

Asunto C-200/23**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:**

28 de marzo de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de marzo de 2023

Parte recurrente en casación:

Agentsia po vписvaniyata (Agencia de Registros)

Parte recurrida en casación:

OL

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento principal se inició mediante recurso de casación interpuesto por la Agentsia po vписvaniyata (Agencia de Registros) contra la sentencia del Administrativen sad Dobrich (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Dobrich, Bulgaria), por la que se declaró nulo un escrito del Izpalnitelen direktor (Director ejecutivo) de la Agencia de Registros y se condenó a dicha Agencia a pagar una indemnización por importe de 500 leva (BGN) a OL por los daños inmateriales sufridos por esta en forma de emociones y experiencias negativas como consecuencia de dicho escrito, con el que, según el referido tribunal, se vulneró su derecho a supresión reconocido por el artículo 17, apartado 1, del Reglamento 2016/679.

Objeto y fundamento jurídico de la remisión

Interpretación del Derecho de la Unión; artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Puede interpretarse el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2009/101/CE en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de permitir la divulgación de la escritura de constitución de una sociedad que está sujeta a registro con arreglo al artículo 119 del Targovski zakon (Código de Comercio), cuando, además del nombre de los socios, que, de conformidad con el artículo 2, apartado 2, de la Zakon za targovskia registrar i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Ley del Registro Mercantil y del Registro de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro), están sujetos a publicación obligatoria, dicha escritura de constitución contiene también otros datos personales? Debe tenerse en cuenta, al responder a esta cuestión, el hecho de que la Agencia de Registros es una institución del sector público frente a la cual, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pueden invocarse las disposiciones de la Directiva, que gozan de efecto directo [sentencia de 7 de septiembre de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, apartado 26 y la jurisprudencia citada.
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿cabe considerar que, en las circunstancias que suscitaron la controversia jurídica del procedimiento principal, el tratamiento de datos personales por la Agencia de Registros es necesario para el cumplimiento de una función realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2016/679?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones, ¿puede considerarse admisible una disposición nacional como el artículo 13, apartado 9, de la Zakon za targovskia registrar i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Ley del Registro Mercantil y del Registro de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro), con arreglo a la cual, en caso de que una solicitud o los documentos correspondientes a esta contengan datos personales no exigidos por la ley, se ha de considerar que las personas que los han facilitado han consentido en el tratamiento de dichos datos por la Agencia y en que se disponga el acceso público a ellos, con independencia de los considerandos 32, 40, 42, 43 y 50 del Reglamento (UE) 2016/679, como aclaración en cuanto a la posibilidad de que la «publicación voluntaria» en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2009/101/CE también pueda referirse a datos personales?
- 4) Para cumplir con la obligación que se deriva del artículo 3, apartado 7, de la Directiva 2009/101/CE, según la cual los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discordancia entre el contenido de la información publicada de conformidad con el apartado 5 y el contenido del registro o del expediente, y a fin de tener en cuenta el interés de los terceros por conocer los documentos esenciales de la sociedad así como algunos datos que conciernen a las mismas que se mencionan en el

considerando 3 de dicha Directiva, ¿son lícitas unas disposiciones nacionales que, para el ejercicio del derecho que el artículo 17 del Reglamento (UE) 2016/679 reconoce a las personas físicas a exigir al responsable del tratamiento la supresión inmediata de los datos personales que le conciernen, prevean una regulación procedimental (formularios de solicitud, presentación de copias de documentos en que se hayan ocultado los datos personales), cuando los datos personales cuya supresión se reclama están incluidos en documentos hechos públicos (comunicados al público) que hayan sido facilitados al responsable del tratamiento con arreglo a una regulación procedimental similar por otra persona que, mediante este acto, también haya determinado la finalidad del tratamiento que ha promovido?

- 5) En la situación subyacente al litigio principal, ¿actúa la Agencia de Registros únicamente como responsable respecto a los datos personales, o también como destinataria de estos, cuando los fines de su tratamiento han sido determinados por otro responsable, como parte de la documentación presentada para su publicación?
- 6) ¿Constituye la firma manuscrita de una persona física información relativa a una persona física identificada, y está pues comprendida en el concepto de «datos personales» en el sentido del artículo 4, punto 1, del Reglamento (UE) 2016/679?
- 7) ¿Debe interpretarse el concepto de «daños inmateriales» contenido en el artículo 82, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/679 en el sentido de que la consideración de que se ha producido un daño inmaterial requiere un perjuicio tangible y un menoscabo objetivamente apreciable de los intereses personales, o basta a tal efecto la mera pérdida a corto plazo del poder de disposición del interesado sobre sus datos debido a una publicación de datos personales en el Registro Mercantil que no tuvo consecuencias apreciables ni negativas para el interesado?
- 8) ¿Puede servir como prueba de que la Agencia de Registros no es en modo alguno responsable del hecho que haya causado los daños y perjuicios, en el sentido del artículo 82, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/679, el dictamen emitido con arreglo al artículo 58, apartado 3, letra b), de dicho Reglamento por la autoridad de control nacional, la Komisiya za zashtita na lichnite danni (Comisión de Protección de los Datos Personales), n.º 01-116(20)/01.02.2021, según el cual la Agencia de Registros no tuvo ninguna posibilidad legal o facultad de limitar de oficio o a instancia de interesado el tratamiento de datos que ya se habían hecho públicos?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas

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; en lo sucesivo, «RGPD»): considerandos 4, 32, 40, 42, 43, 50 y 65 y artículos 2, 4, 6, 17, 58 y 82

Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 48, párrafo segundo, del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros: considerandos 3 y 4; y artículos 2, letra a), 3 y 4, apartado 2.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Targovski zakon (Código de Comercio, en lo sucesivo: «TZ»): artículos 115, punto 3, y 119

Zakon za targovskia register i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Ley del Registro Mercantil y del Registro de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro; en lo sucesivo, «ZTRRYULNTS»): artículos 2, 3, 6 y 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Reglamento n.º 1 de 14 de febrero de 2007, relativo a la llevanza, la conservación y el acceso al Registro Mercantil y al Registro de personas jurídicas sin ánimo de lucro): artículo 6

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 OL es socia de la mercantil «Praven Shtit Konsulting» OOD, que el 14 de enero de 2021 fue inscrita en el Registro Mercantil llevado por la Agencia de Registros. Junto con la solicitud de inscripción se presentó una escritura de constitución de la sociedad, de 30 de diciembre de 2020, firmada por los socios y que contenía el nombre completo de OL, su número de identificación, el número de su documento de identidad así como la fecha y lugar de expedición de este, y su dirección. La escritura de constitución de la sociedad fue inscrita y publicada en la forma en que había sido presentada.
- 2 El 8 de julio de 2021, OL solicitó a la Agencia de Registros la supresión de sus datos personales de la escritura de constitución de la sociedad, declarando que, en la medida en que el tratamiento se basaba en su consentimiento, lo revocaba.
- 3 Se impugnó la inactividad de la Agencia de Registros ante dicha solicitud, tras lo cual el Administrativen sad Dobrich anuló mediante sentencia firme la denegación tácita de la Agencia de Registros de la supresión de los datos personales de OL y devolvió el asunto a dicha autoridad para que adoptara una nueva decisión.

- 4 En ejecución de esta sentencia —y de una sentencia posterior del Administrativen sad Haskovo (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Haskovo) de contenido similar, pero referida al otro socio, RS— se redactó el escrito n.º 66-00-758/26.01.2022, en el que se indicaba que, para poder atender a la solicitud de supresión de los datos personales, era preciso presentar una copia certificada de la escritura de constitución de la sociedad «Praven Shtit Konsulting» OOD, en la que se hubiesen hecho ilegibles los datos personales de los socios, a excepción de los exigidos por la ley.
- 5 El 31 de enero de 2022 OL interpuso una demanda directamente ante el Administrativen sad Dobrich contra el escrito n.º 66-00-758/26.01.2022 de la Agencia de Registros, junto con una demanda de daños y perjuicios por importe de 2000 leva (BGN) por el daño inmaterial que le había ocasionado dicho escrito, que vulneraba sus derechos en virtud del Reglamento 2016/679 (RGPD).
- 6 Sin haber recibido una copia de la escritura de constitución de la sociedad con los datos personales de los socios ocultados, el 1 de febrero de 2022, la Agencia de Registros suprimió de oficio el número de identificación, el número del documento de identidad, la fecha y lugar de expedición de este y la dirección de OL. No suprimió el nombre completo de OL ni su firma.
- 7 Con su sentencia, ahora recurrida ante el órgano jurisdiccional remitente, el Administrativen sad Dobrich anuló el escrito impugnado del Director ejecutivo de la Agencia de Registros y condenó a dicha autoridad a pagar a OL una indemnización por un importe de 500 BGN, más los intereses legales sobre el principal desde el 26 de enero de 2022 hasta la satisfacción íntegra de esta deuda. La indemnización se concedió por el daño inmaterial consistente en las emociones y experiencias negativas sufridas a consecuencia de dicho escrito, con el que se había vulnerado su derecho a la supresión de los datos con arreglo al artículo 17, apartado 1, del RGPD y que había derivado en el tratamiento ilícito de los datos personales de OL contenidos en la escritura de constitución de la sociedad publicada en el Registro Mercantil.
- 8 El Administrativen sad Dobrich declaró que el escrito de 26 de enero de 2022 era contrario a la sentencia firme y con él se había persistido en el tratamiento ilícito de los datos personales de la persona física, vulnerando los derechos que le asisten en virtud del artículo 17 del RGPD y del artículo 2, apartado 2, de la ZTRRYULNTS. Para fundamentar la responsabilidad derivada del artículo 82 del RGPD y determinar la cuantía de la indemnización, el Administrativen sad tuvo en cuenta que el escrito con el que, a su parecer, se cometió la infracción, se había emitido el 26 de enero de 2022, y que el 1 de febrero de 2022 la Agencia de Registros había suprimido el número de identificación, el número del documento de identidad, su fecha y lugar de expedición y la dirección de OL, mientras que su firma aún no había sido suprimida. Consideró demostrado que, durante dicho período, OL había sufrido experiencias psicológicas y emocionales negativas, concretamente miedo y ansiedad por un posible uso indebido, así como impotencia y frustración por la imposibilidad de proteger sus datos personales, y

que estas experiencias mantenían una relación de causalidad directa con el escrito de 26 de enero de 2022, con el cual, a pesar de la supresión solicitada, la ausencia de consentimiento para la continuidad en el tratamiento, y en incumplimiento de una sentencia firme, no se adoptó ninguna medida dirigida a la supresión inmediata de los datos personales.

- 9 La sentencia fue recurrida ante el órgano jurisdiccional remitente por la AV en la parte que declaraba nulo el escrito y concedía la indemnización por daños. El recurso se fundamentó con el argumento de que el escrito no constituía un acto administrativo individual, sino que únicamente tenía carácter informativo sobre el procedimiento previsto para la supresión de datos personales solicitada. Se alegó expresamente que la Agencia de Registros no solo era responsable del tratamiento de datos personales, sino también la destinataria de estos datos facilitados por los solicitantes en el procedimiento de registro, y que la presentación de una escritura de constitución de la sociedad con los datos ocultados habría posibilitado el tratamiento de los datos personales de las personas físicas, incluida la posibilidad de limitar el acceso a parte de dichos datos. Para respaldar esta postura, la Agencia de Registros se remite al dictamen n.º PNMD-61-116(20)/2021 de la Comisión de Protección de los Datos Personales, de 1 de febrero de 2021, emitido en ejercicio de las facultades de la autoridad de control nacional con arreglo al artículo 58, apartado 3, letra b), del RGPD a favor de la Agencia de Registros.

Principales alegaciones de las partes en el litigio principal

- 10 La Agencia de Registros alega que no ha habido actuación ilícita alguna, ya que con la solicitud inicial de inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil el 10 de enero de 2021 no se presentó una escritura de constitución con los datos personales ocultados, por lo que el 12 de enero de 2021 se instó al solicitante a presentar una copia de la escritura de constitución de la sociedad en la que se hubiesen ocultado los datos personales que no estuviesen afectados por la obligación de publicación. El solicitante no atendió esta indicación, de modo que el registro se llevó a cabo y la escritura de constitución fue publicada tal como se había presentado (es decir, sin la ocultación de los datos personales). La Agencia de Registros alega que no existe posibilidad de modificar los elementos aportados para registro y publicación, y que la no presentación de una escritura de constitución en la que se hayan ocultado los datos personales, en principio, no es motivo para denegar el registro de una sociedad mercantil. A su parecer, el escrito de 26 de enero de 2022 solamente informa sobre el procedimiento legalmente previsto para poder suprimir los datos personales ya comunicados.
- 11 La Agencia de Registros considera que no se han acreditado los daños causados por el escrito de 26 de enero de 2022, que se describen como «sentimiento de impotencia y frustración» por la imposibilidad de proteger los datos personales; si OL realmente hubiera sentido ansiedad porque sus datos habían sido puestos a disposición del público, tuvo ocasión de presentar a la Agencia de Registros, a efectos de la publicación, una copia de la escritura de constitución de la sociedad

con los datos ocultados, y así habría evitado que continuase tal sentimiento, en lugar de emprender el largo camino de la protección judicial.

- 12 Por otro lado, la Agencia de Registros rebate la existencia de una relación de causalidad entre el escrito de 26 de enero de 2022 y las experiencias emocionales de OL.
- 13 OL se opone a la totalidad de las alegaciones de la Agencia de Registros y considera que esta es la responsable del tratamiento de los datos personales, y que no es lícito imponer a otros las obligaciones que a ella le incumben respecto a la supresión de datos personales de las personas físicas. Se remite a la jurisprudencia según la cual el dictamen de la autoridad de control nacional para la protección de los datos personales es contrario al Reglamento 2016/679 (RGPD), y fundamenta detalladamente su punto de vista según el cual, el tratamiento de los datos personales por la Agencia de Registros es contrario al Derecho comunitario; afirma que a este respecto ya se han efectuado comunicaciones a la Comisión Europea, n.º CHAP(2022)0864/18.02.2022, y al Ministro na pravosadieto (Ministro de Justicia), n.º 014-00-118/18.05.2022.

Breve exposición de los motivos de la remisión

- 14 Además de la sentencia del Administrativen sad Haskovo antes citada, en la que RS, el otro socio de «Praven Shtit Konsulting» OOD, es parte, existen otras muchas resoluciones judiciales que versan sobre el derecho reconocido por el artículo 17, apartado 1, del RGPD en situaciones de hecho similares. Mediante sentencia n.º 789/25.01.2023 del Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) se anuló la sentencia n.º 167/04.05.2022 del Administrativen sad Dobrich en la parte en que condenaba a la Agencia de Registros a pagar a una persona física una indemnización por importe de 500 BGN por un daño inmaterial consistente en emociones y experiencias negativas como consecuencia de un escrito del Director ejecutivo de la Agencia de Registros cuyo contenido es idéntico al del escrito de 26 de enero de 2022. El Varhoven administrativen sad resolvió que, tras suprimirse de oficio los datos personales de la persona física de la escritura de constitución, con lo que se ponía fin al litigio a este respecto, no ha lugar a pronunciarse sobre una pretensión independiente de indemnización por daños a causa de la denegación de la supresión de los datos.
- 15 A dicha sentencia y al procedimiento principal le precedieron otros muchos litigios iniciados a raíz de solicitudes presentadas por personas físicas ante la Agencia de Registros para la supresión de sus datos personales que figuraban en los registros públicos mantenidos por dicha autoridad. En función de las reclamaciones concretas formuladas y de las actuaciones procesales efectuadas por los órganos jurisdiccionales de primera instancia así como de las sentencias dictadas por estos, se ha desarrollado una jurisprudencia del Varhoven

administrativen sad, tribunal administrativo de última instancia, que puede dividirse en tres grupos de sentencias.

- 16 En el primer grupo se parte de la base de que el tribunal está conociendo de una demanda contra un escrito de contenido abstracto y carácter informativo, respecto al cual se alega que se trata de un acto administrativo individual del Director ejecutivo de la Agencia de Registros, pero que dicho escrito no reúne las características de tal acto [administrativo] susceptible de recurso con arreglo a ese procedimiento, de manera que el procedimiento iniciado mediante dicha demanda sería inadmisibile
- 17 El segundo grupo comprende las sentencias de los tribunales sobre demandas interpuestas contra la negativa de la Agencia de Registros a la supresión de datos personales, de manera que las demandas fueron admitidas a trámite, pero los casos fueron, por motivos procesales, devueltos a la Agencia de Registros para que adoptara una nueva resolución. En una parte de este grupo, se llegó a la conclusión jurídica de que el tratamiento de los datos personales era contrario a Derecho, porque el artículo 13, apartado 9, de la ZTRRYULNTS presume el consentimiento, lo cual es contrario al RGPD.
- 18 Las resoluciones del tercer grupo también anulan las sentencias de primera instancia por motivos procesales y devuelven los asuntos para que se dicte una nueva resolución, impartiendo instrucciones sobre la aplicación del Derecho.
- 19 La Sala remitente considera que, pese a que no existe una jurisprudencia formalmente contradictoria del tribunal de última instancia que resuelve los litigios relativos a la aplicación del Reglamento 2016/679, no existe entre las partes y los órganos jurisdiccionales de Bulgaria un entendimiento unánime. En la fundamentación de las sentencias se sostiene mayoritariamente que la Comisión de Protección de los Datos Personales había emitido un dictamen erróneo, en el que explicaba incorrectamente las competencias de la Agencia de Registros respecto a las solicitudes de supresión de datos personales que a ella se dirigían. Tal interpretación contradictoria de las disposiciones del RGPD en el dictamen de la autoridad de control nacional y en las sentencias que solo vinculan a las partes en los respectivos litigios, es ilustrativa de las dificultades que existen para determinar el verdadero contenido del Derecho de la Unión aplicable. El riesgo de una interpretación errónea de las disposiciones pertinentes en una multitud de procedimientos pendientes ante distintas instancias solo puede evitarse mediante la presentación de una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que aclare el contenido del Derecho aplicable con efectos vinculantes a nivel general.
- 20 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la que tiene conocimiento el órgano jurisdiccional remitente, concretamente las sentencias de 9 de marzo de 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197); de 7 de mayo de 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), y de 24 de septiembre de 2019, GC entre otros (C-136/17, EU:C:2019:773), no responde a las cuestiones relevantes para la

correcta resolución del litigio planteado mediante recurso de casación interpuesto por la Agencia de Registros. Es posible que de una eventual sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-456/22, sobre la petición de decisión prejudicial presentada por el Landgericht Ravensburg (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Ravensburg, Alemania) el 8 de julio de 2022, se extraigan aclaraciones del concepto de «daño inmaterial» en el sentido del artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679, que podrían ser de utilidad para el presente litigio, pero, habida cuenta de las particularidades del procedimiento principal, no se puede descartar que la esperada respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no sea suficiente para la resolución del mismo. En las conclusiones de la Abogada General T. Ćapeta de 6 de octubre de 2022 en el asunto Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, puntos 18, 19 y 22), se afirma que el responsable determina los fines y medios del tratamiento de los datos personales, y se plantea la posibilidad de que una persona desempeñe distintas funciones respecto a los mismos datos personales: como responsable, como receptor o como ambos, en función de la finalidad del tratamiento. Esta parte de las conclusiones no se aborda en la sentencia del Tribunal de Justicia en este asunto (sentencia de 2 de marzo de 2023, Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2023:145), por lo la postura del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones planteadas no queda clara pero sería esencial en el presente asunto. Las repercusiones que tiene el RGPD en todas las áreas del Derecho en cuanto a la inclusión del derecho allí consagrado a la protección de los datos personales de las personas físicas en el Derecho preexistente, que garantiza la publicidad y el acceso a determinadas actividades, incluida la mercantil, requiere una interpretación extremadamente cautelosa de cada una de sus disposiciones, que sea inequívoca y vinculante para todos los organismos nacionales que la apliquen.

- 21 La resolución del órgano jurisdiccional remitente en este litigio no es susceptible de recurso, por lo que este tribunal considera que, a la vista de las ambigüedades y dificultades existentes respecto a la interpretación de las normas comunitarias pertinentes, está obligado a utilizar el procedimiento de cooperación y a plantear al Tribunal de Justicia la presente petición de decisión prejudicial a fin de evitar la aplicación errónea de las normas comunitarias y una jurisprudencia contradictoria.