

Asunto C-245/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

29 de mayo de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Rechtbank Midden-Nederland (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Centrales, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

29 de mayo de 2020

Partes demandantes:

X

Z

Parte demandada:

Autoriteit Persoonsgegevens (Autoridad de Datos Personales)

Objeto del procedimiento principal

En el litigio principal se debate si la Autoriteit Persoonsgegevens (Autoridad de Datos Personales), la autoridad de control neerlandesa en el sentido del artículo 51 del Reglamento General de Protección de Datos (en lo sucesivo, «RGPD»), está facultada para pronunciarse sobre la cuestión de si el acceso a documentos procesales ofrecido a los periodistas por la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de Derecho Administrativo del Raad van State —Consejo de Estado—; en lo sucesivo, «ABRvS») es compatible con el Reglamento General de Protección de Datos.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Para la resolución del litigio principal resulta pertinente saber si el acceso a documentos procesales concedido a periodistas queda comprendido en la función judicial de la ABRvS. En efecto, la Autoridad de Datos Personales no está

facultada para supervisar el tratamiento de datos personales por órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su función judicial. Se plantea la cuestión, pues, de qué debe entenderse por «función judicial» en el sentido del artículo 5[5], apartado 3, del Reglamento General de Protección de Datos.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 55, apartado 3, del RGPD en el sentido de que con la expresión «operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales» cabe entender el ofrecimiento, por un órgano jurisdiccional, de acceso a documentos procesales en los que se recogen datos personales, de forma tal que dicho acceso se facilita poniendo copias de los citados documentos procesales a disposición de un periodista, tal como se describe en la presente resolución de remisión?

1a. ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión el hecho de que el ejercicio de supervisión por la autoridad nacional de control sobre esta forma de tratamiento de datos afecte al enjuiciamiento independiente de asuntos concretos?

1b. ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión el hecho de que la naturaleza y el objetivo del tratamiento de datos sean, según el órgano jurisdiccional, facilitar información a un periodista para, de este modo, brindarle la oportunidad de informar mejor sobre la vista pública celebrada en un procedimiento judicial, con lo que se pretende atender a la importancia de la publicidad y la transparencia de la actividad judicial?

1c. ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión el hecho de que el tratamiento de datos tenga un fundamento jurídico expreso en la normativa nacional?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2003, L 41, p. 26): artículo 2, punto 2

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1): considerando 20 y artículos 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 y 55

Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO 2016, L 119, p. 89): considerando 80

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo; en lo sucesivo, «Awb»): artículos 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 y 8:79

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 30 de octubre de 2018, se celebró ante la ABRvS la vista para el examen del recurso de apelación interpuesto por Z (en lo sucesivo, «demandante n.º 2») en un litigio contencioso-administrativo con el burgemeester (alcalde) de Utrecht. X (en lo sucesivo, «demandante n.º 1») actuó en ese asunto, al igual que en el presente, como representante procesal del demandante n.º 2. Una vez finalizada la vista, se dirigió al demandante n.º 2, en presencia del demandante n.º 1, una persona que afirmaba ser periodista. El demandante n.º 1 comprobó durante esa conversación que esta persona disponía de documentos obrantes en los autos del procedimiento. Tras ser preguntado al respecto, esta persona indicó que había obtenido dichos documentos en virtud del derecho de acceso a los autos procesales que la ABRvS reconoce a los periodistas.
- 2 Ese mismo día, el demandante n.º 1 remitió un escrito al presidente de la ABRvS en el que le preguntaba si era cierto que se había facilitado dicho acceso a los autos del procedimiento y, en caso de respuesta afirmativa, a quién, y si se realizaron copias con el conocimiento o la aprobación de los empleados de la ABRvS.
- 3 Mediante escrito de 21 de noviembre de 2018, el presidente de la ABRvS respondió al demandante n.º 1 en los términos siguientes:

«El Departamento de Comunicación ofrece a los medios información sobre las vistas. Lo hace publicando la agenda de prensa en el sitio de internet y poniendo todos los días de vista a disposición de los periodistas que en ese momento se encuentren en el edificio información sobre las vistas para “que informen” sobre ellas. Esta información sobre las vistas se compone de una copia del escrito de recurso (de apelación, en su caso) y del escrito de contestación y, si se trata de un asunto en la instancia de apelación, de la resolución dictada por el tribunal de primera instancia. [...] Los documentos disponibles para su consulta contienen información que los periodistas también escuchan siguiendo la vista. Estas copias pueden consultarse únicamente en el día de celebración de la propia vista. [...]

Esta información no es enviada ni compartida previamente con los medios de comunicación y el mismo día de la vista se pone a disposición la información en papel, por lo que nadie puede abandonar el edificio y llevársela a casa. [...] Una vez finalizado el día de la vista, los empleados del Departamento de Comunicación destruyen las copias.»

- 4 A continuación, los demandantes presentaron solicitudes de adopción de medidas de ejecución frente al demandado, la Autoridad de Datos Personales.
- 5 El demandado declaró mediante decisión que carece de competencias para adoptar medidas de ejecución frente a la Sección de Derecho Administrativo del Raad van State y remitió las solicitudes de adopción de medidas de ejecución a la AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (Comisión sobre el RGPD de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo; en lo sucesivo, «Comisión del RGPD»). Esta Comisión del RGPD está compuesta por el presidente de la ABRvS y los presidentes del Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación) y del College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica), al objeto de asesorar a estos órganos jurisdiccionales sobre la tramitación de reclamaciones relativas a los derechos a la privacidad mencionados en el RGPD y de examinar si en el tratamiento de los datos personales de los reclamantes se ha infringido el RGPD. La Comisión del RGPD remitió las solicitudes de adopción de medidas de ejecución al presidente de la ABRvS, que las entendió como una reclamación dirigida contra su escrito de 21 de noviembre de 2018.
- 6 Con ocasión de un dictamen elaborado por la Comisión del RGPD, el presidente de la ABRvS endureció la política en materia de acceso a documentos. En el sitio de internet de la ABRvS puede leerse ahora, entre otras cosas, cuanto sigue:

«El Departamento de Comunicación del Raad van State ofrece a los periodistas la posibilidad de echar un vistazo a la información relacionada con el contenido de la vista únicamente en el día de su celebración. Esta información sobre la vista está compuesta por una copia del escrito de recurso (de apelación, en su caso), del escrito de contestación y, si se trata de un litigio en la instancia de apelación, de la resolución dictada por el órgano jurisdiccional de primera instancia. Dichos documentos contienen la mayoría de las veces información que los periodistas también oyen si asisten a las vistas. Esta información no es enviada ni antes ni después de la vista ni es compartida con los medios de comunicación. Solo pueden echarle un vistazo los periodistas que estén presentes en el edificio del Raad van State en el mismo día de la vista. Los documentos no pueden salir del edificio del Raad van State. Los periodistas tampoco podrán utilizar los documentos para uso propio en modo alguno ni tampoco copiarlos. Finalizado el día de celebración de la vista, la información sobre la vista es destruida por el Departamento de Comunicación.»
- 7 La política de la ABRvS en materia de acceso de los periodistas a documentos conlleva que terceros que no son parte del procedimiento accedan a datos

personales de las partes del procedimiento y de su eventual representante o representantes procesales. En efecto, en virtud del artículo 6:5 de la Awb, el escrito de recurso (de apelación, en su caso) deberá contener el nombre y la dirección de la persona que lo presenta. Asimismo, los documentos con membrete de los representantes procesales contienen por regla general varios datos personales identificativos. Además, cabe suponer que el contenido de los documentos procesales incluya uno o varios datos personales (específicos) de la parte demandante y/o de otras partes, tales como información sobre antecedentes penales, información empresarial o información médica.

- 8 En el caso de autos, en el litigio del demandante n.º 2, mediante la entrega de documentos procesales se han tratado datos personales de los demandantes, incluidos el nombre y la dirección del demandante n.º 2, y el número de identificación ciudadana del demandante n.º 1.
- 9 Ante el rechtbank (tribunal de primera instancia) ha quedado probado que los demandantes no dieron su consentimiento a la entrega de documentos procesales; que los documentos procesales de que disponía el periodista no estaban anonimizados y que contenían información sustancial sobre el asunto del demandante n.º 2, incluidos varios datos personales.
- 10 Como se desprende del dictamen de la Comisión del RGPD, el concepto «acceso» en la época del incidente de 30 de octubre de 2018 significaba que los periodistas, previa solicitud, obtenían una copia de los documentos, que debían devolver al salir del edificio del Raad van State.
- 11 Los demandantes interpusieron una reclamación contra las decisiones de la Autoridad de Datos Personales mencionadas en el apartado 5 anterior. La Autoridad de Datos Personales declaró infundada la reclamación interpuesta por el demandante n.º 1 y, en virtud del artículo 7:1a de la Awb, remitió la reclamación del demandante n.º 2 como recurso directo al rechtbank Midden-Nederland (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Centrales, Países Bajos). El demandante n.º 1 interpuso ante el rechtbank Midden-Nederland recurso contencioso-administrativo contra la decisión sobre su reclamación.

Alegaciones esenciales de las partes en el litigio principal

- 12 Los demandantes basaron sus solicitudes de medidas de ejecución en que la ABRvS infringe un gran número de disposiciones del RGPD (artículos 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 y 34) al proporcionar a los periodistas acceso a documentos procesales. Los demandantes sostienen la tesis de que el demandado, en su condición de autoridad nacional de control, está facultado para supervisar el tratamiento de datos personales y para adoptar medidas de ejecución contra la ABRvS.
- 13 El demandado sostiene la tesis de que, en virtud del artículo 55, apartado 3, del RGPD, no es competente para supervisar el tratamiento de datos personales

realizado por el poder judicial. A la vista de la independencia del poder judicial, la supervisión del tratamiento de datos personales por los tribunales en el ejercicio de su función judicial ha de poder encomendarse a un órgano perteneciente al sistema judicial en virtud del considerando 20 del RGPD. La política de la ABRvS en materia de acceso a documentos, que está enfocada a la transparencia y la publicidad en asuntos individuales, forma parte, en opinión del demandado, de ese ejercicio de la función judicial.

- 14 El concepto de función judicial debe interpretarse, en opinión del demandado, en sentido amplio. A tal respecto, remite a la génesis legislativa del RGPD. La propuesta originaria de Reglamento general de protección de datos [COM(2012) 11 final] contenía en su considerando 99 un pasaje que, en opinión del demandado, militaba a favor de una interpretación más restrictiva: «esta excepción debe limitarse estrictamente a verdaderas actividades judiciales en juicios y no debe aplicarse a otras actividades en las que puedan estar implicados los jueces, de conformidad con el Derecho nacional». Del hecho de que este pasaje desapareciera del texto definitivo de este considerando se desprende, en opinión del demandado, que el legislador de la Unión se decanta por una interpretación amplia de la excepción contenida en el artículo 55, apartado 3, del RGPD.
- 15 Una interpretación del concepto de función judicial que tenga únicamente en cuenta la cuestión de si el tratamiento de datos personales incide directamente en el enjuiciamiento por los órganos jurisdiccionales de un asunto concreto da como resultado, en opinión del demandado, un criterio jurídico demasiado restrictivo. A juicio del demandado, la posibilidad de considerar el tratamiento de datos como actividad jurisdiccional en el marco de litigios depende de la naturaleza y de la finalidad del tratamiento. El demandado sostiene la tesis de que facilitar a los periodistas el acceso a documentos procesales sirve para garantizar la publicidad y la transparencia de la actividad judicial y fomenta la confianza pública en la función judicial. Por consiguiente, ha de considerarse que la publicidad es un pilar fundamental del Estado democrático y de derecho y que está indisolublemente vinculada a la función judicial.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 16 El ofrecimiento de acceso a documentos procesales y la entrega (temporal) de copias de dichos documentos constituyen, en opinión del rechtbank, tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 4, apartado 2, del RGPD.
- 17 El rechtbank hace constar que el concepto de «ejercicio de su función judicial» contenido en el RGPD no se define con más detalle en el RGPD. La alegación del demandado recogida en el apartado 14 anterior no convence al rechtbank. En primer lugar, porque es un razonamiento *sensu contrario*, por lo que ha de abordarse con prudencia. En segundo lugar, el demandado no ha explicado por qué, en última instancia, este pasaje no fue incluido finalmente en el texto

definitivo. Tampoco se deduce tal respuesta de la génesis legislativa del RGPD. Del mero hecho de que este pasaje desapareciera en el curso del procedimiento legislativo no pueden extraerse, en opinión del rechtbank, conclusiones provisionales.

- 18 El rechtbank entiende que en el considerando 80 de la Directiva 2016/680 sí se incluyó un pasaje similar en el texto definitivo. Sin embargo, el rechtbank no percibe en tal diferencia motivo alguno para una apreciación distinta.
- 19 De igual modo, el rechtbank tampoco ha encontrado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indicaciones acerca del modo en que debe interpretarse el concepto de función judicial. Ahora bien, en la actualidad se halla pendiente en el Tribunal de Justicia un asunto que tiene un punto de intersección con el presente asunto, a saber, la remisión prejudicial de la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) en el asunto *Friends of the Irish Environment* (C-470/19). En ese asunto se plantea la cuestión de si el control del acceso a los autos de un procedimiento en el cual se ha dictado sentencia definitiva está incluido en el concepto de calidad de órgano jurisdiccional. Por consiguiente, para responder a esta cuestión debe interpretarse el concepto de «calidad de órgano jurisdiccional» contenido en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

Enjuiciamiento independiente por los órganos jurisdiccionales

- 20 Además, el rechtbank considera importante hacer constar que facilitar a periodistas el acceso a documentos procesales no es una decisión individual que adopte el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, sino que constituye la aplicación de la política del Raad van State. Esta política fue adoptada por el presidente de la ABRvS y se aplica a un gran número de asuntos tramitados por la ABRvS. No se examina asunto por asunto qué datos personales deben ponerse a disposición de los periodistas.
- 21 Como se desprende del considerando 20 del RGPD, la excepción establecida en el artículo 55, apartado 3, de dicho Reglamento está dirigida a preservar la independencia del poder judicial en el desempeño de sus funciones judiciales, incluida la toma de decisiones. El demandado sostiene acertadamente que debe abstenerse de interferir en la apreciación sobre el fondo de los asuntos, puesto que la adopción de decisiones en los litigios queda comprendida indudablemente en la función judicial. Desde esta perspectiva cabría afirmar que no se ejerce función judicial alguna cuando el ejercicio de la supervisión por la autoridad nacional de control no afecta en un caso concreto a la adopción de decisiones independientes por los órganos jurisdiccionales. El rechtbank señala a este respecto que del tenor del considerando 20 debe inferirse que el concepto de «función judicial», a la vista del término «incluida», comprende más que la mera toma de decisiones. El rechtbank remite en este contexto al apartado 44 de la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117),

en la que el Tribunal de Justicia, en el marco de la independencia de los órganos jurisdiccionales, pone de relieve la independencia a la hora de juzgar casos concretos.

- 22 En opinión del rechtbank, el examen, por la autoridad nacional de control, de si el tratamiento de datos en el marco de la política de la ABRvS en materia de acceso de los periodistas a tales datos es compatible con el RGPD no afecta a la adopción independiente de decisiones por los órganos jurisdiccionales en casos específicos. El tratamiento de datos en el marco de la política en materia de acceso no constituiría, pues, ejercicio de la función judicial. Asimismo, el rechtbank desea que el Tribunal de Justicia aclare si en la interpretación del término «función judicial» debe tenerse en cuenta la influencia directa o indirecta de la supervisión del tratamiento de datos en la toma de decisiones por los órganos jurisdiccionales en asuntos concretos.

Naturaleza y finalidad del tratamiento

- 23 A juicio del rechtbank, el periodismo desempeña innegablemente una importante función en la garantía de publicidad y transparencia de la actividad judicial y constituye asimismo un pilar del derecho fundamental de toda persona a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. El objetivo de que la ABRvS proporcione a los periodistas acceso a documentos procesales consiste en facilitar cobertura informativa de litigios judiciales, de forma que se atienda así a la importancia de la publicidad y la transparencia de la actividad jurisdiccional. Echando un vistazo a los documentos procesales con anterioridad a la vista, el periodista podrá seguir mejor la vista y, como consecuencia de ello, podrá informar mejor en los medios de comunicación. A ello se le contraponen el hecho de que el periodista puede encontrar datos personales en los documentos procesales que no son objeto de debate en la vista, como por ejemplo el número de identificación ciudadana de un representante procesal, como ocurre en el caso de autos. El rechtbank quiere también que el Tribunal de Justicia aclare si la finalidad que persigue la ABRvS con el tratamiento de datos resulta igualmente decisiva para responder a la cuestión de si se trata de una función judicial.

Falta de fundamento jurídico

- 24 Por último, el rechtbank señala que no existe fundamento jurídico en la normativa nacional para el acceso de los periodistas y la entrega (temporal) a los mismos de copias de documentos procesales. La Awb establece que se celebrará una vista pública (artículo 8:62, apartado 1), y que la decisión del juez se dictará de forma pública (artículo 8:78). Asimismo, el artículo 8:79, apartado 2, de la Awb establece que personas que no sean parte del procedimiento podrán obtener copias o extractos de la resolución o del acta de la decisión oral. Sin embargo, ni la Awb ni ninguna otra normativa legal incluyen disposición alguna sobre la puesta de documentos procesales a disposición de personas distintas de las partes del proceso. El rechtbank no descarta que ello sea un dato relevante; se pregunta si

resulta posible calificar de función judicial el tratamiento de datos si no existe fundamento jurídico expreso para ello y tal calificación se basa, no obstante, en la interpretación que hace la propia ABRvS sobre su papel como órgano jurisdiccional en una sociedad democrática. Además, el rechtbank desea que el Tribunal de Justicia elucide qué importancia ha de atribuirse al hecho de que no exista fundamento jurídico alguno para facilitar a los periodistas el acceso a documentos procesales.

DOCUMENTO DE TRABAJO