

Asunto C-619/23**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:**

6 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la región de Sofía, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de septiembre de 2023

Partes demandantes:

Ronos OOD

MA

TI

Parte demandada:

Komisia za zashtita na konkurentsia (KZK)

Objeto del procedimiento principal

Es objeto del control judicial ante el órgano jurisdiccional remitente una decisión de la Komisia za zashtita na konkurentsia (Comisión de Defensa de la Competencia; en lo sucesivo, «KZK»), por la cual se apreció una infracción de la Zakon za zashtita na konkurentsia (en lo sucesivo, «Ley de Defensa de la Competencia») por incumplimiento del deber de colaboración en una inspección efectuada con arreglo al artículo 50 de dicha Ley.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE, relativa a la interpretación de los artículos 3 y 6 de la Directiva (UE) 2019/1 a la luz del artículo 4 TUE, apartado 2.

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Debe interpretarse el artículo 6 en relación con el artículo 3 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, a la luz del artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que limita las facultades de una autoridad nacional de competencia para acceder, con motivo de una inspección, a correspondencia privada, cuya inviolabilidad está garantizada por la Constitución nacional, si no se dan los motivos previstos en la propia Constitución para la restricción del derecho a la libertad y la confidencialidad de la correspondencia?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 6 en relación con el artículo 3 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, a la luz del artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que, al llevar a cabo una inspección la autoridad nacional de competencia, la persona a la que se obliga a facilitar el acceso a un soporte informático está autorizada a denegar el acceso a contenidos pertenecientes a su correspondencia privada, habida cuenta de que la inviolabilidad de la correspondencia privada está garantizada por la Constitución nacional y no se dan los motivos previstos en la propia Constitución para la restricción del derecho a la libertad y la confidencialidad de la correspondencia y de las demás comunicaciones?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas.

Tratado de la Unión Europea (TUE): artículo 4, apartado 2

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 7 y 52

Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales

Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior: considerandos 32 y 35 y artículos 3 y 6

Sentencia de 11 de diciembre de 2003, Minoan Lines/Comisión (T-66/99, EU:T:2003:337), apartado 49

Sentencia de 26 de octubre de 2010, CNOP y CCG/Comisión (T-23/09, EU:T:2010:452), apartados 40, 41 y 69

Sentencia de 14 de noviembre de 2012, Prysmian y Prysmian Cavi e Sistemi Energia/Comisión (C-140/09 P, no publicada, EU:C:2012:597), apartado 62

Sentencia de 20 de junio de 2018, České dráhy/Comisión (T-325/16, EU:C:2018:368), apartados 165 a 170 y 173

Sentencia de 5 de octubre de 2020, Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comisión (T-255/17, EU:T:2020:460), apartados 32 a 36, 39, 40 y 42

Sentencia de 9 de marzo de 2023, Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comisión (C-682/20 P, EU:C:2023:170), apartado 44

Disposiciones de Derecho nacional invocadas.

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constitución de la República de Bulgaria; en lo sucesivo, «Constitución de Bulgaria»): artículos 5, 34 y 57

Zakon za zashtita na konkurentsia ta (Ley de Defensa de la Competencia): artículos 46, 47, 50, 51, 64, 100 y 102

Administrativnoprotsesualen kodeks (Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo): artículos 144 y siguientes

Sentencia del Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional) n.º 4, de 18 de abril de 2006, asunto n.º 11/2005

Sentencia del Konstitutsionen sad n.º 2, de 12 de marzo de 2015, asunto n.º 8/2014

Sentencia del Konstitutsionen sad n.º 1, de 10 de febrero de 1998, asunto n.º 17/1997

Sentencia del Konstitutsionen sad n.º 10, de 29 de mayo de 2018, asunto n.º 4/2017

Sentencia del Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) n.º 7982, de 22 de diciembre de 2000, asunto n.º 3351/2000

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante decisión de 23 de junio de 2022, adoptada en virtud de una comunicación del Ministro de Hacienda, la KZK inició un procedimiento de investigación de una posible infracción del artículo 15 de la Ley de Defensa de Competencia por diversas empresas que presuntamente habían celebrado un acuerdo prohibido o habían incurrido en una práctica concertada (cártel) con el objetivo de impedir, limitar y falsear la competencia manipulando procedimientos de licitación.
- 2 Con motivo de dicho procedimiento se llevó a cabo, con la autorización del órgano jurisdiccional competente, una inspección (con arreglo al artículo 50, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia) de la empresa Ronos OOD al objeto de averiguar, aclarar y determinar los hechos y circunstancias relevantes a

efectos de la infracción del artículo 15 de la Ley de Defensa de la Competencia. La autorización judicial se extendía a todos los locales, vehículos y demás objetos utilizados por la empresa inspeccionada.

- 3 Durante la inspección, la inspectora jefe indicó expresamente a las personas presentes que los inspectores estaban facultados para intervenir todos los soportes informáticos y acceder a todo el contenido que considerasen relevante para el objeto de la inspección. En consecuencia, a las 10.15 horas se concedió acceso a un ordenador portátil perteneciente a una de las directoras de la empresa, allí presente (en lo sucesivo, «gerente»). La inspección del ordenador la llevó a cabo un funcionario de la KZK, miembro del equipo inspector (en lo sucesivo, «funcionario»). Este comprobó que en el dispositivo estaba instalada la aplicación «Viber» para ordenadores de sobremesa, un programa utilizado con carácter general para llamadas y mensajes pertenecientes al ámbito de la correspondencia privada y que goza de amplia difusión en Bulgaria.
- 4 La aplicación «Viber» instalada en el ordenador portátil de la gerente estaba vinculada a su único y propio teléfono móvil. El funcionario abrió la aplicación, la examinó y, tras inspeccionar la correspondencia existente realizó diversas capturas de pantalla de determinadas conversaciones (que el funcionario consideró relevantes) incluido su contenido en ese momento (aproximadamente, a las 10.45 horas). La aplicación «Viber» contenía otras conversaciones de la gerente, de las cuales no efectuó captura de pantalla.
- 5 Al inicio de la inspección se indicó a todas las personas presentes (incluida la gerente) que, con arreglo al artículo 47 de la Ley de Defensa de la Competencia, no podían invocar la protección legal de la información, por lo que no se solicitó a la gerente su consentimiento para inspeccionar el contenido de su correspondencia mantenida en la aplicación «Viber». A continuación (en torno a las 15.00 horas) se comprobó que el contenido de la correspondencia mantenida por medio de la aplicación «Viber» y las capturas de pantalla antes realizadas habían sido casi totalmente eliminados.
- 6 No se pudo determinar el momento exacto de la eliminación de la correspondencia en «Viber», pero según recuerda el funcionario, después de constatar esta circunstancia, la inspectora jefe advirtió de la elevada probabilidad de una sanción por obstaculización de la inspección en caso de que se eliminasen los mensajes de «Viber».
- 7 En su decisión de 6 de octubre de 2022, la KZK apreció una infracción del deber de colaboración establecido en el artículo 46 de la Ley de Defensa de la Competencia, calificando el borrado de las conversaciones (la correspondencia) en la aplicación «Viber», que estaba vinculada al número de teléfono de la gerente, como obstaculización del acceso a elementos de prueba electrónicos y digitales esenciales para el procedimiento. En consecuencia, a causa de la infracción se impuso a Ronos OOD una multa por importe de 50 000 levas búlgaras (BGN), y a dos personas físicas que habían estado presentes en la inspección (los

demandantes MA y TI), por colaboración en dicha infracción, una multa por importe de 500 BGN cada una. El procedimiento principal versa sobre tres demandas, interpuestas por Ronos OOD, MA y TI contra la decisión controvertida de la KZK ante el órgano jurisdiccional remitente.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 Para poder apreciar si la eliminación del contenido de las conversaciones en la aplicación «Viber» vinculada al número de teléfono de la gerente constituye una forma de obstaculización a los funcionarios de la KZK en el ejercicio de sus funciones con arreglo al artículo 50, apartado 2, de la Ley de Defensa de la Competencia (en concreto, en el acceso, durante la inspección, a elementos de prueba electrónicos y digitales esenciales para el procedimiento), el órgano jurisdiccional remitente debe dilucidar, en primer lugar, si el acceso e inspección de la correspondencia mantenida por la gerente en la aplicación «Viber», que estaba instalada en su ordenador portátil y que se hallaba vinculada a su propio teléfono móvil, constituye un ejercicio legítimo de las facultades del funcionario de la KZK en la ejecución de la inspección.
- 9 Dado que la aplicación controvertida estaba vinculada al número de teléfono único de la gerente, también contenía correspondencia privada («chats»), según se desprende de las pruebas que obran en el procedimiento.
- 10 De conformidad con el artículo 46 de la Ley de Defensa de la Competencia, todas las personas físicas y jurídicas están obligadas a colaborar cuando la KZK ejerza las facultades que le confiere dicha Ley. Con arreglo al artículo 47, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia, las personas cuya colaboración se requiera de conformidad con dicha Ley no pueden invocar secretos de empresa, comerciales ni otros secretos protegidos por la ley, y, a tenor del artículo 50, apartado 2, punto 5, de la Ley de Defensa de la Competencia, los funcionarios designados por el presidente de la KZK están facultados, durante las inspecciones, a intervenir todos los soportes informáticos, incluidos los servidores, a los que se pueda acceder por medio de ordenadores u otros dispositivos y que se encuentren en los locales de la empresa sometidos a la inspección.
- 11 El órgano jurisdiccional remitente observa que, entre las mencionadas disposiciones de la Ley de Defensa de la Competencia y las normas de Derecho derivado de la Unión, en particular, los artículos 3 y 6 de la Directiva 2019/1, no existe contradicción alguna. Las disposiciones de la citada Ley también son conformes con la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia y con el artículo 7 de la Carta, así como con el análogo artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») en relación con el artículo 52, apartado 3, de la Carta.
- 12 No obstante, la Constitución de Bulgaria confiere a sus ciudadanos, para la protección de la inviolabilidad de su correspondencia, unas garantías reforzadas en comparación con las del Derecho de la Unión. En efecto, con arreglo a la Carta

y al CEDH, cualquiera de los derechos fundamentales (como el respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia) puede ser restringido por las autoridades del Estado si así lo prevé la ley y si es necesario en aras de un determinado interés público. Sin embargo, la Constitución de Bulgaria dispensa un trato diferente a la inviolabilidad de la correspondencia: el constituyente dispuso directamente en la Constitución (artículo 34) que el derecho fundamental a la inviolabilidad de la correspondencia solo se puede restringir previa autorización judicial y con un único fin (motivo): el esclarecimiento y la prevención de delitos graves. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, si bien los acuerdos prohibidos en virtud del artículo 15 de la Ley de Defensa de la Competencia (y del artículo 101 TFUE) constituyen la forma más grave de infracción en materia de competencia, no están tipificados como delitos en el *Nakazatelen kodeks* (Código Penal) de la República de Bulgaria.

- 13 El órgano jurisdiccional remitente es consciente de que, en principio, es posible restringir el ejercicio de los derechos fundamentales siempre que con ello se persiga un fin legítimo, que este pueda alcanzarse con tal restricción del derecho fundamental y que la medida constituya el medio menos gravoso existente para alcanzar el fin legítimo (los elementos clásicos del principio de proporcionalidad aplicado a la determinación de los límites del ejercicio de los derechos fundamentales). Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente conoce la relevancia de las atribuciones y funciones de las autoridades nacionales de competencia, así como del objetivo esencial que se persigue con la protección de la competencia en el mercado interior. Tiene en mente los medios que el Derecho de la Unión prevé para la ponderación entre el interés público y el privado y que han de servir para garantizar la efectividad práctica de las inspecciones, como instrumento indispensable para el ejercicio de las funciones de las autoridades de competencia.
- 14 No obstante, en el presente asunto los límites de la ponderación que admite la Constitución de Bulgaria entre los intereses privados y el interés público se deducen de las disposiciones constitucionales vigentes y, dado que la Ley aplicable en el presente asunto no respeta dichos límites, es incompatible con el artículo 34 de la Constitución de Bulgaria. Una normativa (aunque esté contenida en una ley) que restrinja el derecho fundamental a la inviolabilidad de la correspondencia por motivos diferentes a los mencionados en la Constitución de Bulgaria no solo es ilícita, sino también inconstitucional. Por lo tanto, no ha lugar a valorar la proporcionalidad y la adecuación de tal restricción legalmente prevista, con independencia del elevado rango de los intereses públicos, estatales y de otra índole que se pretendan alcanzar con ella.
- 15 A raíz de estas consideraciones, el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que las disposiciones de la Ley de Defensa de la Competencia pertinentes en el procedimiento principal (a saber, los artículos 47 y 50, apartado 2, punto 5) contravienen el artículo 34, apartado 2, de la Constitución de Bulgaria, de modo que deben dejarse inaplicadas en el presente asunto.

- 16 No obstante, como ya se ha mencionado, las disposiciones de los artículos 47 y 50, apartado 2, punto 5, de la Ley de Defensa de la Competencia son compatibles con lo dispuesto en el artículo 6 en relación con el artículo 3 de la Directiva 2019/1, por lo que, si el órgano jurisdiccional remitente no las aplica por ser incompatibles con la Constitución de Bulgaria, también dejará de aplicar con ello las citadas disposiciones del Derecho de la Unión, de modo que estaría incumpliendo su obligación de garantizar la plena eficacia de estas últimas disposiciones.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente, que debe aplicar las normas del Derecho de la Unión en el ámbito de sus competencias, está obligado a velar por la plena eficacia de dichas normas, pese a lo cual, si él mismo no consigue hacer una interpretación conforme con el Derecho de la Unión, debe plantear ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del Derecho de la Unión correspondiente, y el Tribunal de Justicia ha de proporcionarle todas las orientaciones interpretativas necesarias. En consecuencia, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, se precisa una interpretación de las mencionadas disposiciones del Derecho de la Unión por parte del Tribunal de Justicia, en particular teniendo en cuenta las garantías reforzadas que confiere la Constitución de Bulgaria al derecho fundamental de los ciudadanos a la libertad y confidencialidad de la correspondencia.
- 18 El motivo de estas garantías reforzadas se vincula a la propia **identidad nacional** de Bulgaria, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2. A este respecto el órgano jurisdiccional remitente realiza las siguientes observaciones.
- 19 En el período comprendido entre 1944 y 1990, uno de los principales instrumentos para el ejercicio del poder del Estado era la Darzhavna sigurnost (Seguridad Nacional; en lo sucesivo, «DS»), una institución que reunía a todos los servicios secretos de la República de Bulgaria. La DS contaba con una unidad interna cuya misión consistía en supervisar la correspondencia y utilizar tecnologías de intervención de las comunicaciones. Nunca se hicieron públicos datos exactos e inequívocos sobre el alcance de las medidas adoptadas por dicha unidad, pero en la sociedad búlgara existe la convicción firme de que se llevaron a cabo con gran profusión y sin ningún tipo de control sobre un elevado número de personas. Aún hoy en día la sociedad búlgara es especialmente sensible por lo que respecta a la inviolabilidad de la correspondencia privada.
- 20 Por este motivo, cuando se redactó la actual Constitución, los miembros de la Veliko narodno sabranie (Gran Asamblea Nacional) mantuvieron un serio debate público y político sobre el texto que habría de regular la inviolabilidad de la correspondencia. Se plantearon dos opciones posibles: 1) adoptar un texto totalmente análogo al artículo 8 del CEDH, y 2) adoptar un texto que estableciese garantías reforzadas para la inviolabilidad de la correspondencia de los ciudadanos. Por mayoría abrumadora, se aprobó la segunda opción, según la cual los motivos para restringir el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia debían estar expresamente previstos en el texto de la Constitución. La propuesta

de regular por ley ordinaria las restricciones de este derecho fundamental se rechazó con el argumento de que solo una regulación constitucional puede garantizar la erradicación de la abominable práctica, mantenida durante décadas, de supervisar la correspondencia de todos los ciudadanos en virtud de una multitud de regímenes excepcionales establecidos en leyes especiales en aras de objetivos distintos de los mencionados en la Constitución.

- 21 Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente se remite a una jurisprudencia asentada y unívoca del *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional) de la República de Bulgaria según la cual el artículo 34 de la Constitución de Bulgaria ofrece mayores garantías a la inviolabilidad de la correspondencia en comparación con el artículo 8 del CEDH y con el artículo 7 de la Carta, pues establece un régimen más restrictivo en cuanto a los posibles motivos y procedimientos para limitar este derecho. Sin embargo, esta divergencia entre el CEDH y la Carta, por una parte, y la Constitución de Bulgaria, por otra, no debe interpretarse como una contradicción en el ámbito de la inviolabilidad de la correspondencia, sino en el sentido de que se adopta un régimen más favorable para proteger dicho derecho fundamental. Como es sabido, las exigencias que el CEDH impone en cuanto a la proclamación de derechos deben entenderse como un nivel mínimo de protección de los derechos fundamentales en las constituciones nacionales y en las leyes ordinarias. Al mismo tiempo, para ser constitucional, la divulgación de la correspondencia privada debe respetar las exigencias que el artículo 34, apartado 2, de la Constitución de Bulgaria impone a las restricciones de este derecho.
- 22 En consecuencia, a efectos de la presente petición de decisión prejudicial resulta decisivo determinar la relación entre el Derecho constitucional de los Estados miembros y el Derecho de la Unión. El presente asunto requiere que se elucide la relación entre las garantías para los derechos fundamentales que se consagran en la Constitución de Bulgaria y las disposiciones del Derecho de la Unión que debe aplicar el órgano jurisdiccional nacional. Si bien el órgano jurisdiccional remitente está obligado a respetar la primacía del Derecho de la Unión frente al Derecho nacional, ello ha de ser sin menoscabo de las garantías reforzadas (en comparación con el Derecho de la Unión) que dispone la Constitución de Bulgaria para la protección del derecho fundamental de los ciudadanos a la libertad y confidencialidad de la correspondencia.
- 23 Así pues, en opinión del órgano jurisdiccional remitente procederá responder afirmativamente a las cuestiones prejudiciales si se tiene en cuenta que el Derecho constitucional nacional reconoce un derecho subjetivo que, siendo análogo al garantizado por el artículo 7 de la Carta y por el artículo 8 del CEDH, ofrece una protección más amplia, cuya relevancia para los ciudadanos del Estado miembro determina su condición de elemento constitutivo de la identidad nacional.