



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

4 de mayo de 2023 *

«Procedimiento prejudicial — Decisión 2006/928/CE — Mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 15, apartado 1 — Artículo 47 — Artículo 49, apartado 3 — Cargos públicos electivos — Conflicto de intereses — Normativa nacional que establece la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos electivos durante un período de tiempo preestablecido — Sanción accesoria a la privación del mandato — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-40/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía), mediante resolución de 12 de noviembre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de enero de 2021, en el procedimiento entre

T. A. C.

y

Agencia Națională de Integritate (ANI),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. P. G. Xuereb, T. von Danwitz (Ponente) y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de T. A. C., por el Sr. T. Chiuariu, avocat;

* Lengua de procedimiento: rumano.

- en nombre de la Agenția Națională de Integritate (ANI), por las Sras. D. Chiurtu y O. Iacob y por el Sr. F.-I. Moise, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. E. Gane y L. Lițu, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Nicolae y los Sres. P. J. O. Van Nuffel y M. Wasmeier, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de noviembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56), y de los artículos 15, apartado 1, 47 y 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre T. A. C. y la Agenția Națională de Integritate (ANI) (Agencia Nacional para la Integridad, Rumanía) en relación con un informe de esta agencia en el que se constata el incumplimiento por parte de este de las normas que regulan los conflictos de intereses en materia administrativa durante su mandato como alcalde.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 La Decisión 2006/928 se adoptó, en el contexto de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea prevista para el 1 de enero de 2007, sobre la base, en particular, de los artículos 37 y 38 del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las Adaptaciones de los Tratados en los que se Fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), que entró en vigor el 1 de enero de 2007. Los considerandos 1 a 6 y 9 de esta Decisión tienen el siguiente tenor:
 - «(1) La Unión Europea se fundamenta en el Estado de Derecho, principio común a todos los Estados miembros.
 - (2) El espacio de libertad, seguridad y justicia y el mercado interior, creados por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se basan en la confianza mutua de que las decisiones y prácticas administrativas y judiciales de todos los Estados miembros respetan plenamente el Estado de Derecho.

- (3) Ello conlleva, para todos los Estados miembros, la existencia de un sistema judicial y administrativo imparcial, independiente y efectivo, bien preparado, entre otras cosas, para luchar contra la corrupción.
- (4) El 1 de enero de 2007 Rumanía se convertirá en miembro de la Unión Europea. La Comisión [Europea], aun cuando es consciente del enorme esfuerzo realizado por ese país para finalizar los preparativos de la adhesión, en su informe de 26 de septiembre de 2006 mencionaba algunas cuestiones pendientes, en particular respecto a la responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y los organismos ejecutivos, aspectos en los que es necesario seguir avanzando para asegurar su capacidad de ejecución y aplicación de las medidas adoptadas a fin de establecer el mercado interior y el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- (5) El artículo 37 del Acta de adhesión autoriza a la Comisión a tomar medidas adecuadas en caso de riesgo inminente de que Rumanía perturbe el funcionamiento del mercado interior por no haber cumplido los compromisos asumidos. El artículo 38 del Acta de adhesión autoriza a la Comisión a tomar medidas adecuadas en caso de riesgo inminente de deficiencias graves en Rumanía en la transposición, la instrumentación o la aplicación de los actos adoptados en virtud del Título VI del Tratado UE y del Título IV del Tratado CE.
- (6) Las cuestiones pendientes en materia de responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y de los organismos ejecutivos se refieren al establecimiento de un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para tratar indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción.

[...]

- (9) La presente Decisión debe modificarse en caso de que la evaluación de la Comisión indique la necesidad de ajustar los indicadores. La Decisión debe derogarse una vez cumplidos satisfactoriamente todos los indicadores.»

4 El artículo 1 de la Decisión 2006/928 establece:

«Antes del 31 de marzo de cada año, y por primera vez antes del 31 de marzo de 2007, Rumanía informará a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo.

La Comisión podrá proporcionar, en cualquier momento, asistencia técnica a través de diversas actividades o recopilar e intercambiar información sobre los indicadores. Además, la Comisión podrá organizar, en cualquier momento, misiones de expertos a Rumanía con este fin. Las autoridades rumanas deberán prestar el apoyo necesario en este contexto.»

5 El artículo 2 de esa Decisión dispone:

«La Comisión transmitirá por primera vez en junio de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo sus propios comentarios y conclusiones sobre el informe relativo a Rumanía.

La Comisión informará de nuevo posteriormente en tiempo y forma oportunas, y como mínimo cada seis meses.»

6 El artículo 4 de dicha Decisión especifica:

«Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.»

7 El anexo de la misma Decisión es del siguiente tenor:

«Indicadores que debe cumplir Rumanía, mencionados en el artículo 1:

- 1) Garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Presentar informes y llevar a cabo el seguimiento de las consecuencias de los nuevos códigos procesales civil y penal.
- 2) Establecer, tal como está previsto, una Agencia de Integridad encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.
- 3) Ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel.
- 4) Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.»

Derecho rumano

8 El artículo 25 de la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Ley n.º 176/2010, relativa a la integritad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, por la que se modifican y completan la Ley n.º 144/2007, relativa a la creación, organización y funcionamiento de la Agencia Nacional para la Integridad, además de otros actos normativos), de 1 de septiembre de 2010 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 621 de 2 de septiembre de 2010), dispone:

«(1) El acto cometido por una persona con respecto a la cual se compruebe que ha emitido un acto administrativo, ha formalizado un acto jurídico, ha adoptado una decisión o ha participado en la toma de una decisión vulnerando las obligaciones legales en materia de conflicto de intereses o de incompatibilidades será constitutivo de infracción disciplinaria y se sancionará de conformidad con la normativa aplicable, respectivamente al cargo, función o actividad, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley y siempre que el acto no sea constitutivo de delito.

(2) La persona relevada de sus funciones o destituida de su cargo en virtud del apartado 1 o con respecto a la cual se constate la existencia del conflicto de intereses o de la incompatibilidad quedará privada del derecho a desempeñar cualquier función o cargo público objeto de la presente Ley, a excepción de los electivos, durante un período de tres años desde la fecha en que quedó relevada de sus funciones o fue destituida de su cargo público o desde la privación de pleno Derecho del mandato. Si la persona desempeñó un cargo electivo, no podrá desempeñar el mismo cargo durante tres años a partir del fin del mandato. Si en la fecha de la declaración de la incompatibilidad o del conflicto de intereses la persona ya no desempeña una función o cargo público, la inhabilitación de tres años opera, en virtud de la Ley, desde la fecha en la que haya adquirido firmeza el informe de evaluación o la sentencia judicial que confirme la existencia del conflicto de intereses o la incompatibilidad.

[...]»

- 9 A tenor del artículo 66, apartado 1, de la Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (Ley n.º 286/2009 del Código Penal), de 17 de julio de 2009 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 510 de 24 de julio de 2009), en su versión vigente en la fecha de los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Código Penal»):

«La pena accesoria de inhabilitación para ejercer determinados derechos consiste en la prohibición de ejercer, durante un período comprendido entre uno y cinco años, uno o varios de los siguientes derechos:

- a) el derecho de sufragio pasivo en el seno de autoridades públicas o para cualquier otro cargo público;
 - b) el derecho a ocupar cargos que impliquen prerrogativas de poder público.»
- 10 El artículo 301 del Código Penal, titulado «Conflicto de intereses», establece en su apartado 1:

«El hecho de que un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones, realice un acto o participe en la adopción de una decisión que permita obtener, directa o indirectamente, una ventaja patrimonial para sí mismo, para su cónyuge, para un pariente por consanguinidad o por afinidad hasta el segundo grado incluido [...] será castigado con una pena privativa de libertad de uno a cinco años y con la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho a ocupar empleos públicos.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 11 El 22 de junio de 2016, el demandante en el litigio principal fue elegido alcalde del municipio de MN (Rumanía) para el período 2016/2020.
- 12 En un informe de evaluación de 25 de noviembre de 2019, la ANI constató que este no había cumplido las normas sobre conflictos de intereses en materia administrativa. Según dicho informe, durante su mandato, mediante un contrato de comodato, concedió a una asociación de la que su esposa era miembro fundador y vicepresidenta el derecho a utilizar gratuitamente, durante un período de cinco años, determinados locales pertenecientes al municipio para actividades culturales.
- 13 En el supuesto de que dicho informe, que constituye una declaración de la existencia de un conflicto de intereses que afecta al demandante en el litigio principal, alcanzase carácter definitivo, en particular por no haber sido impugnado por su parte, se le privaría de pleno derecho de su mandato y se le impondría una sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos por un período de tres años, con arreglo al Derecho nacional.
- 14 Mediante demanda de 19 de diciembre de 2019, el demandante en el litigio principal interpuso ante el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía) un recurso por el que solicitaba la anulación de dicho informe, alegando, en concreto, que el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional en virtud de la cual a la persona que haya incurrido en un conflicto de intereses se le impone, de modo automático y sin posibilidad de modulación en función de la gravedad del incumplimiento cometido, una sanción como la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos durante un período de tres años.

- 15 Dado que ese tribunal se declaró incompetente para conocer de dicho recurso, el asunto fue remitido al órgano jurisdiccional remitente, la Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía).
- 16 Ese órgano jurisdiccional expone, en primer lugar, que el litigio principal se rige por el Derecho de la Unión en la medida en que la Ley n.º 176/2010 aplica el segundo indicador que figura en el anexo de la Decisión 2006/928. La creación de la ANI también se produjo para cumplir con ese indicador.
- 17 A continuación, dicho órgano jurisdiccional señala que, en virtud del artículo 25 de esta Ley, en caso de que la constatación de la existencia de un conflicto de intereses respecto de una persona que ejerce cargos públicos electivos adquiera carácter definitivo, se le privará de pleno derecho de su mandato. Además, la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar esos cargos durante un período de tres años, establecida en el apartado 2 de ese artículo, se impone automáticamente, sin que se analice la necesidad de esta inhabilitación ni se module su aplicación en función de la gravedad del incumplimiento. En virtud de la jurisprudencia de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía), dicha inhabilitación afecta a todos los cargos públicos electivos a que se refiere el artículo 1 de la citada Ley, a pesar de la expresión «el mismo cargo» empleada en esa disposición. Por otra parte, ni la privación del mandato ni la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos pueden impugnarse judicialmente, ya que el juez que conoce de la legalidad de un informe de evaluación de la ANI solo puede comprobar si los hechos imputados al interesado constituyen o no un conflicto de intereses, pero no pronunciarse sobre las sanciones que se derivan de ellos.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente expone además que, si bien en el presente asunto no se ha constatado la comisión de ningún delito por parte del demandante en el litigio principal, el artículo 301, apartado 1, del Código Penal establece un delito de conflicto de intereses sancionado también con la pena accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos, contemplada en el artículo 66, apartado 1, de ese Código. Por consiguiente, dicho órgano jurisdiccional considera necesario determinar si, al igual que esta última pena, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos establecida en el artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 debe apreciarse a la luz del principio de proporcionalidad de las penas garantizado en el artículo 49 de la Carta y, en caso afirmativo, si este principio se opone a una sanción de esa índole.
- 19 Por último, dicho órgano jurisdiccional considera que procede comprobar si el artículo 15, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta se oponen a una disposición nacional que impone automáticamente esa sanción durante un período preestablecido de tres años sin permitir al juez analizar su necesidad o su alcance habida cuenta de las circunstancias concretas del asunto.
- 20 En estas circunstancias, la Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
 - «1) ¿Debe interpretarse el principio de proporcionalidad de las penas, contenido en el artículo 49 de la [Carta], en el sentido de que se aplica también a actos distintos de los tipificados formalmente por la ley nacional como delitos, pero que pueden considerarse “acusaciones en materia penal” en el sentido del artículo 6 del [Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950], a la luz de los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos, en particular el criterio de la gravedad de la pena, como es, en el litigio principal, el caso de la evaluación de los conflictos de intereses, que puede dar lugar a la imposición de la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos durante un período de tres años?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 49 de la [Carta] en el sentido de que se opone a una normativa nacional de aplicación conforme a la cual, en el caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses con respecto a una persona que ocupa un cargo público electivo, se aplica automáticamente, en virtud de la Ley (*ope legis*), la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos exclusivamente durante un período preestablecido de tres años, sin posibilidad de fijar una sanción proporcional a la infracción cometida?
- 3) ¿Deben interpretarse el derecho al trabajo, garantizado por el artículo 15, apartado 1, de la [Carta], así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, garantizado por el artículo 47 de la Carta, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional de aplicación conforme a la cual, en el caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses con respecto a una persona que ocupa un cargo público electivo, se aplica automáticamente, en virtud de la Ley (*ope legis*), la sanción accesoria de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos exclusivamente durante un período preestablecido de tres años, sin posibilidad de fijar una sanción proporcional a la infracción cometida?»

Cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 21 La ANI y el Gobierno rumano se oponen a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales. Alegan, por una parte, que la Carta no es aplicable al litigio principal, puesto que no se trata de la aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de esta. Añaden, por otra parte, que las cuestiones planteadas carecen de pertinencia y que el problema planteado es de naturaleza puramente hipotética, en la medida en que el litigio principal tiene por objeto únicamente la anulación de un informe de evaluación que constata un conflicto de intereses que afecta al demandante en el litigio principal y no hace referencia a la cuestión de las sanciones.
- 22 Procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, conforme al cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Este artículo 51, apartado 1, confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas [sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 78 y jurisprudencia citada].
- 23 En el presente asunto, de las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente y de la exposición de motivos relativas a la Ley n.º 176/2010 se desprende que esta aplica el segundo indicador que se incluye en el anexo de la Decisión 2006/928, es decir, establecer una Agencia de Integridad

encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.

- 24 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, los indicadores incluidos en el anexo a esa Decisión tienen carácter vinculante para Rumanía, de manera que este Estado miembro está sujeto a la obligación específica de cumplirlos y de adoptar las medidas apropiadas a efectos de su consecución. Asimismo, el citado Estado miembro debe abstenerse de aplicar cualquier medida que pueda poner en riesgo el cumplimiento de esos indicadores (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 172).
- 25 Además, dicha Decisión obliga a Rumanía a luchar, de modo eficaz y con independencia de un posible perjuicio a los intereses financieros de la Unión, contra la corrupción, en particular la corrupción de alto nivel, y a prever la aplicación de sanciones efectivas y disuasorias en caso de infracciones de corrupción en general (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 189 y 190 y jurisprudencia citada).
- 26 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha precisado también que Rumanía dispone de libertad de elección de las sanciones aplicables, que pueden adoptar la forma de sanciones administrativas, sanciones penales o una combinación de ambas, si bien esta competencia está limitada por los principios de proporcionalidad, de equivalencia y de efectividad (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 191 y 192 y jurisprudencia citada).
- 27 De estas consideraciones resulta, como señaló el Abogado General en el punto 21 de sus conclusiones, que la Ley n.º 176/2010, en particular su artículo 25, constituye una medida de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que esta es aplicable en el marco del litigio principal.
- 28 En lo que se refiere al objeto del litigio principal, es jurisprudencia reiterada que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 13 de noviembre de 2018, Levola Hengelo, C-310/17, EU:C:2018:899, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 29 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente explicó en la petición de decisión prejudicial que, si se confirmara la legalidad del informe de evaluación mencionado en el apartado 12 de la presente sentencia mediante la desestimación del recurso del que conoce, se inhabilitaría automáticamente al demandante en el litigio principal para el ejercicio de cargos públicos electivos durante un período de tres años, en aplicación del artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010, sin que fuera posible impugnar esta inhabilitación en el marco de otro procedimiento judicial.

30 Por lo tanto, no resulta evidente que la interpretación de las disposiciones de la Carta no tenga relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética.

31 De ello se deduce que las cuestiones prejudiciales son admisibles.

Sobre el fondo

Primera cuestión prejudicial

32 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49, apartado 3, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una normativa nacional que establece, al término de un procedimiento administrativo, una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole.

33 El artículo 49, apartado 3, de la Carta, que dispone que la intensidad de las penas no debe ser desproporcionada en relación con la infracción, se refiere a las sanciones de carácter penal. Por consiguiente, procede examinar si tal inhabilitación reviste carácter penal (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 90).

34 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del artículo 50 de la Carta y trasladada al artículo 49, apartado 3, de esta, tres criterios son pertinentes para apreciar el carácter penal de una sanción. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, el segundo, la propia naturaleza de la infracción, y, el tercero, la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 91, y de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 25 y jurisprudencia citada).

35 En efecto, incluso en el caso de infracciones que el Derecho nacional no califique de «penales», tal carácter puede derivarse, no obstante, de la propia naturaleza de la infracción de que se trate y de la gravedad de las sanciones que esta pueda implicar [sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico), C-439/19, EU:C:2021:504, apartado 88 y jurisprudencia citada].

36 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de estos criterios, si la medida controvertida en el litigio principal tiene carácter penal en el sentido del artículo 49, apartado 3, de la Carta, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en todo caso, precisiones destinadas a orientar a dicho órgano jurisdiccional en su apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 92 y jurisprudencia citada).

37 Por lo que respecta al primer criterio, relativo a la calificación de la infracción en Derecho interno, tanto del tenor del artículo 25, apartado 1, de la Ley n.º 176/2010, que hace referencia a una «infracción disciplinaria», como de la jurisprudencia nacional citada en la petición de decisión prejudicial, en particular la de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional), se desprende que, en Derecho rumano, no se consideran sanciones penales ni la privación de pleno derecho

del mandato en caso de que se constate la existencia de un conflicto de intereses ni la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo, accesoria a esa privación. Además, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que esas medidas se imponen en virtud de un procedimiento administrativo. Si bien es cierto que el Derecho rumano instituye también el delito de conflicto de intereses, las sanciones correspondientes se imponen, como señaló el Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, en virtud de un procedimiento distinto e independiente.

- 38 En cuanto al segundo criterio, relativo a la propia naturaleza de la infracción, este implica comprobar si la medida de que se trate tiene concretamente una finalidad represiva, característica de una sanción de carácter penal en el sentido del artículo 49 de la Carta [véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 2021, *Latvijas Republikas Saeima* (Puntos por infracciones de tráfico), C-439/19, EU:C:2021:504, apartado 89, y de 6 de octubre de 2021, *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 94 y jurisprudencia citada].
- 39 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial y de las observaciones de las partes ante el Tribunal de Justicia se desprende que la Ley n.º 176/2010 tiene por objeto garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, así como prevenir la corrupción institucional, y que la medida de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos, como la que puede imponerse en el litigio principal, se inscribe en un conjunto más amplio de medidas que persiguen, todas ellas, de manera complementaria, este objetivo y, por consiguiente, contribuye a la consecución de los indicadores previstos en la Decisión 2006/928. Así, la finalidad de esta inhabilitación, al igual que la de la privación de pleno derecho del mandato, es preservar el buen funcionamiento y la transparencia del Estado, poniendo fin de forma duradera a las situaciones de conflicto de intereses.
- 40 A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado, por lo que respecta a la inhabilitación para presentarse como candidato a las elecciones y para desempeñar cargos electivos que persiga esa finalidad y que tenga por objeto la libre decisión de los órganos electivos, que esta no tiene carácter punitivo, aun cuando se dicte a raíz de una condena penal por actos de corrupción (véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 18 de mayo de 2021, *Galan c. Italia*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 85 y 97, y de 17 de junio de 2021, *Miniscalco c. Italia*, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, §§ 64 y 73).
- 41 Habida cuenta de estos elementos, y a la luz de la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior, resulta que una medida de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos de una duración de tres años, como la que puede imponerse en el litigio principal, persigue un objetivo esencialmente preventivo y no represivo.
- 42 En cuanto al tercer criterio, relativo a la gravedad de la sanción, procede subrayar, como señaló el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, que tal medida no consiste en condenar a una pena privativa de libertad o en imponer una multa, sino en inhabilitar para el ejercicio futuro de actividades determinadas, a saber, cargos públicos electivos, dirigida a un grupo circunscrito de personas con un estatuto particular. Esta inhabilitación también tiene una duración limitada y no afecta al derecho de voto.
- 43 Procede añadir que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no se considera, con carácter general, que sanciones similares a la medida controvertida en el litigio principal presenten un grado de gravedad suficiente para conferirles carácter penal, máxime cuando el derecho de voto no se ve afectado (véase, en este sentido, Comisión Europea de

Derechos Humanos, 13 de enero de 1997, Tapie c. Francia, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, p. 5, y TEDH, sentencia de 18 de mayo de 2021, Galan c. Italia, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 96 y 97).

- 44 De estas consideraciones se desprende que no parece cumplirse ninguno de los tres criterios mencionados en el apartado 34 de la presente sentencia y que, por consiguiente, no parece que la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos establecida por la legislación nacional controvertida en el litigio principal tenga carácter penal, extremo que, no obstante, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 45 Pues bien, en tanto en cuanto no tenga carácter penal, esta medida no puede apreciarse a la luz del artículo 49, apartado 3, de la Carta.
- 46 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 49, apartado 3, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa que establece, al término de un procedimiento administrativo, una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, cuando esa medida no revista carácter penal.

Segunda cuestión prejudicial

- 47 Con carácter preliminar, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la segunda cuestión se plantea para el supuesto de que deba considerarse que la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos prevista en el artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 revista carácter penal. Ahora bien, como se desprende de las consideraciones expuestas en los apartados 32 a 46 de la presente sentencia, esta inhabilitación, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, no parece presentar ese carácter, de modo que el artículo 49, apartado 3, de la Carta no sería aplicable.
- 48 Dicho esto, en la medida en que aplica el Derecho de la Unión, como se ha indicado en el apartado 27 de la presente sentencia, la normativa nacional controvertida en el litigio principal deberá, en cualquier caso, respetar el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión.
- 49 En efecto, según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión que debe respetar una normativa nacional que esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o lo aplique, también en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de abril de 2019, Repsol Butano y DISA Gas, C-473/17 y C-546/17, EU:C:2019:308, apartado 39 y jurisprudencia citada, y de 8 de marzo de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efecto directo), C-205/20, EU:C:2022:168, apartado 31 y jurisprudencia citada].
- 50 Según reiterada jurisprudencia, para respetar el principio de proporcionalidad, es preciso que la medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo legítimo perseguido y que no vaya más allá de lo que es adecuado y necesario para su consecución, entendiéndose que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser

desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de enero de 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, apartado 56, y de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 65 y jurisprudencia citada).

- 51 Por lo que respecta a las medidas administrativas o represivas que permite una normativa nacional, estas no deben exceder de lo que resulte adecuado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa (sentencia de 24 de febrero de 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli y Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, apartado 37 y jurisprudencia citada). Concretamente, la gravedad de la sanción debe adecuarse a la gravedad de la infracción que dicha sanción pretende castigar (sentencia de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 52 En estas circunstancias, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, procede reformular la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que tiene por objeto, en esencia, que se dilucide si el principio de proporcionalidad se opone a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole.
- 53 En el presente asunto, procede recordar, de entrada, que la Ley n.º 176/2010, cuyo artículo 25, apartado 2, establece la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos durante tres años, tiene por objeto garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, así como prevenir la corrupción institucional. Por tanto, las finalidades de esta Ley, que contribuyen a la consecución de los indicadores que figuran en el anexo de la Decisión 2006/928, constituyen un objetivo legítimo reconocido por la Unión.
- 54 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar y aplicar el Derecho nacional, en el supuesto de que confirme la legalidad del informe de evaluación controvertido en el litigio principal, apreciar en definitiva si, en relación con el conflicto de intereses constatado en ese informe, esta sanción es adecuada, necesaria y proporcionada para la consecución de este objetivo legítimo, el Tribunal de Justicia puede, no obstante, aportar precisiones destinadas a orientar al citado órgano jurisdiccional en esta apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli y Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 55 Por lo que respecta a la cuestión de si dicha sanción es adecuada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, procede recordar que se impone a raíz de un informe de la ANI, de carácter definitivo, por el que se declara la existencia de una situación ilegal de conflicto de intereses imputable a una persona que desempeña un cargo público electivo como es el cargo de alcalde, caso del demandante en el litigio principal, durante el ejercicio de sus funciones, con carácter accesorio a la privación de pleno derecho de su mandato.
- 56 De este modo, la imposición automática de estas sanciones permite poner fin de forma duradera a la situación de conflicto de intereses detectada, preservando el funcionamiento del Estado y de los órganos electivos de que se trate. Además, el hecho de establecer tanto la privación de pleno derecho del mandato como una inhabilitación automática para desempeñar cualquier cargo

público electivo durante un período de tiempo predeterminado suficientemente largo parece apropiado para disuadir a las personas que ejercen un mandato electivo de colocarse en tal situación e incitarlas a cumplir sus obligaciones en la materia.

- 57 De ello se deduce que la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos de una duración de tres años establecida por la normativa nacional controvertida en el litigio principal parece adecuada para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por esa normativa.
- 58 En cuanto al carácter necesario de esta sanción, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el legislador rumano estableció esa inhabilitación y fijó su duración en tres años habida cuenta de la gravedad intrínseca para el funcionamiento del Estado y la sociedad de los hechos constitutivos de una situación de conflicto de intereses. Así, dicha inhabilitación se impone como consecuencia del incumplimiento cometido por una persona que ejerce un cargo público electivo, como el demandante en el litigio principal, que reviste una gravedad considerable.
- 59 El legislador rumano también ha tipificado, en el artículo 301, apartado 1, del Código Penal, el delito de conflicto de intereses, sancionado con una pena privativa de libertad y una pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de cargos electivos de duración variable, comprendida entre uno y cinco años.
- 60 Procede añadir que la magnitud de los conflictos de intereses y el nivel de corrupción observados en el sector público nacional deben tenerse en cuenta a la hora de determinar si una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal excede o no de los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo de garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos y prevenir la corrupción institucional. A este respecto, procede recordar que la Ley n.º 176/2010 aplica el segundo indicador incluido en el anexo de la Decisión 2006/928, que reviste carácter vinculante para Rumanía y que tiene por objeto que las decisiones preceptivas de la ANI puedan dar lugar a sanciones disuasorias. Esta Decisión también obliga a dicho Estado miembro a luchar eficazmente contra la corrupción.
- 61 Pues bien, habida cuenta del componente preventivo de la medida controvertida, que tiene como finalidad, en concreto, disuadir a las personas que ejercen cargos públicos de cualquier menoscabo de la integridad de su cargo, la fijación de una duración preestablecida de esta medida es necesaria, en un contexto nacional como este, para garantizar su efectividad.
- 62 Además, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos prevista en el artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 está limitada en el tiempo y solo se aplica a determinadas categorías de personas que ejercen funciones particulares. En particular, una persona que ejerce un mandato electivo como alcalde, como el demandante en el litigio principal, tiene atribuidas importantes responsabilidades y potestades y la misión de representar a sus conciudadanos.
- 63 Por otra parte, esta inhabilitación solo se refiere a actividades delimitadas, a saber, los cargos públicos electivos, y no impide el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, en particular en el sector privado.
- 64 De ello se deduce que, habida cuenta del contexto en el que se inscribe la normativa nacional controvertida en el litigio principal, esta, en la medida en que impone una sanción de inelegibilidad de una duración preestablecida de tres años, no excede los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo que persigue.

- 65 Por lo que respecta al carácter proporcionado de la medida en cuestión y, en particular, a la adecuación de su gravedad respecto a la gravedad de la infracción, procede recordar la importancia que reviste la lucha contra la corrupción en el sector público en determinados Estados miembros y la prioridad concedida por el legislador rumano a ese objetivo, que representa una exigencia real de la sociedad rumana, como se indica en la exposición de motivos de la Ley n.º 176/2010, impuesta también por la Decisión 2006/928.
- 66 Por lo tanto, habida cuenta de la gravedad del perjuicio para el interés público derivado de los actos de corrupción y de los conflictos de intereses, incluso de los menos importantes, por parte de los cargos electos en un contexto nacional de riesgo de corrupción elevado, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos de una duración preestablecida de tres años prevista por esta normativa nacional no resulta, en principio, desproporcionada en relación con la infracción que pretende sancionar.
- 67 Dicho esto, el hecho de que la duración de esta inhabilitación no vaya acompañada de ninguna posibilidad de modulación, como confirma la jurisprudencia de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), no permite excluir que, en determinados casos excepcionales, esa sanción pueda resultar desproporcionada en relación con la infracción que castiga.
- 68 Tal podría ser el caso, en efecto, cuando, excepcionalmente, el comportamiento ilícito constatado, habida cuenta del objetivo perseguido, no presente elementos de gravedad, mientras que la repercusión de dicha sanción en la situación personal, profesional y económica de la persona afectada resulte particularmente grave.
- 69 De este modo, en el presente asunto, suponiendo que se confirme la legalidad del informe de evaluación controvertido en el litigio principal, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, a la vista de todas las circunstancias pertinentes, si la gravedad de la sanción a la que se enfrenta el demandante en el litigio principal en virtud del artículo 25, apartado 2, de la Ley n.º 176/2010 está en consonancia con la gravedad del conflicto de intereses constatado en ese informe, teniendo en cuenta el objetivo perseguido por esa Ley.
- 70 De no ser así, correspondería a ese órgano jurisdiccional interpretar esa normativa, en la medida de lo posible, en el sentido de que permita imponer una sanción proporcionada, pero que siga siendo efectiva y disuasoria, respetando la Decisión 2006/928.
- 71 En efecto, procede recordar que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar, en la medida de lo posible, el Derecho nacional de un modo conforme con el Derecho de la Unión y que, aunque la obligación de interpretación conforme no puede servir de fundamento a una interpretación *contra legem* del Derecho nacional, esos órganos jurisdiccionales nacionales, incluidos los que resuelven en última instancia, deben modificar, en su caso, una jurisprudencia ya establecida si esta se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, C-566/17, EU:C:2019:390, apartados 48 y 49, y de 4 de marzo de 2020, *Telecom Italia*, C-34/19, EU:C:2020:148, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 72 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la

cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, siempre que, atendidas todas las circunstancias pertinentes, la aplicación de esa normativa dé lugar a la imposición de una sanción acorde con la gravedad de la vulneración que castiga, de acuerdo con el objetivo de garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos y de prevenir la corrupción institucional. No sucede así cuando, excepcionalmente, el comportamiento ilícito constatado, teniendo en cuenta ese objetivo, no presenta elementos de gravedad mientras que la repercusión de esa medida en la situación personal, profesional y económica de esa persona resulta particularmente grave.

Tercera cuestión prejudicial

- 73 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, y el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole.
- 74 Por lo que respecta al artículo 15, apartado 1, de la Carta, este consagra el derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. Además, el libre ejercicio de una actividad profesional forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de marzo de 2012, *Interseroh Scrap and Metals Trading*, C-1/11, EU:C:2012:194, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 75 La ANI y el Gobierno rumano consideran que el derecho a desempeñar cargos públicos electivos no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 1, de la Carta, puesto que el derecho de sufragio pasivo forma parte de los derechos políticos, como confirma la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión aduce asimismo que la medida de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos controvertida en el litigio principal no parece estar comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición, ya que el proceso electoral no implica el derecho de una persona determinada a desempeñar cargos de esa índole.
- 76 A este respecto, es cierto que el artículo 15, apartado 1, de la Carta está redactado de manera amplia, como lo demuestra el empleo de los términos «toda persona», «trabajar» y «profesión».
- 77 Además, según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), la libertad profesional consagrada en esta disposición se halla reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada, en particular, de las sentencias de 14 de mayo de 1974, *Nold/Comisión* (4/73, EU:C:1974:51), apartados 12 a 14; de 13 de diciembre de 1979, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290), p. 3727, y de 8 de octubre de 1986, *Keller* (234/85, EU:C:1986:377), apartado 8. Dicha disposición se inspira también en el artículo 1, apartado 2, de la Carta Social Europea, abierta a la firma en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, que exige una protección eficaz del derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, así como en el punto 4 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989, que proclama que toda persona tiene derecho a la libertad de elección y de ejercicio de una profesión, con arreglo a las

- disposiciones que rigen cada profesión. Así, el artículo 15, apartado 1, de la Carta tiene un ámbito de aplicación amplio, tanto *ratione personae* como *ratione materiae*, como señaló el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones.
- 78 Dicho esto, ese ámbito de aplicación, por muy amplio que sea, no incluye el derecho a desempeñar, durante un período determinado, un mandato electivo, como el de alcalde, obtenido al término de un proceso electoral democrático.
- 79 Esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que el artículo 15 de la Carta se incluye en el capítulo II de esta, titulado «Libertades», mientras que las disposiciones específicas que regulan el derecho de sufragio pasivo en las elecciones, a saber, los artículos 39 y 40 de la Carta, relativos al derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, respectivamente, se incluyen en un capítulo distinto, el capítulo V, titulado «Ciudadanía».
- 80 La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también confirma esa interpretación, ya que este ha declarado que el derecho a desempeñar un mandato electivo, obtenido al término de un proceso electoral, es un derecho político cuya remuneración solo es el corolario (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Savisaar c. Estonia*, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, §§ 26 y 27).
- 81 De ello se deduce que el derecho a desempeñar cargos públicos electivos, concretamente el de alcalde, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 1, de la Carta, de modo que, en el presente asunto, el demandante en el litigio principal no puede invocar válidamente esta disposición.
- 82 No obstante, como resulta del artículo 53 de la Carta, esa interpretación se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros apliquen un estándar de protección más favorable del derecho al trabajo y del libre ejercicio de la actividad profesional reconocidos por su Constitución nacional, siempre que esta aplicación no comprometa el nivel de protección previsto por la Carta, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia.
- 83 Por su parte, el artículo 47 de la Carta establece, en su párrafo primero, que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en ese artículo, y precisa, en su párrafo segundo, que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.
- 84 El reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido del citado artículo 47, en un caso concreto presupone que la persona que lo invoque se ampare en derechos o libertades garantizados por el Derecho de la Unión o que esa persona sea objeto de actuaciones que constituyan una aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 34 y jurisprudencia citada].
- 85 Así sucede en el presente asunto, puesto que la inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos por un período preestablecido de tres años, que se impondría al demandante en el litigio principal en el supuesto de que se confirmase la legalidad del informe de evaluación

elaborado por la ANI, está prevista en la Ley n.º 176/2010, que, como se desprende del apartado 27 de la presente sentencia, aplica el Derecho de la Unión. Por tanto, el artículo 47 de la Carta es aplicable al litigio principal.

- 86 Por lo que respecta al contenido de ese artículo, el principio de tutela judicial efectiva en él recogido consta de diversos aspectos, entre los que se incluyen, en particular, el principio de igualdad de armas y el derecho de acceso a los tribunales (sentencia de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoreasc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 87 El derecho a la tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta implica, en particular, que el titular de ese derecho pueda acceder a un tribunal que tenga competencia para garantizar el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión le reconoce y, a tal efecto, para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para pronunciarse sobre el litigio de que conoce [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal), C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795, apartado 66 y jurisprudencia citada].
- 88 En el presente asunto, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta exige, como señaló el Abogado General en el punto 100 de sus conclusiones, que el órgano jurisdiccional remitente pueda controlar la legalidad del informe de evaluación de la ANI en el que se cuestiona la actuación del demandante en el litigio principal y, en su caso, anular dicho informe y las sanciones impuestas sobre la base del mismo.
- 89 Pues bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los informes de evaluación elaborados por la ANI contienen la descripción de los hechos, el punto de vista del interesado y la evaluación de los elementos constitutivos del conflicto de intereses detectado. Además, el órgano jurisdiccional remitente tiene competencia para examinar, en el marco del control que debe ejercer sobre el informe de evaluación controvertido en el litigio principal, todas las cuestiones relevantes de hecho y de Derecho y, por tanto, al término de dicho control, para confirmar o negar la existencia del conflicto de intereses. A mayor abundamiento, en el supuesto de que dicho órgano jurisdiccional llegara a la conclusión de que el citado informe de evaluación es ilegal, tendría la facultad de anularlo y, en consecuencia, de invalidar las medidas de privación del mandato y de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos impuestas sobre la base del mismo.
- 90 Por otra parte, como se desprende de los apartados 69 y 72 de la presente sentencia, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que, en el presente asunto, se cumple el requisito, derivado del Derecho de la Unión, de imponer una sanción proporcional.
- 91 Por último, como también señaló el Abogado General en el punto 102 de sus conclusiones, los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no contienen ningún elemento que pueda hacer dudar de la efectividad de los recursos establecidos en el Derecho rumano o de la conformidad de la legislación nacional controvertida en el litigio principal con el artículo 47 de la Carta.

- 92 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que:
- el artículo 15, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que el derecho a desempeñar un mandato electivo, como el de alcalde, obtenido al término de un proceso electoral democrático no está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición;
 - el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, siempre que la persona de que se trate tenga efectivamente la posibilidad de impugnar la legalidad del informe que efectuó esa constatación y de la sanción impuesta sobre la base del mismo, incluida su proporcionalidad.

Costas

- 93 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **El artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa nacional que establece, al término de un procedimiento administrativo, una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, cuando esa medida no revista carácter penal.**
- 2) **El principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período de tres años preestablecido contra una persona respecto de la cual se haya constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, siempre que, atendidas todas las circunstancias pertinentes, la aplicación de esa normativa dé lugar a la imposición de una sanción acorde con la gravedad de la vulneración que castiga, de acuerdo con el objetivo de garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones y cargos públicos y de prevenir la corrupción institucional. No sucede así cuando, excepcionalmente, el comportamiento ilícito constatado, teniendo en cuenta ese objetivo, no presenta elementos de gravedad mientras que la repercusión de esa medida en la situación personal, profesional y económica de esa persona resulta particularmente grave.**
- 3) **El artículo 15, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que el derecho a desempeñar un mandato electivo, como el de alcalde, obtenido al término de un proceso electoral democrático no está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición.**

- 4) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece una medida de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público electivo durante un período preestablecido de tres años contra una persona respecto de la cual se ha constatado la existencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole, siempre que la persona de que se trate tenga efectivamente la posibilidad de impugnar la legalidad del informe que efectuó esa constatación y de la sanción impuesta sobre la base del mismo, incluida su proporcionalidad.

Firmas