá a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas. […]

[…]»

15 El artículo 22, apartado 1, del citado Entendimiento está redactado en los siguientes términos:

«La compensación y la suspensión de concesiones u otras obligaciones son medidas temporales a las que se puede recurrir en caso de que no se apliquen en un plazo prudencial las recomendaciones y resoluciones adoptadas. […]»

16 En virtud del artículo 23, apartado 1, de dicho Entendimiento:

«Cuando traten de reparar el incumplimiento de obligaciones u otro tipo de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de los acuerdos abarcados, o un impedimento al logro de cualquiera de los objetivos de los acuerdos abarcados, los Miembros recurrirán a las normas y procedimientos del presente Entendimiento, que deberán acatar.»

B. Derecho de la Unión

17 El considerando 41 de la Directiva 2006/123 tiene la siguiente redacción:

«El concepto de “orden público”, según lo interpreta el Tribunal de Justicia [de la Unión Europea], abarca la protección ante una amenaza auténtica y suficientemente importante que afecte a uno de los intereses fundamentales de la sociedad y podrá incluir, en particular, temas relacionados con la dignidad humana, la protección de los menores y adultos vulnerables y el bienestar animal. […]»

18 A tenor de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123, esta se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

19 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]».

20 El artículo 16 de la citada Directiva, titulado «Libre prestación de servicios», dispone, en sus apartados 1 y 3:

«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. […]»

C. Derecho húngaro

21 Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior, 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 manifestado su consentimiento en obligarse por 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 manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado internacional» (en lo sucesivo, «exigencia de un tratado internacional previo»).

22 En virtud del artículo 77, apartado 2, de la Ley de Enseñanza Superior, el artículo 76, apartado 1, letra a), de dicha Ley no se aplica a las instituciones de enseñanza superior extranjeras cuya sede se encuentre en otro país miembro del EEE.

23 El artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior dispone que las instituciones de enseñanza superior extranjeras que ejerzan una actividad en Hungría no solo deberán tener la condición de instituciones de enseñanza superior reconocidas por el Estado en el país donde se sitúe su sede, sino que también deberán ofrecer «de manera efectiva […] una formación de enseñanza superior» en el país de que se trate (en lo sucesivo, «exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate»).

24 A tenor de lo dispuesto en el artículo 77, apartado 3, de la Ley de Enseñanza Superior, las disposiciones del artículo 76, apartado 1, letra b), de dicha Ley se aplican también a las instituciones de enseñanza superior cuya sede se encuentre en un Estado miembro del EEE.

25 El artículo 115, apartado 7, de la Ley de Enseñanza Superior fijó el 1 de enero de 2018 como fecha límite para que las instituciones de enseñanza superior extranjeras se ajustasen a los requisitos establecidos en el artículo 76, apartado 1, de dicha Ley, con excepción de los Estados federales, en el caso de los cuales debía celebrarse un acuerdo previo con el Gobierno central en un plazo de seis meses desde que fuera promulgada la Ley XXV de 2017, es decir, antes del 11 de octubre de 2017. Esta disposición contemplaba además la retirada de la autorización de que disponían a las

instituciones de enseñanza superior extranjeras que no cumpliesen los requisitos establecidos en dicha Ley y que, a partir del 1 de enero de 2018, ningún estudiante podría inscribirse en el primer curso de una formación impartida en Hungría por una institución de enseñanza superior extranjera, pudiendo completarse los ciclos de estudio ya en curso en Hungría a 1 de enero de 2018 a más tardar durante el año académico 2020/2021, en las mismas condiciones según un régimen de abandono progresivo.

II. Procedimiento administrativo previo

26 Al considerar que, mediante la adopción de la Ley XXV de 2017, Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 9, 10, 13, 14, punto 3, y 16 de la Directiva 2006/123, así como, con carácter subsidiario, de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, del artículo XVII del AGCS y de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, el 27 de abril de 2017 la Comisión dirigió un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro en el que señalaba un plazo de un mes para que presentase sus observaciones. Hungría respondió a dicho requerimiento mediante escrito de 25 de mayo de 2017 en el que negaba los incumplimientos que se le imputaban.

27 El 14 de julio de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluyó, en particular, que:

– Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían 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 como requisito para prestar servicios de enseñanza, conforme al artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior;

– Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 16 de la Directiva 2006/123 y, en cualquier caso, en virtud de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, 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 de Enseñanza Superior, y que

– Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, al imponer las medidas controvertidas.

28 La Comisión señaló un plazo de un mes para que Hungría adoptase las medidas necesarias para ajustarse al dictamen motivado o para que le presentase sus observaciones.

29 Mediante escrito de 17 de julio de 2017, Hungría solicitó una prórroga de este plazo, que la Comisión le denegó.

30 Hungría respondió al dictamen motivado mediante escrito de 14 de agosto de 2017, en el que negaba la existencia de los incumplimientos imputados.

31 Mediante escrito de 11 de septiembre de 2017, dicho Estado miembro transmitió a la Comisión nuevas observaciones dirigidas, en particular, a establecer una comparación entre su situación y la de otros Estados miembros y a facilitar información adicional en relación con varios Estados miembros.

32 El 26 de septiembre de 2017 se celebró una reunión de expertos entre los representantes de la Comisión y los de Hungría.

33 El 5 de octubre de 2017, la Comisión dirigió a Hungría un dictamen motivado complementario en el que sostenía que Hungría había incumplido asimismo las obligaciones que le incumbían en virtud 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 de Enseñanza Superior.

34 Mediante escrito de 6 de octubre de 2017, Hungría transmitió a la Comisión información adicional en la que explicaba que los Estados Unidos de América eran el único Estado federal no miembro del EEE con el que debía celebrarse un acuerdo previo, con arreglo a lo previsto en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior. Según la información facilitada posteriormente por las autoridades húngaras, este acuerdo previo se celebró en el plazo inicialmente previsto en el artículo 115, apartado 7, de dicha Ley, cuya fecha límite era el 11 de octubre de 2017.

35 Hungría respondió al dictamen motivado complementario mediante escrito de 18 de octubre de 2017, en el que informaba a la Comisión de que el Parlamento húngaro había adoptado, el 17 de octubre de 2017, un proyecto de ley que modificaba la Ley de Enseñanza Superior y cuyo efecto era, en particular, aplazar al 1 de enero de 2019 la fecha límite prevista en el artículo 115, apartado 7, de dicha Ley para ajustarse a los requisitos establecidos en el artículo 76, apartado 1, de esta.

36 Hungría indicó, además, en dicho escrito que la Ley de Promulgación del Acuerdo relativo a la Cooperación en Materia de Enseñanza Superior celebrado entre el Gobierno húngaro y el Estado de Maryland (Estados Unidos), relativo al ejercicio por parte del McDaniel College de una actividad en Hungría, había sido publicada en el *Magyar Közlöny* (Diario Oficial de Hungría).

37 Por último, mediante escrito de 13 de noviembre de 2017, Hungría transmitió a la Comisión nueva información adicional, precisando que el tratado internacional necesario para proseguir en Hungría la actividad de la Universidad Médica de Heilongjiang Daxue (China) había sido firmado el 30 de octubre de 2017.

38 En estas circunstancias, la Comisión interpuso, el 1 de febrero de 2018, el presente recurso por incumplimiento en relación con las medidas controvertidas.

39 Mediante decisión de 25 de julio de 2018, el Presidente del Tribunal de Justicia resolvió, con arreglo al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, dar al asunto una tramitación prioritaria.

III. Sobre el recurso

A. Sobre la admisibilidad

1. Alegaciones de las partes

40 En su escrito de contestación, Hungría sostiene que el recurso debe ser declarado inadmisible debido al comportamiento de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo y a las ilegalidades que, a su juicio, se derivan de tal conducta. Este Estado miembro expone antes de nada que la Comisión lo obligó, sin aportar ninguna justificación válida, a presentar sus observaciones acerca del escrito de requerimiento y, posteriormente, del dictamen motivado en el plazo de un mes, en lugar de los dos meses que se aplican habitualmente en los procedimientos administrativos previos, a pesar de que Hungría debía enfrentarse a otros dos procedimientos por incumplimiento incoados en paralelo y a los que se aplicaban plazos similares. A continuación, la Comisión denegó sus solicitudes de prórroga de dicho plazo, sin facilitar una motivación adecuada.

41 Según afirma, tal comportamiento demuestra que la Comisión no ha tratado de forma adecuada de escuchar la posición de Hungría, vulnerando el principio de cooperación leal y el derecho a una buena administración. Dicho comportamiento constituye asimismo una vulneración del derecho de Hungría a presentar oportunamente alegaciones en su defensa.

42 En su escrito de dúplica, Hungría señala, además, que la Comisión pretende justificar su comportamiento invocando el hecho de que las autoridades húngaras no estaban dispuestas a derogar las disposiciones controvertidas de la Ley de Enseñanza Superior. Pues bien, a su parecer, no puede invocarse tal circunstancia para justificar una reducción de los plazos aplicables al procedimiento administrativo previo sin vulnerar los objetivos que este persigue.

43 Por otra parte, Hungría sostiene que, al dar a entender claramente que había incoado el presente procedimiento por incumplimiento exclusivamente en interés de la Central European University (CEU) y por consideraciones puramente políticas, la Comisión ha vulnerado gravemente el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41, apartado 1, de la Carta.

44 La Comisión niega que este razonamiento resulte fundado.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la alegación basada en los plazos de respuesta supuestamente cortos en exceso impuestos por la Comisión a Hungría, es preciso recordar que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o de formular las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/Italia, C-371/04, EU:C:2006:668, apartado 9). La regularidad del procedimiento mencionado constituye una garantía esencial pretendida por el Tratado FUE no solo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el posible procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido [sentencia de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apartado 91 y jurisprudencia citada].

46 Estos objetivos obligan a la Comisión a conceder a los Estados miembros afectados un plazo razonable para contestar al escrito de requerimiento y para atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan el asunto de que se trate [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apartado 92 y jurisprudencia citada].

47 Así las cosas, el Tribunal de Justicia ha declarado que un plazo breve puede estar justificado en situaciones especiales, en particular cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento [sentencia de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apartado 92].

48 En el presente asunto, el Parlamento húngaro aprobó, el 4 de abril de 2017, la Ley XXV, con arreglo a la cual las instituciones de enseñanza superior que no cumpliesen los requisitos ahora enumerados en el artículo 76, apartado 1, de la Ley de Enseñanza Superior, por una parte, perderían la autorización

para ejercer su actividad y, por otra parte, ya no tendrían derecho a admitir nuevos estudiantes de primer curso a partir del 1 de enero de 2018, debiendo completarse los ciclos de estudio ya en curso a más tardar durante el año académico 2020/2021.

49 El 27 de abril de 2017, la Comisión dirigió a Hungría un escrito de requerimiento en el que señaló un plazo de un mes para que presentase sus observaciones. El 14 de julio de 2017, la referida institución emitió un dictamen motivado en el que señaló un plazo de un mes para que dicho Estado miembro adoptase las medidas necesarias para ajustarse a tal dictamen o para que presentase sus observaciones.

50 Habida cuenta de las circunstancias mencionadas anteriormente, de las que se desprende que el plazo señalado a Hungría se debía a que, según la Comisión, era urgente remediar el incumplimiento que se reprochaba a dicho Estado miembro, un plazo de un mes no resulta irrazonable.

51 Por lo demás, contrariamente a lo que alega el Gobierno húngaro, esta apreciación no se ve desvirtuada por el hecho de que la Comisión no interpusiese el presente recurso por incumplimiento hasta el 1 de febrero de 2018. En efecto, la Comisión había sido informada previamente, mediante escrito de 18 de octubre de 2017, del aplazamiento hasta el 1 de enero de 2019 de la fecha a partir de la cual las instituciones de enseñanza superior que no cumpliesen los requisitos establecidos en el artículo 76, apartado 1, de la Ley de Enseñanza Superior ya no podían admitir nuevos estudiantes en primer curso.

52 En cualquier caso, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el hecho de que la Comisión someta un procedimiento administrativo previo a plazos breves no puede, en sí mismo, provocar la inadmisibilidad del correspondiente recurso de incumplimiento. En efecto, la inadmisibilidad se impone únicamente en el supuesto de que el comportamiento de la Comisión haya impedido al Estado miembro de que se trate formular oportunamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión y con ello haya violado el derecho de defensa, extremo que corresponde acreditar a dicho Estado miembro [véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 30 y jurisprudencia citada].

53 Pues bien, Hungría no ha acreditado tal extremo en el presente asunto.

54 Por el contrario, el examen del desarrollo del procedimiento administrativo previo, tal como se ha recordado en los apartados 26 a 37 de la presente sentencia, indica, antes de nada, que Hungría presentó, en el plazo de un mes que le señaló la Comisión, observaciones razonadas relativas al escrito de requerimiento y posteriormente al dictamen motivado. A continuación, dicho Estado miembro presentó nuevas observaciones a este respecto en tres escritos de 11 de septiembre, 6 de octubre y 13 de noviembre de 2017, que fueron aceptados por la Comisión. Por último, el análisis de los documentos intercambiados durante el procedimiento administrativo previo y el del escrito de interposición del recurso ponen de manifiesto que la Comisión ha tomado debidamente en consideración la totalidad de las observaciones formuladas por Hungría en las distintas fases de dicho procedimiento, incluidas las presentadas tras la expiración de los plazos fijados.

55 En estas circunstancias, carece de pertinencia que se hayan concedido a Hungría plazos análogos, durante el mismo período, en otros dos procedimientos por incumplimiento que la afectaban.

56 En lo que atañe, en segundo lugar, a la alegación de Hungría de que la Comisión supuestamente incoó el presente procedimiento por incumplimiento con el único propósito de proteger los intereses de la CEU, y ello con fines puramente políticos, es preciso recordar que el objetivo perseguido por el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE es la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 2019, Comisión/Alemania, C-620/16, EU:C:2019:256, apartado 40 y jurisprudencia citada). Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en el marco de dicho

procedimiento, la Comisión dispone, por lo que respecta a la oportunidad de iniciar tal procedimiento, de una facultad discrecional sobre la que el Tribunal de Justicia no puede ejercer control jurisdiccional [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 49 y jurisprudencia citada].

57 De las consideraciones anteriores se desprende que el presente recurso por incumplimiento es admisible.

B. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

1. Alegaciones de las partes

58 Hungría invoca la falta de competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente recurso por incumplimiento por lo que se refiere a las imputaciones de la Comisión basadas en la infracción del AGCS.

59 En primer lugar, dicho Estado miembro alega que, con arreglo al artículo 6 TFUE, letra e), el ámbito de la enseñanza superior no es competencia de la Unión Europea y que son, en consecuencia, los Estados miembros de que se trate los que, en dicho ámbito, responden individualmente del posible incumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del AGCS.

60 En segundo lugar, según Hungría, con arreglo a las normas generales de Derecho internacional, corresponde exclusivamente a los grupos especiales y al Órgano de Apelación de la OMC (en lo sucesivo, «Órgano de Apelación») creados por el Órgano de Solución de Diferencias (en lo sucesivo, «OSD») apreciar si la Ley de Enseñanza Superior es compatible con los compromisos contraídos por Hungría con arreglo al AGCS.

61 Afirma que, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania, C-61/94, EU:C:1996:313, apartados 15 y 16), la Comisión es competente para examinar la aplicación de un acuerdo de la OMC que se ha convertido en parte integrante del Derecho de la Unión en el marco de las relaciones entre Estados miembros e instituciones de la Unión, pero no en el de las relaciones entre un Estado miembro y un Estado tercero.

62 Además, Hungría señala que si el Tribunal de Justicia estimase la pretensión de la Comisión en la medida en que esta se basa en la infracción del AGCS, vulneraría, mediante su interpretación autónoma de los artículos del AGCS y de la lista de compromisos específicos de Hungría, la competencia exclusiva de los miembros de la OMC y de los órganos que constituyen el sistema de solución de diferencias de la OMC para interpretar los acuerdos de la OMC, infringiendo lo dispuesto en el artículo 216 TFUE, apartado 2, y corriendo de este modo el riesgo de menoscabar la interpretación uniforme del AGCS.

63 Según Hungría, una vez que el Tribunal de Justicia declare que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del AGCS, los terceros Estados ya no tendrán interés alguno en incoar un procedimiento en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

64 La Comisión replica, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 207 TFUE, apartado 4, el comercio de servicios de enseñanza es competencia exclusiva de la Unión en la medida en que está incluido en el ámbito de aplicación de la política comercial común. En consecuencia, al garantizar el respeto de los compromisos resultantes del AGCS, los Estados miembros cumplen una obligación frente a la Unión, puesto que esta asumió la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo.

65 En segundo lugar, de conformidad con el artículo 216 TFUE, apartado 2, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión vinculan a los Estados miembros. Por lo tanto, según la Comisión, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania, C-61/94, EU:C:1996:313, apartado 15), su incumplimiento por parte de estos pertenece al ámbito del Derecho de la Unión y constituye un incumplimiento contra el que cabe interponer un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE.

66 En el presente asunto, puesto que el AGCS es un acuerdo internacional celebrado por la Unión, corresponde, por lo tanto, a la Comisión, a su parecer, velar por que los Estados miembros cumplan las obligaciones internacionales que se derivan de dicho acuerdo para la Unión, lo que permite, en particular, evitar que pueda desencadenarse la responsabilidad internacional de la Unión en una situación en la que existe el riesgo de que se someta una diferencia a la OMC.

67 La existencia del sistema de solución de diferencias de la OMC carece de pertinencia a este respecto, según la Comisión. Por una parte, afirma que la Unión, como miembro de la OMC, está obligada a velar por el cumplimiento en su territorio de las obligaciones que le incumben en virtud de los acuerdos de la OMC. Por otra parte, los terceros países no están vinculados ni por la solución, en la Unión, de las diferencias relativas a las obligaciones internacionales que tienen carácter vinculante para la Unión y sus Estados miembros, ni por la interpretación que dé el Tribunal de Justicia a estas obligaciones internacionales.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

68 Con carácter preliminar, procede recordar que, con arreglo al artículo 258 TFUE, el recurso por incumplimiento no puede tener otro objeto que la constatación de la inobservancia de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda, C-13/00, EU:C:2002:184, apartado 13).

69 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que un acuerdo internacional celebrado por la Unión forma parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico de esta [véanse, en particular, las sentencias de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, apartados 5 y 6, y de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 73, y el dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 117].

70 En el presente asunto, el Acuerdo por el que se establece la OMC, del que forma parte el AGCS, fue firmado por la Unión, y posteriormente aprobado por esta, el 22 de diciembre de 1994, mediante la Decisión 94/800. Dicho Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1995.

71 De ello se desprende que el AGCS forma parte del Derecho de la Unión.

72 En lo tocante, en primer lugar, a la objeción planteada por Hungría y mencionada en el apartado 59 de la presente sentencia, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), la Unión dispone de competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común.

73 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que los compromisos contraídos en el marco del AGCS están comprendidos en la política comercial común [véase, en este sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio UE-Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartados 36 y 54].

74 De ello se sigue que, si bien del artículo 6 TFUE, letra e), se deduce que los Estados miembros disponen de amplias competencias en el ámbito de la educación, de manera que la Unión únicamente dispone de competencia «para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la

acción de los Estados miembros», los compromisos contraídos en el marco del AGCS, incluidos los relativos a la liberalización del comercio de los servicios de enseñanza privados, forman parte de la competencia exclusiva de la Unión.

75 Así, Hungría sostiene equivocadamente que son los Estados miembros afectados los que, en el ámbito del comercio de servicios de enseñanza, responden individualmente del posible incumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del AGCS.

76 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la objeción planteada por Hungría y expuesta en los apartados 60 a 63 de la presente sentencia, es preciso subrayar que este Estado miembro no niega, de manera general, la competencia del Tribunal de Justicia para conocer, con arreglo al artículo 258 TFUE, de un recurso que tiene por objeto que se declare el incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de un acuerdo internacional que vincula a la Unión. No obstante, Hungría sostiene que la particularidad relativa a la existencia del sistema de solución de diferencias de la OMC, que se aplica entre otras a las obligaciones que incumben a los miembros de la OMC en virtud del AGCS, se opone a que el Tribunal de Justicia ejerza dicha competencia.

77 Pues bien, es preciso señalar que esta cuestión no ha sido resuelta por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a las relaciones del Derecho de la Unión con el Derecho de la OMC.

78 En efecto, hasta el momento, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado bien en el marco de la apreciación de la validez de un acto de Derecho derivado de la Unión por motivos basados en la incompatibilidad de dicho acto con el Derecho de la OMC (véase, en particular, la sentencia de 1 de marzo de 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, apartados 1 y 39 y jurisprudencia citada), bien en el marco del posible nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión y del reconocimiento del derecho a la reparación del perjuicio sufrido (véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión, C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476, apartados 1 y 107).

79 En particular, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias citadas en el apartado anterior de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia se enfrentó a decisiones adoptadas por la OMC que resultaban desfavorables para la Unión y tuvo que pronunciarse acerca de varios aspectos de la ejecución de estas, en particular, acerca de la posibilidad de que los particulares afectados invocasen el Derecho de la OMC.

80 Pues bien, en el presente asunto, por un lado, la Comisión alega que varias disposiciones legislativas adoptadas por un Estado miembro son incompatibles con el AGCS, por lo que dicho Estado miembro infringió el Derecho de la Unión, del que este acuerdo internacional forma parte. Por otro lado, a falta de una decisión que emane del OSD en la que se declare que un comportamiento de la Unión o de un Estado miembro es incompatible con el Derecho de la OMC, no se plantea la cuestión de la posible aplicación de tal decisión.

81 Sentado lo anterior, como se desprende del apartado 66 de la presente sentencia, la Comisión aduce que el objetivo del presente procedimiento por incumplimiento es evitar que pueda desencadenarse la responsabilidad internacional de la Unión en una situación en la que existe el riesgo de que se someta una diferencia a la OMC.

82 A este respecto, el artículo 3, apartado 2, del Entendimiento relativo a la solución de diferencias precisa que el sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio, que sirve para preservar los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC y para aclarar las disposiciones de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del Derecho internacional público.

83 Más concretamente, en virtud del artículo 11 del Entendimiento relativo a la solución de diferencias, cada grupo especial está facultado para hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos. Con arreglo al artículo 17, apartado 13, de dicho Entendimiento, el Órgano de Apelación puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones de dicho grupo especial, cuya competencia se limita, de conformidad con el artículo 17, apartado 6, del citado Entendimiento, a las cuestiones de Derecho tratadas en el informe de dicho grupo especial y a las interpretaciones jurídicas formuladas por este. Los miembros de la OMC están obligados, en principio, a cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones del OSD, como se desprende del artículo 21, apartados 1 y 3, de dicho Entendimiento.

84 De estos elementos se desprende que, en determinadas condiciones, el control efectuado en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC puede dar lugar a que se declare la falta de conformidad con el Derecho de esta organización de las medidas adoptadas por uno de sus miembros y puede, en definitiva, desencadenar la responsabilidad internacional de la Unión, que es miembro de dicha organización, por un hecho ilícito.

85 Además, es preciso recordar que, con arreglo al artículo XVI, apartado 4, del Acuerdo por el que se establece la OMC, cada miembro de la OMC está obligado, en el marco de su ordenamiento jurídico interno, a velar por el cumplimiento en las diferentes partes de su territorio de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la OMC. El artículo I, apartado 3, letra a), del AGCS también contempla una obligación análoga.

86 En estas circunstancias, la particularidad relativa a la existencia del sistema de solución de diferencias de la OMC no solo no afecta a la competencia que se atribuye al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE, sino que el ejercicio de esta competencia es además plenamente coherente con la obligación de cada miembro de la OMC de velar por el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de esta organización.

87 Debe recordarse además que, de conformidad con jurisprudencia reiterada, la Unión está obligada a ejercer sus competencias respetando todo el Derecho internacional, incluidas no solo las disposiciones de los convenios internacionales que la vinculen, sino también las normas y principios de Derecho internacional general consuetudinario (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartado 47 y jurisprudencia citada).

88 Pues bien, antes de nada, como se desprende del artículo 3 de los Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, elaborados por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas y de los que la Asamblea General de esta Organización tomó nota en su Resolución 56/83 de 12 de diciembre de 2001, que codifican el Derecho internacional consuetudinario y que son aplicables a la Unión, la calificación del hecho del Estado como «internacionalmente ilícito» es competencia exclusiva del Derecho internacional. En consecuencia, dicha calificación no puede verse afectada por la calificación del mismo hecho que se efectúe, en su caso, en virtud del Derecho de la Unión.

89 A este respecto, aunque la Comisión recalca acertadamente que la apreciación del comportamiento imputado al Estado miembro en cuestión que corresponde efectuar al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE no vincula a los demás miembros de la OMC, es preciso observar que tal apreciación tampoco afecta a la que podría, en su caso, llevar a cabo el OSD.

90 A continuación, del artículo 32 de los Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se desprende que el Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho internacional.

91 De ello se sigue, en particular, que ni la Unión ni el Estado miembro de que se trate pueden invocar la apreciación, a la luz del Derecho de la OMC, del comportamiento de dicho Estado efectuada por el Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, para negarse a cumplir las consecuencias jurídicas previstas en el Derecho de la OMC en el supuesto de que el OSD declarase la falta de conformidad de dicho comportamiento con este Derecho.

92 Por último, sin perjuicio de los límites que se establecen a la posibilidad de invocar el Derecho de la OMC para controlar la legalidad de actos de las instituciones de la Unión ante el juez de la Unión, que se recuerdan en la jurisprudencia citada en el apartado 78 de la presente sentencia, es preciso señalar que el principio de Derecho internacional general de cumplimiento de los compromisos contractuales (*pacta sunt servanda*), consagrado en el artículo 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331), implica que el Tribunal de Justicia debe, a efectos de la interpretación y aplicación del AGCS, tener en cuenta la interpretación adoptada por el OSD de las diferentes disposiciones de dicho Acuerdo. Por otra parte, en el supuesto de que el OSD aún no haya interpretado las disposiciones de que se trate, corresponde al Tribunal de Justicia interpretar estas disposiciones con arreglo a las normas habituales de interpretación del Derecho internacional que vinculan a la Unión, respetando el principio de buena fe en la ejecución de dicho acuerdo internacional, enunciado en el citado artículo 26.

93 De las consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse en su totalidad la alegación formulada por Hungría y basada en la falta de competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente recurso por incumplimiento en lo que se refiere a la imputación basada en la infracción del AGCS.

C. Sobre el fondo

1. Sobre la exigencia de un tratado internacional previo

94 A fin de pronunciarse sobre la primera imputación, conviene, antes de nada, precisar el alcance de los compromisos contraídos por Hungría en materia de servicios de enseñanza superior a la luz de la norma de trato nacional que figura en el artículo XVII del AGCS; a continuación, debe examinarse la cuestión de si la exigencia de un tratado internacional previo modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales de dichos servicios o de los servicios que estos proveen, infringiendo así dicha disposición, y, por último, en caso de que sea así, procederá examinar las alegaciones formuladas por Hungría para justificar dicha modificación sobre la base de una de las excepciones previstas en el artículo XIV del AGCS.

a) Sobre los efectos que se han de reconocer al compromiso contraído por Hungría en materia de servicios de enseñanza superior a la luz de la norma de trato nacional que figura en el artículo XVII del AGCS

1) Alegaciones de las partes

95 La Comisión sostiene, en primer lugar, que la consignación de los servicios de enseñanza superior con financiación privada en la lista de compromisos específicos de Hungría y, por lo que se refiere al establecimiento de una presencia comercial a la que se refiere el artículo I, párrafo 2, letra c), del AGCS (en lo sucesivo, «modo de suministro 3»), la mención de la palabra «ninguna» en la columna

correspondiente a las «limitaciones al trato nacional» a que se refiere el artículo XVII de dicho Acuerdo implican la falta de restricciones en relación con dicho compromiso y, en consecuencia, el pleno compromiso de tal Estado miembro a este respecto.

96 En segundo lugar, dicha institución alega que no cabe considerar que el requisito, mencionado por Hungría en la columna correspondiente a las «limitaciones al acceso a los mercados» a que se refiere el artículo XVI del AGCS, requisito según el cual «el establecimiento de escuelas está sujeto a autorización de las autoridades centrales», se refiera asimismo a la norma de trato nacional, con arreglo al artículo XX, apartado 2, del AGCS.

97 A este respecto, la Comisión aduce antes de nada que este requisito está formulado en unos términos tan vagos y generales que permite supeditar la obtención de dicha autorización a cualquier requisito específico, infringiendo así el tenor del artículo XX, apartado 1, letras a) y b), del AGCS. Este requisito, relativo a la obtención de una autorización previa, puede además comprometer, según la Comisión, la finalidad de la contracción de compromisos con arreglo a los artículos XVI y XVII del AGCS, tal como se establece en el párrafo segundo del preámbulo del AGCS y que consiste en la «expansión [del comercio de servicios] en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva». Por otra parte, aun suponiendo que este requisito, que figura en la columna relativa a las «limitaciones al acceso a los mercados», se aplique efectivamente al trato nacional, este, tal como está formulado, no puede incluir la exigencia específica prevista en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior, relativa a que el Gobierno húngaro y el Gobierno del Estado en que tenga su sede la institución de enseñanza superior extranjera hayan manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado internacional celebrado entre ambas partes relativo al apoyo de principio concedido a dicha institución para ejercer una actividad en Hungría.

98 A continuación, la Comisión afirma que, de acuerdo con las Directrices para la consignación en listas de los compromisos específicos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC el 23 de marzo de 2001 (S/L/92), las prescripciones en materia de autorización no pueden considerarse limitaciones al acceso a los mercados con arreglo al artículo XVI del AGCS. En consecuencia, Hungría no puede parapetarse tras la exigencia relativa a la concesión de una autorización previa para descartar la existencia de una violación del principio de trato nacional.

99 Por último, la Comisión aduce que esta exigencia no es una medida que esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XVI del AGCS. Afirma que el artículo XVI, apartado 2, de dicho Acuerdo enumera de manera exhaustiva las limitaciones incluidas en el ámbito de aplicación de dicho artículo. Pues bien, dicha exigencia no figura en esta lista ni puede equipararse a ninguna de las medidas que se enumeran en ella.

100 La Comisión concluye que, por lo que se refiere al modo de suministro 3, Hungría se comprometió a aplicar a los prestadores de servicios de terceros países miembros de la OMC un trato no menos favorable que el que dicho Estado miembro dispensa a sus prestadores nacionales.

101 Hungría sostiene que, de conformidad con el artículo XX, apartado 2, del AGCS, el requisito que ha consignado en la columna relativa a las «limitaciones al acceso a los mercados», mencionado en el apartado 96 de la presente sentencia, también surte efectos frente a la obligación de trato nacional.

102 Dicho Estado miembro arguye, además, que la formulación, en términos generales, de este requisito le permite mantener un «sistema de licencia discrecional» cuyas condiciones puede adaptar libremente, restringiendo, si lo considera necesario, el establecimiento de los prestadores extranjeros, en particular exigiendo la celebración previa de un tratado internacional.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

103 Antes de nada, con arreglo al artículo XVII, apartado 1, del AGCS, cada miembro de la OMC tiene la obligación, en los sectores inscritos en su lista de compromisos específicos y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, de otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro de la OMC un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.

104 A continuación, de conformidad con el artículo XVI, apartado 1, del AGCS, en lo que respecta al acceso a los mercados a través de los modos de suministro identificados en el artículo I del AGCS, cada miembro de la OMC tiene la obligación de otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás miembros de la OMC un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su lista de compromisos específicos.

105 Por último, el artículo XX, apartado 1, del AGCS precisa que cada miembro de la OMC tiene la obligación de consignar en una lista los compromisos específicos que contraiga de conformidad con la parte III del AGCS, en la que figuran, entre otros, los artículos XVI y XVII. Con respecto a los sectores en que se contraigan tales compromisos, en cada lista se deben especificar los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados y las condiciones y salvedades en materia de trato nacional. Estas listas de compromisos específicos forman parte integrante del AGCS.

106 En consecuencia, de los artículos XVI, XVII y XX del AGCS se desprende que la lista de compromisos específicos de un miembro de la OMC precisa los compromisos que este ha contraído por sector y por modo de suministro. Dicha lista precisa, en particular, los términos, limitaciones y condiciones relativas a las «limitaciones al acceso a los mercados» y las condiciones y salvedades relativas a las «limitaciones al trato nacional». Estas precisiones son objeto de dos columnas distintas.

107 Por otra parte, con arreglo al artículo XX, apartado 2, del AGCS, las medidas incompatibles con los artículos XVI y XVII del AGCS deben consignarse, en aras de la simplificación, en la única columna relativa a las «limitaciones al acceso a los mercados» de la lista de compromisos específicos del miembro en cuestión, debiendo considerarse que esta consignación única establece asimismo de manera implícita un requisito o una restricción por lo que respecta al trato nacional [véase el Informe del Grupo Especial de la OMC, de 16 de julio de 2012, titulado «China — Determinadas medidas que afectan a los servicios de pago electrónico» (WT/DS413/R), adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, párrafo 7 658].

108 De lo anterior se desprende que un requisito formalmente consignado únicamente con arreglo al artículo XVI del AGCS solo permite establecer una excepción a la obligación de trato nacional prevista en el artículo XVII en el supuesto de que el tipo de medida que introduzca sea contraria a la vez a la obligación establecida en el artículo XVI y a la obligación establecida en el artículo XVII del AGCS [véase el Informe del Grupo Especial de la OMC, de 16 de julio de 2012, titulado «China — Determinadas medidas que afectan a los servicios de pago electrónico» (WT/DS413/R), adoptado por el OSD el 31 de agosto de 2012, párrafo 7 658].

109 En el presente asunto, la lista de compromisos específicos adoptada por Hungría (GATS/SC/40, de 15 de abril de 1994) incluye, en la columna relativa a las «limitaciones al acceso a los mercados», por lo que se refiere a los servicios de enseñanza superior prestados mediante presencia comercial, el requisito según el cual el establecimiento de escuelas está sujeto a autorización previa de las autoridades centrales.

110 La columna relativa a las «limitaciones al trato nacional» incluye la mención «ninguna» por lo que se refiere al subsector de los servicios de enseñanza superior.

111 En estas circunstancias, es preciso determinar si el requisito relativo a la obtención de una autorización previa, mencionado en el apartado 109 de la presente sentencia, consignado en la columna relativa a las «limitaciones al acceso a los mercados», es o no igualmente aplicable a la obligación de trato nacional prevista en el artículo XVII del AGCS.

112 A este respecto, del alcance de la norma de simplificación consignada en el artículo XX, apartado 2, del AGCS, según se especifica en el apartado 108 de la presente sentencia, se desprende que un requisito solo puede beneficiarse de dicha norma y, en consecuencia, aplicarse también al artículo XVII del AGCS, si tiene carácter discriminatorio.

113 Pues bien, es preciso señalar que, como se deduce del propio tenor del requisito relativo a la obtención de una autorización previa, este requisito pretende abarcar todas las instituciones de enseñanza, independientemente de su origen, de modo que no incluye ningún aspecto discriminatorio. Por consiguiente, la norma prevista en el artículo XX, apartado 2, del AGCS no puede aplicarse en el presente asunto. De ello se sigue que dicho requisito no permite a Hungría invocar una excepción a la obligación de trato nacional prevista en el artículo XVII del AGCS.

114 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Comisión sostiene acertadamente que la consignación por parte de Hungría de los servicios de enseñanza superior con financiación privada en su lista de compromisos específicos y, por lo que se refiere al modo de suministro 3, la consignación de la palabra «ninguna» en la columna correspondiente a las «limitaciones al trato nacional» implican la falta de restricciones en relación con los compromisos de dicho Estado miembro con arreglo al artículo XVII del AGCS respecto de tales servicios.

b) Sobre la modificación de las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales similares

1) Alegaciones de las partes

115 La Comisión sostiene que, en la medida en que las instituciones de enseñanza superior cuya sede se encuentra en un país miembro de la OMC distinto de los que forman parte del EEE solo pueden prestar servicios de enseñanza superior en Hungría cuando el Estado en que tengan su sede haya celebrado previamente un tratado internacional con el Gobierno húngaro, la normativa húngara dispensa a estos prestadores de servicios un trato menos favorable que el que reciben tanto los prestadores similares húngaros como los establecidos en un Estado del EEE, lo que constituye un incumplimiento de la obligación de trato nacional establecida en el artículo XVII del AGCS.

116 Remitiéndose al tenor de la Ley de Enseñanza Superior, la Comisión añade que el Gobierno húngaro dispone de una facultad discrecional en lo que respecta al contenido de dicho tratado y a la decisión de entablar negociaciones con miras a su celebración. En consecuencia, cabe imaginar que este Gobierno se niegue, incluso por motivos arbitrarios, a celebrar dicho tratado aun cuando el Estado en que tenga su sede el prestador de servicios esté dispuesto a hacerlo.

117 Hungría aduce que el objetivo principal de la exigencia de un tratado internacional previo es intensificar los esfuerzos diplomáticos en materia de política cultural. El Gobierno húngaro se ha mostrado dispuesto en reiteradas ocasiones a entablar negociaciones y ha intentado por todos los medios que estas culminaran. La firma de dos tratados, uno con el Estado de Maryland (Estados Unidos) y otro con la República Popular China, que se produjo tras la modificación de la Ley de Enseñanza Superior, demuestra, a su modo de ver, que la medida adoptada no constituye un requisito imposible de cumplir.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

118 Con carácter preliminar, es preciso señalar que la exigencia de un tratado internacional previo, que requiere la celebración de un acuerdo entre Hungría y otro Estado no perteneciente al EEE, solo puede afectar, en cualquier caso, a algunos prestadores extranjeros. En la medida en que esta exigencia impone a dichos prestadores extranjeros un requisito adicional para prestar servicios de enseñanza superior en Hungría respecto de los que se aplican a los prestadores de servicios similares establecidos en este Estado miembro o en otro Estado miembro del EEE, dicha exigencia introduce un trato formalmente diferente de estas categorías de prestadores, en el sentido del artículo XVII, apartado 3, del AGCS.

119 Con arreglo a esta disposición, es preciso por lo tanto determinar si la exigencia de un tratado internacional previo, al introducir un trato formalmente diferente, modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores de servicios de enseñanza superior establecidos en Hungría o de los servicios que estos prestan.

120 A este respecto, conviene señalar que esta exigencia, tal como está formulada en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior, implica que Hungría dispone de una facultad discrecional, tanto en lo que se refiere a la conveniencia de celebrar dicho tratado como en lo que respecta al contenido de este. En estas circunstancias, la posibilidad de que las instituciones de enseñanza superior que tengan su sede en un país miembro de la OMC distinto de los que forman parte del EEE ejerzan sus actividades en el territorio húngaro está completamente supeditada a la facultad discrecional de las autoridades húngaras.

121 Esto genera desventajas competitivas para los proveedores de servicios que tienen su sede en un Estado miembro de la OMC que no pertenece al EEE, de modo que la exigencia de un tratado internacional previo modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores húngaros, infringiendo así el artículo XVII del AGCS.

c) Sobre la justificación con arreglo al artículo XIV del AGCS

1) Alegaciones de las partes

122 Hungría sostiene que la exigencia de un tratado internacional previo es necesaria para mantener el orden público y prevenir las prácticas que induzcan a error. Afirma que dicha exigencia permite asegurarse de que el Estado en que tiene su sede la institución de que se trate considera a dicho prestador «digno de confianza» y presta su apoyo a la futura actividad en Hungría de esta institución. Dicha exigencia permite además asegurarse de que la institución en cuestión respeta la normativa del Estado en que tiene su sede, que, en su caso, impone el cumplimiento de determinados requisitos para poder ejercer una actividad en Hungría.

123 Este Estado miembro alega asimismo que no existe una alternativa, que sea compatible con las normas de la OMC, que permita alcanzar los objetivos perseguidos por el legislador húngaro.

124 En particular, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, es poco realista, según Hungría, aplicar a las instituciones de enseñanza superior extranjeras en cuestión la normativa nacional pertinente de la misma manera que a las instituciones húngaras.

125 La Comisión aduce que la exigencia de un tratado internacional previo no puede justificarse al amparo de ninguna de las excepciones permitidas por el AGCS, en particular de las previstas en su artículo XIV, letras a) y c), incisos i) e ii).

126 A este respecto, Hungría, más concretamente, no ha aportado, según la Comisión, ninguna prueba que permita corroborar su afirmación de que dicha exigencia contribuye al mantenimiento del orden público, ni tampoco ha explicado, en este contexto, en qué consiste la amenaza verdadera y suficientemente grave que afecta a uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara ni, por lo demás, ha precisado en qué medida dicha exigencia puede resultar necesaria para alcanzar el objetivo relativo al mantenimiento del orden público, suponiendo que este quede acreditado, ni por qué no existe, en tal caso, una alternativa menos restrictiva.

127 Además, la Comisión afirma que, debido a la facultad de apreciación de que dispone Hungría para entablar negociaciones con el Estado en que tenga su sede la institución de enseñanza superior extranjera, dicha exigencia no cumple, en cualquier caso, el requisito establecido en el artículo XIV del AGCS, según el cual las medidas que puedan justificarse en virtud de dicho artículo no deben «[aplicarse] 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».

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

128 En primer lugar, es preciso señalar que el artículo XIV del AGCS dispone, entre otras cosas, en sus letras a) y c), inciso i), que no cabe considerar que ninguna disposición de dicho Acuerdo impida la adopción o la aplicación de medidas necesarias, por una parte, para proteger la moral o mantener el orden público y, por otra parte, para lograr la observancia de las leyes y los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones de dicho Acuerdo, con inclusión de las relativas a 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.

129 En estas circunstancias, procede destacar que los dos objetivos invocados por Hungría, a saber, por una parte, el relativo al mantenimiento del orden público y, por otra parte, el relativo a la prevención de prácticas que induzcan a error, están efectivamente contemplados en el AGCS.

130 En segundo lugar, por lo que se refiere al examen del carácter justificado de la exigencia de un tratado internacional previo a la luz del objetivo del mantenimiento del orden público, la nota a pie de página n.º 5, insertada en el artículo XIV, letra a), del AGCS, precisa que, «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».

131 Pues bien, Hungría no ha formulado ninguna alegación que demuestre, de manera concreta y detallada, en qué medida el ejercicio en su territorio de una actividad de enseñanza superior por parte de instituciones que tengan su sede en un Estado que no forme parte del EEE constituiría, de no celebrarse dicho tratado, una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara.

132 En consecuencia, procede concluir que la exigencia de un tratado internacional previo no puede justificarse por la alegación formulada por Hungría relativa al mantenimiento del orden público.

133 En tercer lugar, por lo que se refiere al objetivo relativo a la prevención de prácticas que induzcan a error, de la alegación formulada por Hungría a este respecto, resumida en el apartado 122 de la presente sentencia, se desprende que dicho Estado miembro parece considerar que la celebración previa de un tratado internacional es necesaria para obtener, por parte del Estado tercero de que se trate, la garantía de que la institución de enseñanza superior extranjera en cuestión es fiable y evitar así riesgos a este respecto.

134 No obstante, dicha alegación no puede justificar la exigencia de un tratado internacional previo.

135 En efecto, el artículo XIV del AGCS dispone que las excepciones que establece no deben aplicarse 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.

136 Pues bien, por una parte, es preciso señalar que, como expuso la Abogada General, en esencia, en los puntos 119 y 120 de sus conclusiones, la exigencia de un tratado internacional previo permite a Hungría impedir de manera arbitraria la entrada de una institución en su mercado o el ejercicio de las actividades de una institución en dicho mercado, en la medida en que la celebración de dicho tratado y, por lo tanto, el cumplimiento de esta exigencia dependen, en último término, únicamente de la voluntad política del citado Estado miembro. Desde este punto de vista, esta exigencia se distingue fundamentalmente de un requisito según el cual la fiabilidad de una institución de enseñanza extranjera debe quedar certificada mediante una declaración unilateral del Gobierno del Estado tercero en el que esta tenga su sede.

137 Por otra parte, en la medida en que se aplique a instituciones de enseñanza superior extranjeras que ya estaban presentes en el mercado húngaro, la exigencia de un tratado internacional previo no es, en ningún caso, proporcionada, puesto que el objetivo consistente en prevenir las prácticas que induzcan a error podría alcanzarse más eficazmente controlando las actividades de estas instituciones en Hungría y, en su caso, prohibiendo el ejercicio de dichas actividades únicamente a las instituciones respecto de las que haya podido acreditarse que han adoptado tales prácticas.

138 En estas circunstancias, la exigencia de un tratado internacional previo no puede justificarse por la alegación formulada por Hungría basada en la prevención de las prácticas que induzcan a error.

139 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior.

2. Sobre la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate

a) Sobre el artículo XVII del AGCS

140 Con carácter preliminar, es preciso señalar, por una parte, que el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, al que se refiere la imputación de la Comisión, exige a la institución de enseñanza superior extranjera que desee ejercer una actividad en Hungría que imparta una formación en el Estado en que tenga su sede, con independencia de si dicho Estado es un Estado miembro o un Estado tercero, y, por otra parte, que la alegación formulada por la Comisión en apoyo de esta imputación se refiere a la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate, sin hacer distinción en función de si esta exigencia se aplica a las instituciones de enseñanza superior extranjeras que tienen su sede en un Estado miembro o en un Estado tercero. Sin embargo, dado que, como se desprende de lo expuesto en el apartado 73 de la presente sentencia, el artículo XVII del AGCS está comprendido en el ámbito de la política comercial común, esta disposición solo es pertinente a efectos del examen de dicha imputación en la medida en que esta exigencia se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la OMC.

141 Puesto que el alcance de los compromisos de Hungría con arreglo al artículo XVII del AGCS por lo que se refiere a los servicios de enseñanza superior se ha precisado en el apartado 114 de la presente sentencia, procede examinar si la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate, en la medida en que sea un Estado tercero miembro de la OMC, modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales similares o de

los servicios que estos prestan, infringiendo así dicha disposición, y, en caso de que así sea, deberán examinarse las alegaciones formuladas por Hungría dirigidas a justificar dicha modificación con arreglo a una de las excepciones previstas en el artículo XIV del AGCS.

1) Sobre la modificación de las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales similares

i) Alegaciones de las partes

142 La Comisión sostiene que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores nacionales y que, por lo tanto, es contraria a la obligación de trato nacional que Hungría está obligada a cumplir plenamente con arreglo al artículo XVII del AGCS.

143 Más concretamente, la Comisión alega que el AGCS no supedita el reconocimiento de la condición de prestador que se beneficia de los derechos garantizados por este Acuerdo al requisito de prestar servicios en el país de origen. Por lo tanto, en la medida en que esta exigencia produce el efecto de impedir a los prestadores de servicios extranjeros crear inicialmente un establecimiento en Hungría, genera una discriminación en su contra.

144 Hungría se remite, *mutatis mutandis*, a la argumentación que ha desarrollado en relación con la exigencia de un tratado internacional previo.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

145 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, como se desprende del apartado 114 de la presente sentencia, Hungría se ha comprometido, con arreglo al artículo XVII del AGCS, a dispensar un trato nacional integral por lo que se refiere a la presencia comercial de prestadores de servicios de enseñanza superior.

146 Pues bien, es preciso señalar que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate se refiere específicamente a los prestadores que tienen su sede en el extranjero.

147 Por consiguiente, es preciso determinar si la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate, al introducir este trato formalmente diferente, modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores húngaros o de los servicios que estos prestan en comparación con los proveedores de servicios similares que tienen su sede en cualquier Estado tercero miembro de la OMC o con los servicios que estos últimos prestan.

148 A este respecto, cabe señalar que los prestadores de servicios de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la OMC y que desean establecerse en Hungría están obligados a crear previamente un establecimiento en dicho Estado tercero y a impartir efectivamente en él una formación de enseñanza superior.

149 Esto genera una desventaja competitiva para los proveedores de servicios extranjeros en cuestión, de modo que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate modifica las condiciones de competencia en favor de los prestadores húngaros similares.

2) Sobre la existencia de una justificación

i) Alegaciones de las partes

150 A fin de justificar dicha modificación de las condiciones de competencia, Hungría invoca, por una parte, el objetivo relativo al mantenimiento del orden público y, por otra parte, el relativo a la prevención de prácticas que induzcan a error.

151 La Comisión sostiene que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate no está justificada a la luz de ninguno de estos objetivos. Alega, más concretamente, que Hungría no ha aportado ninguna prueba que permita corroborar su afirmación de que dicha exigencia contribuye al mantenimiento del orden público, ni tampoco ha explicado en qué consiste la amenaza verdadera y suficientemente grave que afecta a uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara ni, por lo demás, ha precisado en qué medida dicha exigencia puede resultar necesaria para alcanzar el objetivo relativo al mantenimiento del orden público, suponiendo que este quede acreditado, ni por qué no existe, en tal caso, una alternativa menos restrictiva.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

152 Como se desprende de los apartados 128 y 129 de la presente sentencia, los dos objetivos invocados por Hungría, a saber, por una parte, el relativo al mantenimiento del orden público y, por otra parte, el relativo a la prevención de prácticas que induzcan a error, están efectivamente contemplados en las letras a) y c), inciso i), del artículo XIV del AGCS, respectivamente.

153 A este respecto, Hungría se remite, sin mayor fundamentación, a su alegación relativa a la exigencia de un tratado internacional previo.

154 Pues bien, es preciso señalar que Hungría, al actuar así, no ha formulado ninguna alegación que demuestre, de manera concreta y detallada, en qué medida el ejercicio en su territorio de una actividad de enseñanza superior por parte de instituciones que tengan su sede en un Estado que no forme parte del EEE constituiría, en el caso de que dichas instituciones no impartan una formación en el Estado en que tengan su sede, una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara que permita a dicho Estado miembro invocar una justificación relativa al mantenimiento del orden público.

155 De igual modo, al limitarse así a remitir a su alegación relativa a la exigencia de un tratado internacional previo, Hungría no ha aportado ninguna prueba concreta que pueda demostrar en qué medida la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate es necesaria para prevenir las prácticas que induzcan a error.

156 En consecuencia, procede concluir que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, en la medida en que esta disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la OMC.

b) Sobre el artículo 49 TFUE

1) Sobre la aplicabilidad del artículo 49 TFUE

i) Alegaciones de las partes

157 Hungría alega, con carácter principal, que no cabe calificar de «actividad económica», en el sentido del Tratado FUE, la formación impartida por instituciones de enseñanza financiadas fundamentalmente con fondos privados cuando, como en el caso de la CEU, es el propio prestador de servicios el que financia la actividad docente. De ello se desprende, en su opinión, que el artículo 49 TFUE no es aplicable en el presente asunto.

158 La Comisión sostiene, por el contrario, que los servicios de enseñanza superior prestados a cambio de una remuneración por instituciones privadas constituyen «servicios» en el sentido del Tratado FUE. En consecuencia, las instituciones privadas que ejercen en Hungría de modo estable y permanente actividades docentes y de investigación científica pueden invocar el derecho a la libertad de establecimiento con arreglo al artículo 49 TFUE.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

159 El artículo 49 TFUE, apartado 1, dispone que, en el marco de las disposiciones que figuran en el capítulo 2 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, quedan prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

160 A este respecto, procede antes de nada señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado que la organización, a cambio de una remuneración, de cursos de enseñanza superior es una actividad económica comprendida en dicho capítulo 2 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 (sentencia de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, EU C:2003:614, apartado 39).

161 En el presente asunto, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior es aplicable a las instituciones de enseñanza superior, sin que se efectúe ninguna distinción en función de si estas instituciones imparten su formación sancionada con un título a cambio de una remuneración o no.

162 A continuación, el Tribunal de Justicia ha declarado que la libertad de establecimiento es aplicable a una situación en la que una sociedad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro en el que tiene su domicilio social desea crear una sucursal en otro Estado miembro aun cuando esa sociedad solo haya sido constituida en el primer Estado miembro con el objeto de establecerse en el segundo, donde ejercerá sus principales actividades económicas o incluso todas ellas (sentencia de 25 de octubre de 2017, Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, apartado 38).

163 En consecuencia, la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate está comprendida en el artículo 49 TFUE en la medida en que dicha exigencia se aplica a una institución de enseñanza superior que tiene su sede en un Estado miembro distinto de Hungría e imparte en este último Estado una formación a cambio de una remuneración.

2) Sobre la existencia de una restricción

i) Alegaciones de las partes

164 Según la Comisión, constituye una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE, la exigencia según la cual las instituciones de enseñanza superior en cuestión están obligadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, a cumplir una serie de requisitos específicos en el Estado miembro en que tienen su sede para poder crear otro establecimiento en Hungría.

165 Entre otras cosas afirma que un Estado miembro no puede negarse a que una entidad jurídica se beneficie de las ventajas vinculadas a la libertad de establecimiento basándose en que esta no ejerce ninguna actividad económica en el Estado miembro en el que se constituyó.

166 Hungría sostiene, con carácter subsidiario, que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate no restringe la libertad de establecimiento. Afirma que esta exigencia está vinculada al ejercicio de una actividad, y no a la constitución de sociedades. En particular, no impide que una institución de enseñanza superior extranjera cree, por ejemplo, en el marco de un establecimiento secundario, una sucursal en Hungría. Dicha exigencia tampoco limita la elección de la forma jurídica de la institución y solo establece, por lo que se refiere a los prestadores de servicios ya establecidos en Hungría a través de un establecimiento secundario, un requisito relativo al ejercicio de una actividad de enseñanza superior.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

167 Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 6 de septiembre de 2012, Comisión/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, apartado 26).

168 En el presente asunto, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior exige que los proveedores de servicios en cuestión que deseen prestar en Hungría servicios de enseñanza superior por medio de un establecimiento permanente impartan efectivamente una formación de enseñanza superior en el Estado en que tengan su sede.

169 Pues bien, esta exigencia puede hacer menos interesante el ejercicio de la libertad de establecimiento en Hungría para los nacionales de otro Estado miembro que deseen establecerse en Hungría para prestar allí servicios de enseñanza superior.

170 En consecuencia, la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate constituye una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE.

3) Sobre la existencia de una justificación

i) Alegaciones de las partes

171 Hungría arguye, antes de nada, que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate es necesaria para mantener el orden público y prevenir las prácticas que induzcan a error. Esta exigencia es además necesaria para garantizar la calidad de la oferta de enseñanza por parte de las instituciones en cuestión en Hungría, tanto más cuanto que los títulos expedidos por estas últimas son documentos oficiales que producen efectos jurídicos.

172 Dicho Estado miembro alega a continuación que la citada exigencia es un medio que permite garantizar de manera apropiada la consecución de tales objetivos en la medida en que la autoridad competente está así en condiciones de cerciorarse de que existe una actividad real y legal en el país en que tiene su sede el prestador de servicios, con el objetivo de garantizar una enseñanza universitaria de un nivel de calidad elevado en Hungría.

173 Sentado lo anterior, Hungría señala que sus autoridades se limitan, en la práctica, a examinar la actividad de enseñanza superior, los títulos ya expedidos, la formación sancionada por dichos títulos, es decir, las condiciones y el programa de enseñanza, y la cualificación del cuerpo docente que imparte dicha enseñanza.

174 Por último, afirma que no existe ninguna medida menos restrictiva, puesto que el objetivo consistente en impartir formación de enseñanza superior de alto nivel solo puede lograrse examinando la actividad ejercida en el Estado en que tiene su sede la institución. En cualquier caso, en la medida en que la enseñanza superior no está armonizada a nivel de la Unión, los Estados miembros disponen de un amplio margen de maniobra a este respecto.

175 La Comisión sostiene, antes de nada, que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate no responde a ninguno de los objetivos invocados por Hungría. Afirma que Hungría no ha formulado ninguna alegación convincente acerca de por qué dicha exigencia está en su opinión justificada y es proporcionada a la luz de dichos objetivos, ni tampoco ha indicado en qué consisten los abusos que dicha exigencia permite impedir.

176 La Comisión alega, en particular, que dicha exigencia es inadecuada en la medida en que el nivel de calidad de la enseñanza impartida en el Estado en que tiene su sede la institución de que se trate no proporciona ninguna indicación sobre la calidad del servicio prestado en Hungría. Además, si su objetivo fuese verdaderamente prevenir los fraudes y los abusos, Hungría debería haber adoptado normas específicas a este respecto.

177 Por último, la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate es, en su opinión, desproporcionada. Según la Comisión, el intercambio de información con los órganos de garantía de calidad o de homologación del Estado en que tenga su sede la institución de enseñanza en cuestión, como recomiendan las Conclusiones del Consejo, de 20 de mayo de 2014, sobre garantía de la calidad en apoyo de la educación y la formación (DO 2014, C 183, p. 30), y la cooperación reforzada en el EEE entre autoridades de enseñanza superior constituyen alternativas menos restrictivas.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

178 Como resulta de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una restricción a la libertad de establecimiento únicamente podría admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificada por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que sea apropiada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para su consecución (sentencia de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 166).

179 Por lo demás, corresponde al Estado miembro interesado demostrar que se cumplen estos requisitos cumulativos [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 77].

180 En el presente asunto, Hungría invoca, en primer lugar, la necesidad de mantener el orden público.

181 A este respecto, es preciso recordar antes de nada que, en el marco de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados, las razones de orden público solo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 19 de junio de 2008, Comisión/Luxemburgo, C-319/06, EU:C:2008:350, apartado 50).

182 Pues bien, Hungría se limita a afirmar que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate permite a la autoridad competente cerciorarse de que existe una actividad real y legal en el país en que tiene su sede el prestador de servicios en cuestión. Como se ha observado en el apartado 154 de la presente sentencia, este Estado miembro no ha formulado ninguna alegación que demuestre, de manera concreta y detallada, en qué medida el ejercicio en su territorio de una actividad de enseñanza superior por parte de dichas instituciones constituiría, si no se cumpliese esta exigencia, una amenaza verdadera, actual y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara.

183 Por tanto, procede concluir que la existencia de dicha amenaza no se ha acreditado en el presente asunto.

184 En segundo lugar, Hungría invoca el objetivo consistente en prevenir las prácticas que induzcan a error. Sin fundamentar tampoco su alegación, dicho Estado miembro parece considerar que el acceso de las instituciones de enseñanza superior extranjeras al mercado húngaro lleva aparejado el riesgo de que se desarrollen estas prácticas.

185 Pues bien, al basarse en una presunción general, Hungría no demuestra, pese a la carga de la prueba que recae sobre ella, recordada en el apartado 179 de la presente sentencia, en qué consiste concretamente este riesgo, ni cómo la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate permitiría evitarlo.

186 En cualquier caso, como ha señalado la Abogada General, en esencia, en el punto 185 de sus conclusiones, Hungría no ha explicado por qué el objetivo de prevención de prácticas que induzcan a error no podría alcanzarse si se permitiera a un proveedor que no imparte previamente una formación de enseñanza superior en el Estado miembro en que tiene su sede demostrar por cualquier otro medio que respeta la normativa de dicho Estado y que es, además, fiable.

187 En tercer lugar, el objetivo, invocado por Hungría, que consiste en garantizar una enseñanza superior de un nivel de calidad elevado puede, en efecto, justificar las restricciones a la libertad de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, apartado 46).

188 No obstante, es preciso señalar que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate no contiene precisión alguna en cuanto al nivel exigido de calidad de la enseñanza que la institución extranjera imparte en el Estado miembro en que tiene su sede y que tal exigencia no prejuzga, por lo demás, en absoluto la calidad de la enseñanza que se impartirá en Hungría, de tal manera que no puede garantizar, en ningún caso, la consecución de dicho objetivo.

189 De las consideraciones anteriores se desprende que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate no puede justificarse por la alegación de Hungría basada en el mantenimiento del orden público, ni por la basada en razones imperiosas de interés general relativas a la prevención de prácticas que induzcan a error y a la necesidad de garantizar una enseñanza superior de un nivel de calidad elevado.

190 En consecuencia, procede concluir que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE al adoptar la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, en la medida en que esta disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro.

c) Sobre el artículo 16 de la Directiva 2006/123 y, con carácter subsidiario, sobre el artículo 56 TFUE

1) Sobre la aplicabilidad de la Directiva 2006/123

i) Alegaciones de las partes

191 Hungría alega que no cabe calificar de «actividad económica», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, la formación impartida por instituciones de enseñanza financiadas fundamentalmente con fondos privados cuando, como en el caso de la CEU, es el propio prestador de servicios el que financia la actividad docente. En consecuencia, esta Directiva no es aplicable en el presente asunto.

192 La Comisión sostiene que, con arreglo al artículo 2 de la Directiva 2006/123, así como a su artículo 4, punto 1, que remite a la definición de servicios que figura en el Tratado FUE, el ámbito de aplicación de dicha Directiva incluye las actividades docentes y la formación financiada fundamentalmente mediante contribuciones financieras privadas. En consecuencia, las instituciones privadas que ejercen en Hungría de manera temporal actividades docentes y de investigación científica pueden invocar el derecho a la libre prestación de servicios con arreglo a dicha Directiva.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

193 Según el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123, esta se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

194 De conformidad con el artículo 4, punto 1, de dicha Directiva, procede entender por «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE.

195 En el presente asunto, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior se refiere de forma general a las prestaciones de servicios de enseñanza que pueden ser ejercidas por las instituciones de enseñanza superior extranjeras en Hungría y, en consecuencia, también a la impartición de formación a cambio de una remuneración. Pues bien, tal impartición constituye una «actividad económica», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123. En consecuencia, esta es aplicable en el presente asunto.

2) Sobre la existencia de una restricción

i) Alegaciones de las partes

196 La Comisión sostiene que la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate, en la medida en que se refiere asimismo a las instituciones de enseñanza superior que pretenden prestar servicios transfronterizos en Hungría, constituye una restricción a la libre prestación de servicios, garantizada en el artículo 16 de la Directiva 2006/123. Con carácter subsidiario, la Comisión alega que esta exigencia infringe el artículo 56 TFUE.

197 Hungría rebate esta alegación.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

198 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 16, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2006/123, el Estado miembro en que se preste el servicio asegurará, entre otras cosas, el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

199 En el presente asunto, el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior exige a las instituciones en cuestión que impartan una formación de enseñanza superior en el Estado miembro en que tienen su sede.

200 Considerada a la luz de la Directiva 2006/123, dicha exigencia, en la medida en que impone a los prestadores de servicios que tienen su sede en otro Estado miembro un requisito adicional, puede restringir el derecho de estos al libre ejercicio de actividades de enseñanza superior en Hungría, tanto en el supuesto de que deseen ejercer su actividad más en Hungría que en el Estado miembro en que tengan su sede como en el supuesto de que tengan previsto ejercer tal actividad exclusivamente en Hungría.

3) Sobre la existencia de una justificación

i) Alegaciones de las partes

201 Hungría sostiene que la exigencia de impartición de una formación en el Estado miembro en que tenga su sede la institución de que se trate es necesaria para mantener el orden público. A este respecto, Hungría se remite, *mutatis mutandis*, a su alegación relativa al motivo basado en la infracción del artículo 49 TFUE.

202 La Comisión considera que Hungría no ha demostrado que los servicios de enseñanza prestados de manera temporal por las instituciones de enseñanza superior establecidas en un Estado miembro afecten al orden público en Hungría, como, no obstante, exige el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2006/123.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

203 Con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2006/123, el Estado miembro al que se desplace el prestador puede imponer, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados, entre otras, por razones de orden público y seguridad pública, y en conformidad con el apartado 1 de dicho artículo 16.

204 Sin embargo, es preciso recordar que, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 181 de la presente sentencia, a la que se remite el considerando 41 de la Directiva 2006/123, las razones de orden público y de seguridad pública presuponen, en particular, la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Pues bien, como se ha indicado en los apartados 154 y 182 de la presente sentencia, Hungría no ha formulado ninguna alegación que demuestre, de manera concreta y detallada, en qué medida el ejercicio en su territorio de una actividad de enseñanza superior por parte de instituciones que tienen su sede en otro Estado miembro constituiría, si no se cumpliese la exigencia de impartición de una formación en el Estado en que tenga su sede la institución de que se trate, una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad húngara.

205 En consecuencia, es preciso considerar que esta exigencia no puede justificarse a la luz del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2006/123.

206 De lo anterior se desprende que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16 de la Directiva 2006/123 al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, en la medida en que esta disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro. Por lo tanto, no es necesario examinar si este Estado miembro ha infringido el artículo 56 TFUE, puesto que la Comisión únicamente ha invocado dicha infracción con carácter subsidiario.

207 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría, al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la OMC, y las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 16 de la Directiva 2006/123, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro.

3. Sobre los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta

a) Sobre la aplicabilidad de la Carta

1) Alegaciones de las partes

208 La Comisión alega que, cuando los Estados miembros ejecutan las obligaciones que les incumben en virtud de acuerdos internacionales celebrados por la Unión, como el AGCS, «[aplican] el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, por lo que están obligados a respetar las disposiciones de esta.

209 Además, puesto que el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior restringe las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE, la Directiva 2006/123 y el AGCS, esta disposición debe ser compatible con la Carta.

210 Hungría aduce que, por una parte, no puede considerarse que una medida nacional que vulnera los compromisos contraídos por los Estados miembros en el marco del AGCS esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

211 Por otra parte, dado que, según este Estado miembro, ni las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, ni las disposiciones de la Directiva 2006/123 se aplican en el presente asunto y, en consecuencia, las medidas controvertidas no constituyen una restricción que vulnere las libertades fundamentales consagradas por el Tratado FUE o la Directiva 2006/123, tales medidas no están incluidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, de modo que la Carta carece de pertinencia.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

212 Por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, el ámbito de aplicación de la Carta se define en su artículo 51, apartado 1, con arreglo al cual las disposiciones de Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente «cuando apliquen el Derecho de la Unión».

213 En el presente asunto, por una parte, como se ha señalado en el apartado 71 de la presente sentencia, el AGCS forma parte del Derecho de la Unión. De ello se sigue que, cuando los Estados miembros ejecutan las obligaciones que les incumben en virtud de este Acuerdo, incluida la impuesta en su artículo XVII, apartado 1, debe considerarse que aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

214 Por otra parte, cuando un Estado miembro alega que una medida de la que es autor y que restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE está justificada por una razón imperiosa de interés general reconocida por el Derecho de la Unión, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 101 y jurisprudencia citada]. Lo mismo cabe decir por lo que se refiere al artículo 16 de la Directiva 2006/123.

215 En consecuencia, las medidas controvertidas deben ser conformes con los derechos fundamentales consagrados por la Carta.

216 En estas circunstancias, es preciso examinar si estas medidas limitan los derechos fundamentales invocados por la Comisión y, en caso de respuesta afirmativa, si, no obstante, están justificadas, como sostiene Hungría.

b) Sobre la existencia de limitaciones a los derechos fundamentales en cuestión

1) Alegaciones de las partes

217 Según la Comisión, las medidas controvertidas afectan, en primer lugar, a la libertad de cátedra, garantizada en el artículo 13 de la Carta, y, en segundo lugar, a la libertad de creación de centros docentes y a la libertad de empresa, consagradas respectivamente en los artículos 14, apartado 3, y 16 de la Carta.

218 En lo que atañe a la libertad de cátedra, la referida institución considera que estas medidas afectan a la facultad de las instituciones de enseñanza superior extranjeras de que se trate de llevar a cabo libremente trabajos de investigación en Hungría y de difundir los conocimientos y los resultados científicos.

219 En cuanto a la libertad de creación de centros docentes y a la libertad de empresa, la Comisión considera que las medidas controvertidas restringen el derecho de los particulares a ejercer una actividad comercial y el derecho de las empresas a gozar de una cierta estabilidad por lo que se refiere a su actividad.

220 Hungría alega, en relación con la libertad de cátedra, que el hecho de que una institución de enseñanza superior deba cumplir ciertas obligaciones jurídicas no afecta ni a la libertad de cátedra de la institución de que se trate, ni a la de su personal. Afirma que dichas obligaciones no afectan inevitablemente a la facultad de ejercer actividades científicas, ya sea desde un punto de vista institucional o desde un punto de vista personal.

221 En lo tocante a la libertad de creación de centros docentes y a la libertad de empresa, Hungría no rebate, en esencia, el hecho de que las medidas controvertidas limitan el ejercicio de la primera de estas libertades.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

222 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la libertad de cátedra, esta está consagrada en términos generales en el artículo 13, segunda frase, de la Carta, que establece que «se respeta la libertad de cátedra».

223 Con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la Carta, procede reconocer a los derechos consagrados en esta y que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), el mismo sentido y, como mínimo, el mismo alcance que los que les confiere dicho Convenio.

224 Es cierto que el texto del CEDH no hace referencia a la libertad de cátedra. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que esta libertad está vinculada, en particular, al derecho a la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 del CEDH (TEDH, sentencia de 15 de abril de 2014, Hasan Yazıcı c. Turquía, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55 y 69, y TEDH, sentencia de 27 de mayo de 2014, Mustafa Erdoğan y otros c. Turquía, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40 y 46), lo que confirma asimismo el comentario relativo al artículo 13 de la Carta que figura en las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

225 Desde esta perspectiva específica, la libertad de cátedra, tanto en la investigación como en la enseñanza, debe garantizar la libertad de expresión y de acción, la libertad de comunicar información, así como la de investigar y de difundir sin restricción el conocimiento y la verdad, debiendo precisarse que esta libertad no se limita a la investigación académica o científica, sino que se extiende igualmente a la libertad de los universitarios de expresar libremente sus puntos de vista y opiniones (TEDH, sentencia de 27 de mayo de 2014, Mustafa Erdoğan y otros c. Turquía, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 Sentado lo anterior, como ha señalado la Abogada General en los puntos 145 y 146 de sus conclusiones, el concepto de «libertad de cátedra» debe interpretarse en un sentido más amplio.

227 A este respecto, el Tribunal de Justicia considera útil, al objeto de aclarar los diferentes elementos de la libertad de cátedra y de determinar si las medidas controvertidas constituyen limitaciones a esta libertad, tomar en consideración el contenido de la Recomendación 1762 (2006) sobre la libertad académica y la autonomía de las universidades, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 30 de junio de 2006, de la que se desprende que la libertad de cátedra incluye también una dimensión institucional y organizativa, puesto que la vinculación a una infraestructura constituye un requisito fundamental para el ejercicio de las actividades docentes y de investigación. Es asimismo pertinente el punto 18 de la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior, adoptada el 11 de noviembre de 1997 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París del 21 de octubre al 12 de noviembre en su 29ª reunión, que señala que, «la autonomía es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior». El punto 19 de esta Recomendación precisa que, «los Estados miembros tienen la obligación de proteger a las instituciones de enseñanza superior de las amenazas que se presenten contra su autonomía, sea cual fuera su origen».

228 Habida cuenta de lo anterior, procede considerar que las medidas controvertidas pueden poner en peligro la actividad docente de las instituciones de enseñanza superior extranjeras de que se trate en territorio húngaro y, en consecuencia, privar a los docentes universitarios afectados de la

infraestructura autónoma necesaria para llevar a cabo sus investigaciones científicas y ejercer sus actividades pedagógicas. En consecuencia, estas medidas pueden limitar la libertad de cátedra protegida en el artículo 13 de la Carta.

229 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la libertad de creación de centros docentes y a la libertad de empresa, estas están consagradas en los artículos 14, apartado 3, y 16 de la Carta, respectivamente.

230 Con arreglo al artículo 14, apartado 3, de la Carta, debe respetarse, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos.

231 Por otra parte, el artículo 16 de la Carta dispone que la libertad de empresa debe reconocerse de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

232 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, como se desprende de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, la libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa, por lo que procede examinar ambas libertades conjuntamente.

233 A este respecto, cabe destacar que las medidas controvertidas pueden, según sea el caso, contribuir a la incertidumbre o excluir la posibilidad misma de crear en Hungría una institución de enseñanza superior o de seguir explotando en dicho Estado miembro una institución de este tipo ya existente.

234 En consecuencia, debe considerarse que tales medidas limitan tanto la libertad de creación de centros docentes, garantizada en el artículo 14, apartado 3, de la Carta, como la libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de esta.

c) Sobre la existencia de una justificación

1) Alegaciones de las partes

235 Hungría sostiene que las medidas controvertidas están justificadas a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

236 Por lo que se refiere, en particular, a la libertad de creación de centros docentes y a la libertad de empresa, este Estado miembro alega que tales libertades deben ejercerse dentro del respeto de los principios democráticos y de acuerdo con las disposiciones nacionales que regulen su ejercicio. Así, no puede reprocharse a un Estado miembro ninguna limitación ilegal cuando regule una actividad económica con el objetivo de permitir a otros sujetos de Derecho ejercer tales libertades.

237 La Comisión sostiene que las limitaciones que las medidas controvertidas conllevan para las libertades consagradas en los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, respectivamente, no resultan justificadas a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

238 Afirma que Hungría no ha demostrado en el presente asunto que las limitaciones que las medidas controvertidas suponen para la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros docentes respondan a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, ni que dichas limitaciones sean proporcionadas.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

239 El artículo 52, apartado 1, de la Carta dispone que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones 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.

240 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia ha considerado, en los apartados 132, 138, 154, 155 y 189 de la presente sentencia, que las medidas controvertidas no estaban justificadas por ninguno de los objetivos de interés general reconocidos por la Unión que Hungría ha invocado.

241 De ello se sigue que estas medidas, que conllevan limitaciones para los derechos consagrados en los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, respectivamente, como ha declarado el Tribunal de Justicia en los apartados 228 y 234 de la presente sentencia, no responden, en cualquier caso, a estos objetivos de interés general.

242 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta al haber adoptado las medidas controvertidas.

243 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede declarar que:

– Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Ley de Enseñanza Superior;

– Hungría, al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Ley de Enseñanza Superior, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del AGCS, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la OMC, y las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 16 de la Directiva 2006/123, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro;

– Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta al haber adoptado las medidas controvertidas.

Costas

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

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

1) **Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que figura en el anexo 1 B del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marrakech y aprobado por la Decisión 94/800/CE del Consejo, 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), al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra a), de la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ley CCIV de 2011, relativa a la Enseñanza Superior Nacional), en su versión modificada 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), que supedita el ejercicio en Hungría de una actividad de formación sancionada con un título por parte de las instituciones de enseñanza superior extranjeras situadas fuera del Espacio Económico Europeo al requisito de que el Gobierno húngaro y el Gobierno del Estado en que tenga su sede la institución en cuestión hayan manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado internacional celebrado entre ambas partes.**

2) **Hungría, al haber adoptado la medida prevista en el artículo 76, apartado 1, letra b), de la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ley CCIV de 2011, relativa a la Enseñanza Superior Nacional), en su versión modificada 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), que supedita el ejercicio en Hungría de la actividad de las instituciones de enseñanza superior extranjeras al requisito de que estas impartan una formación de enseñanza superior en el Estado en que tengan su sede, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que figura en el anexo 1 B del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marrakech y aprobado por la Decisión 94/800, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en un Estado tercero miembro de la Organización Mundial del Comercio, y las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 16 de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en la medida en que aquella disposición se aplica a las instituciones de enseñanza superior que tienen su sede en otro Estado miembro.**

3) **Hungría 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 al haber adoptado las medidas previstas en el artículo 76, apartado 1, letras a) y b), de la Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ley CCIV de 2011, relativa a la Enseñanza Superior Nacional), en su versión modificada 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).**

4) **Hungría cargará con las costas del procedimiento.**

Firmas