

Asunto C-180/23

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:

22 de marzo de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca)

Fecha de la resolución de remisión:

28 de febrero de 2023

Parte recurrente:

BONUL s.r.o.

Parte recurrida:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (Comisión del Parlamento Nacional de la República Eslovaca para el control de las decisiones de la Oficina de Seguridad Nacional)

Objeto del procedimiento principal

Control jurisdiccional de una decisión de una Comisión del Parlamento nacional que confirma una decisión de la autoridad nacional de seguridad de retirar a la recurrente la autorización de acceso a información clasificada

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe **interpretarse** el artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el sentido de que un **Estado miembro aplica el Derecho de la Unión Europea** cuando un órgano jurisdiccional de dicho Estado miembro controla la conformidad a Derecho de una decisión de una Comisión especial del Parlamento de dicho Estado que, como órgano de segunda instancia, confirmó una decisión administrativa de una autoridad nacional de seguridad que revocó (retiró) la autorización concedida a una persona jurídica que disponía

– en primer lugar, de una habilitación de seguridad industrial que autorizaba el acceso a información clasificada de conformidad con la normativa nacional,

al mismo tiempo y únicamente como consecuencia de la revocación de esta habilitación también

– de una habilitación de seguridad de establecimiento que se expidió a esa persona jurídica a efectos del acceso a información clasificada de grado «SECRET UE/EU SECRET» en el sentido del artículo 11 de la Decisión del Consejo, de 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (2013/488) y de su anexo V, en su versión modificada?

2. En caso de **respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:**

¿Deben interpretarse los artículos 47, apartados 1 y 2, de la Carta en el sentido de que **se oponen a una normativa y una práctica nacionales** según las cuales

a) la decisión de la autoridad nacional de seguridad de revocar (retirar) esas habilitaciones no recoge la información clasificada que ha llevado a dicha autoridad a suponer que se cumplen las condiciones para su revocación (retirada), sino que se limita a remitir al documento pertinente del expediente de esa autoridad que contiene la citada información clasificada;

- b) la persona jurídica afectada no tiene acceso a los expedientes de la autoridad nacional de seguridad ni a los documentos individuales que contienen información clasificada que llevaron a esa autoridad a concluir que la revocación (retirada) de las habilitaciones en cuestión estaba justificada;
- c) el acceso a esos expedientes y documentos puede ser obtenido por el abogado de la persona jurídica afectada, pero únicamente con el consentimiento de la dirección de la autoridad nacional de seguridad, o alternativamente con el consentimiento de otro organismo que haya presentado esos documentos a la autoridad nacional de seguridad, pero incluso después de obtener dicho acceso, está obligado a guardar secreto sobre el contenido de los expedientes y documentos;
- d) el acceso a dichos expedientes y documentos está, no obstante, plenamente disponible para el órgano jurisdiccional que está apreciando la legalidad de la resolución descrita en la primera cuestión?

3. En caso de **respuesta afirmativa a la segunda cuestión prejudicial**:

¿Debe **interpretarse** el artículo 47, apartados 1 y 2, de la Carta en el sentido de que **permite** directamente (**o, alternativamente, impone**) a un **órgano jurisdiccional** que está apreciando la conformidad a Derecho de una decisión como la descrita en la primera cuestión no aplicar las normas jurídicas y la práctica descritas en la segunda cuestión y conceder a la persona jurídica afectada, o a su abogado, acceso a los archivos de la autoridad nacional de seguridad, posiblemente a documentos que contengan información clasificada, si dicho órgano jurisdiccional lo considera necesario para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a un procedimiento contradictorio?

4. En caso de **respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial**:

¿Debe **interpretarse** el artículo 51, apartados 1 y 2, de la Carta en el sentido de que la facultad del órgano jurisdiccional de conceder acceso a los expedientes, posiblemente a documentos en el sentido de la tercera cuestión, se refiere

- únicamente a aquellas partes del expediente o a documentos que contengan información pertinente para la evaluación de la seguridad industrial en el sentido del artículo 11 y del anexo V de la Decisión 2013/488 del Consejo,
- o
- también a aquellas partes del expediente o a documentos que contengan información pertinente únicamente para la evaluación de la seguridad industrial con arreglo al Derecho nacional, es decir, más allá de los requisitos previos previstos en la Decisión 2013/488 del Consejo?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 240 TFUE, apartado 3, 267 TFUE a 276 TFUE, 288 TFUE, apartado 4, 291 TFUE, apartado 1 y 346 TFUE, letra a)

Artículos 47, 51 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)

Considerando 3, artículos 1, 11, 15, apartado 3, 16, apartado 3, y anexo V de la Decisión del Consejo, de 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (2013/488/UE) (DO 2013, L 274, p. 1).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Ley n.º 215/2004 relativa a la protección de la información clasificada y a la modificación y compleción de determinadas leyes) en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley n.º 215/2004»).

Según el artículo 2, letra a), «**información clasificada**» es la información o el material designado por el autor de la información clasificada que, en interés de la República Eslovaca, debe protegerse contra la divulgación, el uso indebido, el daño, la reproducción no autorizada, la destrucción, la pérdida o el robo.

Según el artículo 2, letra e), es «**autor de la información clasificada**» la persona física o jurídica facultada para decidir que la información o el material es información clasificada. Según el artículo 2, letra f), por «**persona facultada**» se entiende una persona física o jurídica a la que se permite consultar información clasificada o cuya autoridad para consultar información clasificada se deriva de una ley.

Con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra h), la **obtención de una autorización para tener acceso a información clasificada requiere una habilitación válida** expedida por la Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (Oficina de Seguridad Nacional de la República Eslovaca, en lo sucesivo «NBU»).

De conformidad con el artículo 26, apartado 2, sobre la base de los resultados de la investigación de seguridad realizada por la NBU, esta decidirá si la persona a la que se refiere la autorización no cumple los requisitos para obtener la autorización con arreglo al artículo 10, apartado 1. Con arreglo al artículo 26, apartado 3, esa decisión deberá incluir una referencia a las disposiciones en base a las cuales la NBU decidió que una determinada persona no puede tener acceso a la información clasificada, las circunstancias en las que se basa esa decisión, las consideraciones que llevaron a la oficina a su examen de las pruebas, así como una indicación de las posibilidades para interponer recurso.

Según el artículo 6, apartado 8, por «**seguridad industrial**» se entiende el conjunto de medidas adoptadas por una persona física o jurídica para proteger la información clasificada que le haya sido comunicada o que haya generado. De conformidad con el artículo 8, apartado 1, **la obligación de garantizar la protección de la información clasificada en el caso de una persona jurídica recae en su órgano estatutario** (en lo sucesivo, «administrador»).

Con arreglo al artículo 34, apartado 1, letra f), un juez es persona autorizada con un estatuto especial en el ámbito de la función que desarrollan.

Según lo dispuesto en el artículo 35, apartado 3, un abogado es otra persona autorizada que, en un procedimiento ante una autoridad estatal, con el consentimiento de la dirección de la autoridad que tenga competencia sobre la información clasificada de que se trate, tendrá acceso una sola vez a la información clasificada en la medida necesaria para dicho procedimiento, previa firma de una declaración de confidencialidad. De conformidad con el artículo 35, apartado 4, la autoridad estatal que instruya el procedimiento informará inmediatamente por escrito a la NBU y al autor de la información clasificada de la identidad del abogado y de la medida en que ha tenido conocimiento de información clasificada *Prísne tajné* (alto secreto), *Tajné* (secreto) o *Dôverné* (confidencial).

Con arreglo al artículo 38, letra a), el abogado, como persona autorizada, está obligado a mantener la confidencialidad de la información y del material que contenga información clasificada.

Según el artículo 43, si existe una sospecha razonable de que una autoridad estatal pedirá a la empresa que presente información clasificada o le facilitará información clasificada, la empresa estará obligada a solicitar a la NBU una **habilitación de seguridad industrial**. De conformidad con el artículo 45, apartado 1, la NBU determinará en la investigación de seguridad si la empresa cumple los requisitos de seguridad industrial, en particular si la empresa es **fiable en términos de seguridad**¹ en el sentido del artículo 46, letra c).

Según el artículo 50, apartados 1 y 3, si la investigación de seguridad demuestra que la empresa cumple las condiciones establecidas en el artículo 46, la NBU le

¹ Una empresa respecto de la que se declare que existe un riesgo de seguridad no será considerada empresa fiable en virtud del artículo 49, apartado 1. Con arreglo al artículo 49, apartado 2, se considerarán riesgos de seguridad: a) una actuación contra los intereses de la República Eslovaca en el ámbito de la defensa del Estado, de la seguridad del Estado, de las relaciones internacionales, de los intereses económicos del Estado, del funcionamiento de los organismos estatales o una actuación contra intereses que la República Eslovaca se ha comprometido a proteger; b) los vínculos exteriores, comerciales o patrimoniales que puedan perjudicar los intereses de la República Eslovaca en el ámbito de la política exterior o de seguridad; c) existencia de vínculos económicos, patrimoniales o financieros con personas del entorno de la delincuencia organizada; d) comportamiento corrupto de la empresa; e) inestabilidad personal en los cargos directivos o en los órganos de la empresa; o f) revocación de la validez de la habilitación del administrador de la empresa.

expedirá una **habilitación de seguridad industrial** por un período máximo de cinco años. Con arreglo al artículo 50, apartado 4, la empresa tiene derecho a inspeccionar información clasificada hasta el nivel de la clasificación de seguridad para la que se le haya expedido la habilitación de seguridad industrial.

En virtud del artículo 50, apartado 5, si la NBU comprueba, en particular, que **una empresa ha dejado de ser fiable en términos de seguridad** en el sentido del artículo 46, letra c), o ha incumplido de forma grave o reiterada sus obligaciones en materia de protección de la información clasificada, revocará la validez de la **habilitación de seguridad industrial**. Con arreglo al artículo 52, apartado 1, letra c), la habilitación de seguridad industrial deja de ser válida desde el momento en que la NBU efectúe la notificación prevista en el artículo 50, apartado 5.

Con arreglo al artículo 60, apartado 7, la NBU llevará a cabo una investigación de seguridad desde el punto de vista de la seguridad de una persona física que vaya a entrar en contacto con información clasificada en relación con el desempeño de tareas en virtud de un acuerdo internacional por el que esté obligada la República Eslovaca, y le expedirá una **habilitación personal de seguridad**.

De conformidad con el artículo 30, apartado 1, los destinatarios de las citadas decisiones de la NBU podrán interponer **recurso** contra las mismas por escrito en un plazo de 15 días a partir de la notificación de la decisión. El recurso tiene un efecto suspensivo y, de conformidad con el artículo 30, apartado 2, la propia NBU puede estimarlo.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (Ley Constitucional n.º 254/2006 que regula la creación y las actividades de la Comisión del Parlamento Nacional de la República Eslovaca para el control de las decisiones de la Oficina de Seguridad Nacional) en su versión modificada

De conformidad con los artículos 2 y 3, una **Comisión** del Parlamento Nacional de la República Eslovaca (en lo sucesivo, «Comisión»), compuesta por 11 diputados, controla las decisiones de la NBU dictadas sobre la base de la Ley n.º 215/2004. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, si el recurso está fundado, la Comisión anulará la decisión recurrida y remitirá el asunto a la NBU para que adopte una nueva decisión; en caso contrario, desestimaré el recurso. La decisión de la Comisión contendrá una parte dispositiva, la motivación e indicará los medios de recurso.

De conformidad con el artículo 5, la decisión de la Comisión está sujeta a revisión por el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (Ley n.º 162/2015 — Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo) en su versión modificada (en lo sucesivo, «Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo»).

De conformidad el artículo 81, apartados 1 y 3, las partes en el procedimiento y sus representantes tienen derecho a inspeccionar los expedientes judiciales que contengan información clasificada y los anexos a dichos expedientes, así como a obtener extractos y copias de los mismos únicamente de conformidad con las disposiciones sobre protección de la información clasificada.

Con arreglo al artículo 82, apartados 1 y 2, una autoridad pública, al presentar un expediente administrativo, indicará siempre las partes del expediente que contienen información clasificada. El Presidente de la Sala excluirá dichas partes de la posibilidad de tener acceso al expediente. No es posible, sin embargo, excluir de la consulta las partes del expediente administrativo sobre cuya base el tribunal de lo contencioso-administrativo practica la prueba, así como aquellas partes que la parte en el procedimiento tenía derecho a consultar en el procedimiento ante la autoridad administrativa.

En virtud del artículo 119, el tribunal de lo contencioso-administrativo puede practicar las pruebas necesarias para controlar la legalidad de la decisión impugnada.

Con arreglo al artículo 120, letra a), el tribunal de lo contencioso-administrativo no está vinculado por los hechos establecidos por la autoridad administrativa y puede practicar pruebas por sí mismo si lo considera necesario para resolver el asunto.

Vyhľadška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (Orden de la Oficina de Seguridad Nacional n.º 134/2016 sobre seguridad de las personas, en lo sucesivo, «Orden n.º 134/2016»).

Según el artículo 5, apartado 1, letras d) y g), en relación con el apartado 6, la **habilitación personal de seguridad** de una persona física y la **habilitación de seguridad de establecimiento** de una empresa deberán incluir el grado de clasificación más alto de la información clasificada de la Unión Europea a la que el titular puede tener acceso y una indicación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión en virtud de las cuales se permite el acceso de la persona física a la información clasificada, así como la fecha de inicio y de fin de validez de las habilitaciones.

De conformidad con el artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el apartado 6, las habilitaciones mencionadas se expiden, en principio, por la **duración máxima de la habilitación**.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La recurrente es una sociedad anónima eslovaca a la que la NBU expidió el 6 de septiembre de 2018 una **habilitación de seguridad industrial** que incluye el acceso a información clasificada «*Prísne tajné*» (alto secreto), la transmisión de información clasificada «*Tajné*» (secreta) en soporte material y electrónico y la

creación de información clasificada «Tajné» (secreta). El 15 de noviembre de 2018, la NBU expidió a la recurrente una habilitación de seguridad de establecimiento para información clasificada de grado SECRET UE/EU SECRET.

- 2 Posteriormente, la NBU obtuvo de diversas fuentes información no clasificada respecto a que (i) se estaban investigando diversos delitos penales contra la recurrente o miembros de su consejo de administración, (ii) la recurrente había celebrado contratos con entidades sospechosas de actividades delictivas y les había pagado cantidades monetarias no habituales, y (iii) la recurrente era sospechosa de estar asociada con otra entidad con la que participaba conjuntamente en licitaciones de carácter económico sin revelar que estaban bajo control común. La NBU obtuvo más información como resultado de sus propias actuaciones o de las de otras autoridades estatales. Esa información está contenida en documentos que la propia NBU u otras autoridades estatales, como sus autores, han designado como pruebas documentales clasificadas. La NBU dio a la recurrente la oportunidad de expresar su posición sobre parte de la información, pero no específicamente sobre las pruebas documentales clasificadas individuales ni sobre la información contenida en ellas. La recurrente presentó explicaciones únicamente en relación con la información que le facilitó la NBU.
- 3 El 25 de agosto de 2020, la NBU adoptó una decisión en la que concluyó que la recurrente no podía ser considerada una entidad fiable en términos de seguridad, ya que se constató que presentaba un riesgo de seguridad, a saber: (i) una conexión comercial que podría perjudicar los intereses de la República Eslovaca en el ámbito de la seguridad,² y actuaciones contrarias a los intereses de la República Eslovaca en términos de los intereses económicos del Estado.³ Sobre esta base, la NBU revocó la habilitación de seguridad industrial de 6 de septiembre de 2018 y, en consecuencia,⁴ revocó también la habilitación [de seguridad de establecimiento] de 15 de noviembre de 2018.
- 4 En la motivación de su decisión, la NBU se refirió a información no clasificada y a otra información, que describió como «*información dada en páginas específicas, en párrafos específicos o en anexos específicos de las pruebas de un documento clasificado con un número específico de una fecha específica*» sin aportar más detalles.
- 5 La recurrente recurrió la decisión de la NBU ante la Comisión, alegando que no había tenido la oportunidad de inspeccionar el expediente de la NBU y revisar el contenido de las pruebas documentales clasificadas. La recurrente también impugnó las apreciaciones de hecho y las valoraciones jurídicas realizadas por la NBU sobre la base de la información no clasificada. La Comisión desestimó dicho

² De conformidad con el artículo 49, apartados 1 y 2, letra b), de la Ley n.º 215/2004.

³ De conformidad con el artículo 49, apartados 1 y 2, letra a), de la Ley n.º 215/2004.

⁴ Según el artículo 50, apartado 5, de la Ley n.º 215/2004.

recurso mediante decisión de 4 de noviembre de 2020 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

- 6 La recurrente presentó un recurso contencioso-administrativo contra esa decisión de la Comisión, que está pendiente de resolución ante el Najvyšší správny súd (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo). La NBU aportó a ese Tribunal el expediente completo, que contiene también pruebas consistentes en documentos clasificados.
- 7 Mediante resolución de 4 de octubre de 2022, el Presidente de la sala del órgano jurisdiccional nacional excluyó estas partes confidenciales del expediente de la inspección en virtud del artículo 82, apartado 1, del Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo. Ese mismo día, el abogado de la recurrente solicitó tener acceso a esas partes del expediente. El 5 de octubre de 2022, el Presidente de la sala desestimó esa solicitud en virtud del artículo 82, apartado 1, del Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo, pero al mismo tiempo emplazó a la NBU a que diera su consentimiento.
- 8 Mediante escrito de 25 de noviembre de 2022, la NBU informó al órgano jurisdiccional remitente de que solo otorgaba dicho consentimiento en relación con dos elementos de prueba documental clasificados, pero que no lo otorgaba en relación con los demás elementos de prueba. La NBU lo justificó alegando que las pruebas consistentes en los documentos clasificados contienen información cuya divulgación podría conducir a la revelación de fuentes de información y poner en peligro la eficacia de las actuaciones de la NBU y de otras autoridades estatales contra la recurrente. Mediante escrito de 16 de enero de 2023, el abogado de la parte recurrente solicitó de nuevo al órgano jurisdiccional remitente que permitiera acceder a las pruebas consistentes en los documentos clasificados, invocando el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea interpretado conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2022, GM (C-159/21, EU:C:2022:708).

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 La recurrente alega en primer lugar que se le impidió inspeccionar el expediente de la NBU y conocer el contenido de las pruebas consistentes en documentos clasificados. El abogado de la recurrente solo pudo solicitar autorización para acceder a los mismos una vez notificada la decisión de la NBU. Sin embargo, el Director de la NBU no accedió a la solicitud de acceso a los documentos, aportando una justificación que la recurrente considera muy general. La recurrente también impugna las conclusiones de hecho y de derecho adoptadas por la NBU sobre la base de información no clasificada. En el recurso contencioso-administrativo, la recurrente denuncia que sus derechos procesales a inspeccionar el contenido del expediente no pueden ser objeto de una limitación absoluta basándose únicamente en un motivo general de que se trata de información clasificada. En opinión de la recurrente, no es suficiente desde la perspectiva de

garantizar el derecho de defensa que la información clasificada pueda ser vista por el Tribunal. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente cuestiona que en su caso exista un riesgo de seguridad que justifique la revocación de su habilitación de seguridad industrial y de su habilitación de seguridad de establecimiento.

- 10 La recurrente se refiere expresamente a la Carta y alega que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo con arreglo al artículo 47 de la Carta, aunque de la petición de decisión prejudicial no se desprende que la recurrente alegue expresamente que deba considerarse que las normas nacionales pertinentes aplican el Derecho de la Unión.
- 11 La recurrida discrepa de las alegaciones de la recurrente. Subraya que es posible ejercer un control jurisdiccional sobre la decisión impugnada y que el juez conoce todos los documentos, incluidas las pruebas documentales clasificadas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 12 El órgano jurisdiccional remitente es el único competente para controlar la decisión impugnada; su resolución será final. El órgano jurisdiccional remitente considera que las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales son necesarias para la resolución del litigio. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si la normativa legal nacional controvertida en el presente asunto debe considerarse una aplicación del Derecho de la Unión y si, en consecuencia, la Carta es aplicable en el presente asunto. El órgano jurisdiccional remitente señala que la propia recurrente no indica los motivos por los que ello podría ser así.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente analiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la expresión «aplicará el Derecho de la Unión», remitiéndose al apartado 34 de la sentencia de 19 de abril de 2018, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), así como a los apartados 40 y 41 del auto de 24 de septiembre de 2019, *Spetsializirana prokuratura* (presunción de inocencia) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776), el apartado 25 de la sentencia de 6 de marzo de 2014, *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126) y el apartado 28 de la sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).
- 14 El órgano jurisdiccional remitente declara que la base jurídica tanto de la decisión controvertida de la NBU como de la decisión impugnada de la Comisión son exclusivamente disposiciones legales nacionales. Sin embargo, de la Orden n.º 134/2016 se desprende que la habilitación de seguridad de establecimiento incluye la designación de la clasificación de seguridad más alta de la información clasificada de la Unión Europea a la que el titular de la habilitación [de seguridad de establecimiento] debe tener acceso. Sin embargo, el Derecho nacional no

regula con mayor detalle el tratamiento de la información clasificada de la Unión Europea ni los pormenores del acceso a dicha información.

- 15 El órgano jurisdiccional remitente señala que, conforme al artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2013/488, esta Decisión establece los principios básicos y los estándares mínimos de seguridad para la protección de la ICUE [información clasificada de la UE]. Según el considerando 3 y el artículo 1, apartado 2, de la citada Decisión, dichos principios y estándares deberán ser respetados por los Estados miembros con arreglo a su Derecho nacional. De conformidad con el artículo 15, apartado 3, letras c) y d), de la Decisión 2013/488, los Estados miembros adoptarán, de conformidad con su Derecho nacional, las medidas adecuadas para garantizar que, cuando se maneje o almacene ICUE, las demás personas de los Estados miembros debidamente autorizadas para acceder a la ICUE y los contratistas de los Estados miembros también cumplan dicha Decisión. El artículo 16, apartado 3, letra a), inciso iii), de esa Decisión obliga a los Estados miembros a designar una ANS [autoridad nacional de seguridad] que garantice que toda persona empleada por un contratista haya sido debidamente habilitada o debidamente autorizada. El artículo 11, apartado 5, de la Decisión 2013/488 obliga expresamente a la autoridad nacional de seguridad de un Estado miembro a velar por que todos los contratistas o subcontratistas registrados en el respectivo Estado miembro que participen en contratos clasificados que requieran el acceso a información clasificada de grado CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL o SECRET UE/EU SECRET dispongan de una habilitación de seguridad de establecimiento. Los detalles de esta habilitación se regulan en el anexo V de la Decisión (véase el artículo 11, apartado 7).
- 16 Basándose en lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente concluye que la Decisión 2013/488 tiene por objeto imponer obligaciones concretas a los Estados miembros en materia de verificación de los contratistas. Dado que, con arreglo al artículo 288 TFUE, apartado 4, esta Decisión es vinculante en todos sus elementos para todos los Estados miembros, las autoridades nacionales están obligadas a tener en cuenta las obligaciones derivadas de esta Decisión al expedir y revocar habilitaciones de seguridad de establecimiento. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, es irrelevante a este respecto que la Decisión 2013/488 se refiera a la normativa nacional pertinente con arreglo a la cual debe proceder la NBU. El órgano jurisdiccional remitente considera que ello es consecuencia de la elección de la forma del acto jurídico (decisión) y del hecho de que vincula a los Estados miembros y no a los particulares. Con arreglo al artículo 291 TFUE, apartado 1, los Estados miembros adoptarán todas las medidas y procedimientos previstos en la legislación nacional para aplicar el acto.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Derecho nacional eslovaco no prevé procedimientos específicos para la expedición de una habilitación de seguridad de establecimiento a efectos de la Decisión 2013/488. El procedimiento nacional establece que se llevará a cabo una investigación de seguridad nacional con vistas a expedir una habilitación de seguridad industrial de conformidad con la normativa nacional. Sobre la base de esta última habilitación, se expide a la

empresa una habilitación de seguridad de establecimiento para el nivel de clasificación pertinente de la Unión Europea, cuya validez depende de la validez de la habilitación de seguridad industrial con arreglo al Derecho nacional. No obstante, tomando como base la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), el órgano jurisdiccional remitente considera que el hecho de que una normativa nacional no haya sido adoptada específicamente para aplicar un determinado acto jurídico de la Unión no significa que su aplicación no pueda constituir una aplicación del Derecho de la Unión.

- 18 El órgano jurisdiccional remitente considera que su control de la decisión impugnada puede constituir una situación en la que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión y a la que se aplica la Carta en virtud de su artículo 51, apartado 1.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la base jurídica de la Decisión 2013/488, que considera poco clara; el artículo 240 TFUE, apartado 3, que se cita en este contexto, se refiere únicamente a la forma en que el Consejo legisla en materia de procedimiento y de reglamento interno. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, la base jurídica de dicha Decisión no deberían ser los capítulos 4 o 5 del título V de la tercera parte del TFUE (cooperación judicial en materia penal y cooperación policial), con la consecuencia de que la competencia del Tribunal de Justicia en el sentido del artículo 276 TFUE se vería limitada en el presente asunto. Además, el órgano jurisdiccional remitente no considera que se trate de un supuesto en el que un Estado miembro no esté vinculado por las disposiciones de la Carta en virtud del artículo 346 TFUE, letra a). Según el órgano jurisdiccional remitente, el propio carácter o contenido de la Decisión 2013/488 no limita la licitud de la aplicación de los Tratados o de la Carta en el presente asunto y, por tanto, tampoco la competencia para la interpretación del Tribunal de Justicia.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 20 De la normativa nacional pertinente se desprende que la NBU y la Comisión deben indicar en sus decisiones los hechos en los que basan sus decisiones y su apreciación de los mismos. En la práctica, en las decisiones no se recoge específicamente la información clasificada. Solo contienen una referencia a la relevancia de las pruebas documentales pertinentes en las que se contiene la información clasificada. La jurisprudencia del Najvyšší súd (Tribunal Supremo, República eslovaca) y del Ústavný súd (Tribunal Constitucional, República eslovaca) permite este procedimiento. Las pruebas documentales que contienen información clasificada no están a disposición de la persona sometida a una habilitación de seguridad. En caso de reclamación contencioso-administrativa para revisar una decisión de revocación (retirada) de una habilitación de seguridad industrial o de una habilitación de seguridad de establecimiento, los jueces del Najvyšší správny súd (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) están facultados para examinar toda la información clasificada del expediente sin

restricciones. El abogado de una persona sometida a un procedimiento relativo a una habilitación de seguridad solo puede tener conocimiento de la información clasificada con el consentimiento de la dirección de la autoridad que creó la información clasificada de que se trate y la transmitió a la NBU. Según la jurisprudencia nacional, la decisión de conceder a un abogado acceso a información clasificada no puede ser objeto de recurso por separado. En cualquier caso, el abogado debe mantener la confidencialidad de la información clasificada, con la consecuencia de que ni siquiera puede ponerla en conocimiento de su cliente.

- 21 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un elemento del derecho de defensa no es solo el conocimiento de la motivación de la decisión administrativa adoptada, sino también el acceso a todos los elementos del expediente en los que se basó la autoridad administrativa. Las partes en el procedimiento deben tener derecho a ver toda prueba u opinión presentada al tribunal con el fin de influir en su decisión o responder a las pruebas empleadas. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de acceso al expediente puede, no obstante, ponderarse con los intereses de la seguridad nacional, pero tal ejercicio de ponderación no puede tener como efecto privar de toda efectividad al derecho de defensa, al no comunicar al interesado o a su abogado las razones esenciales en las que se fundamenta una determinada decisión. No basta con que el interesado o su abogado puedan acceder a dicha información solo después de haber sido autorizados para ello, sin que ni siquiera puedan conocer el fondo de las consideraciones en que se basan tales decisiones y no puedan, en ningún caso, utilizar a efectos de procedimientos administrativos o judiciales la información a la que se les ha concedido acceso.⁵ Asimismo, estos derechos del interesado no pueden sustituirse por el hecho de que se garantice al órgano jurisdiccional el acceso al expediente del asunto.⁶
- 22 El órgano jurisdiccional remitente considera que, a la luz de lo anterior, la respuesta a la segunda cuestión podría ser clara (*acte éclairé*), pero, a diferencia del presente asunto, el asunto C-159/21 se refería a la interpretación no solo del artículo 47 de la Carta, sino también del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/32,⁷ que prevé expresamente un derecho concreto de acceso del interesado a informaciones o fuentes cuya divulgación constituiría una amenaza para la seguridad nacional.

⁵ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2022 Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság y otros (C-159/21, EU:C:2022:708), apartados 50 y 51 y el fallo.

⁶ *Ibid*, apartado 57.

⁷ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60).

- 23 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la normativa contenida en el artículo 11 de la Decisión 2013/488 y en el anexo V de dicha Decisión confiere a la recurrente un derecho garantizado por el Derecho de la Unión cuya protección puede reclamar en virtud del artículo 47, apartado 1, de la Carta, es decir, si puede extraer de la Decisión 2013/488 el derecho a que no se revoque su habilitación de seguridad de establecimiento o el derecho a que la SBU respete determinados estándares procesales mínimos al revocar dicha habilitación. El órgano jurisdiccional remitente suscribe la opinión de que la Decisión 2013/488 no confiere directamente derechos a la parte recurrente, pero alberga dudas al respecto, porque deduce del artículo 11, apartados 2 y 3, de dicha Decisión que, en el caso de la celebración de contratos clasificados por la Secretaría General del Consejo (véase el anexo A), la realización de una investigación de seguridad con arreglo al artículo 11, apartados 4 y 5, de dicha Decisión es un requisito para la participación del contratista en el correspondiente procedimiento de licitación para la celebración de tal contrato. Así pues, la revocación (retirada) de una habilitación de seguridad de establecimiento afecta esencialmente a la capacidad de la recurrente para solicitar un contrato clasificado de este tipo. De ello podría deducirse que la Decisión 2013/488 otorga determinados derechos a los contratistas.
- 24 A continuación, remitiéndose al artículo 52, apartado 3, de la Carta, el órgano jurisdiccional remitente señala la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») sobre el control jurisdiccional de decisiones basadas en información clasificada. El TEDH consideró crucial que el tribunal que instruye el procedimiento tenga pleno acceso a la información clasificada.⁸ Según tal interpretación, en el presente asunto bastaría con que únicamente el órgano jurisdiccional nacional que instruye el procedimiento pudiera tener conocimiento de la información clasificada. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha subrayado en su jurisprudencia que esto no es suficiente a la luz del artículo 47, apartado 2, de la Carta.⁹ Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario obtener del Tribunal de Justicia una interpretación más precisa del artículo 47, apartado 2, de la Carta en relación con el presente asunto.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 25 En los procedimientos judiciales en los que intervengan la parte recurrente y la NBU, el órgano jurisdiccional nacional no podrá, sin el consentimiento de la NBU, permitir que la recurrente o su abogado tengan acceso a las partes del expediente que contengan información clasificada. Dado que las partes del expediente que contienen información clasificada son presentadas al órgano

⁸ Sentencia del TEDH en el asunto Regner contra República Checa, de 19 de septiembre de 2017, (recurso n.º 35289/11, CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

⁹ Sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 100), o sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 70.

jurisdiccional por la NBU, en la práctica solo la parte recurrente tiene un acceso limitado al expediente. Aunque el artículo 82, apartado 2, del Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo permite el acceso a aquellas partes del expediente que constituyen la práctica probatoria, en la práctica nacional, el examen por el órgano jurisdiccional del expediente presentado por la autoridad administrativa no se considera una práctica de la prueba.

- 26 De conformidad con el artículo 82, apartados 2 y 3, del Código de Procedimiento de lo Contencioso-Administrativo, el acceso a las partes del expediente que contengan información clasificada está sujeta a que la persona que tenga acceso cumpla las condiciones establecidas en la Ley n.º 215/2004. En la práctica, por tanto, la recurrente necesita una habilitación de seguridad industrial válida y su abogado necesita una habilitación de seguridad o el consentimiento de la autoridad competente de conformidad con la Ley n.º 215/2004.
- 27 En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente no aplique en el presente asunto el Derecho y la práctica nacionales descritos en la segunda cuestión, este órgano jurisdiccional se pregunta cómo y en qué medida debe garantizar que la recurrente pueda ver la información clasificada. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente trata de determinar si del artículo 47, apartado 2, de la Carta puede deducirse directamente un procedimiento específico o una obligación del órgano jurisdiccional nacional a este respecto. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha destacado que el órgano jurisdiccional está obligado a dar acceso a la parte en el procedimiento a determinada información que haya recibido de la autoridad administrativa, y no a todo el expediente en el que conste dicha información.¹⁰ Habida cuenta de las ambigüedades que rodean a la Decisión 2013/488, que dieron lugar a la presentación de las cuestiones primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente considera importante que el Tribunal de Justicia interprete el artículo 47, apartado 2, de la Carta también en relación con los aspectos de la información clasificada regulados por dicha Decisión.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 28 La revocación de una habilitación de seguridad de establecimiento en el sentido de la Decisión 2013/488 es solo una consecuencia directa de la revocación de una habilitación de seguridad industrial sobre la base de la normativa nacional.
- 29 Sin embargo, una comparación de los requisitos en materia de seguridad industrial con arreglo a la normativa nacional y a la Decisión 2013/488 muestra que no son idénticos, sino que en la normativa nacional el riesgo de seguridad se entiende de manera más amplia. En efecto, según el apartado 9 del anexo V de la Decisión 2013/488, el riesgo de seguridad solo se incluye en la letra b) en relación con la «propiedad, el control o cualquier posible influencia indebida». En el caso de una

¹⁰ Sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), apartado 100, o sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 70.

empresa, la Ley n.º 215/2004 considera riesgo de seguridad tanto una actuación contra los intereses de la República Eslovaca en ámbitos específicos (defensa, seguridad, relaciones internacionales), como una conexión exterior, comercial o patrimonial específica que pueda perjudicar los intereses de la República Eslovaca. El anexo V de la Decisión 2013/488 no hace referencia a tales riesgos. Con arreglo al artículo 11, apartado 5, de la Decisión 2013/488, la autoridad nacional de seguridad actuará de conformidad con la legislación nacional, que podrá regular más ampliamente los criterios para determinar un riesgo de seguridad. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, en el presente asunto, la decisión impugnada de la Comisión, así como la decisión recurrida de la NBU, se basan en riesgos de seguridad regulados únicamente por la Ley n.º 215/2004.

- 30 Dado que las disposiciones de la Carta solo se dirigen a los Estados miembros cuando estos aplican el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente duda que el presente asunto sea un caso de este tipo.
- 31 Si del artículo 47 de la Carta se derivara un derecho (posiblemente una obligación) de conceder a la recurrente o a su abogado acceso a la información clasificada pertinente, será necesario determinar si esto también se aplica a la información clasificada relativa al riesgo de seguridad en el sentido del Derecho nacional, pero no en el sentido de la Decisión 2013/488. Por ejemplo, la información clasificada sobre la actuación de la recurrente contra los intereses de la República Eslovaca con arreglo al artículo 49, apartado 2, letra a), de la Ley n.º 215/2004 no es relevante para el resultado desde la perspectiva de los criterios recogidos en el apartado 9 del anexo V de la Decisión 2013/488. En este caso, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 51, apartado 2, de la Carta puede interpretarse en el sentido de que se opone a que la actuación del órgano jurisdiccional nacional en relación con dicha información clasificada se base directamente en el artículo 47 de la Carta y en la inaplicación del Derecho nacional.
- 32 Por otra parte, sin embargo, tanto la NBU como la Comisión, que es la parte recurrida, decidieron revocar (retirar) la habilitación de seguridad de establecimiento en el sentido del artículo 11 de la Decisión 2013/488 y de su anexo V por la única razón de que revocaron (retiraron) simultáneamente la habilitación de seguridad industrial de conformidad con el artículo 50 de la Ley n.º 215/2004. Aunque esta última habilitación fue revocada únicamente por un riesgo de seguridad que no se mencionaba expresamente en el punto 9 del anexo V de la Decisión 2013/488, el órgano jurisdiccional remitente opina, no obstante, que las exigencias del artículo 47 de la Carta también pueden interpretarse en el sentido de que se aplican íntegramente a cualquier información clasificada que haya sido relevante para la revocación (retirada) de la habilitación de seguridad de establecimiento, se refiera o no a las circunstancias mencionadas en el punto 9 del anexo V de la Decisión 2013/488.