

Asunto C-332/23**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:**

25 de mayo de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de mayo de 2023

Solicitante:

Inspektorat kam Visshia sadeben savet

Objeto del procedimiento principal

En cumplimiento de su obligación de llevar un registro de las declaraciones de patrimonio de los jueces y fiscales, el Inspektorat kam Visshia sadeben savet (Autoridad de Inspección del Consejo Superior del Poder Judicial; en lo sucesivo, «Inspección») solicita al órgano jurisdiccional remitente autorización para acceder al secreto bancario relativo a los datos del saldo en cuenta a 31 de diciembre de 2022 de seis jueces y fiscales y de cinco miembros de sus familias.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Remisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE en relación con la interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del Reglamento General de Protección de Datos. Se plantean seis cuestiones referentes, por un lado, a la compatibilidad de la prórroga de las funciones de una autoridad de inspección del poder judicial (Inspección), una vez expirado su mandato, con las exigencias de una justicia imparcial, y, por otro, al alcance del control por el órgano jurisdiccional que, como autoridad [competente], resuelve sobre la revelación de datos personales, debiendo examinar el cumplimiento de los requisitos formales.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que

constituye, de por sí o en determinadas condiciones, un incumplimiento de la obligación que incumbe a los Estados miembros de garantizar la tutela judicial efectiva en cuanto a un control judicial independiente el hecho de que puedan ser prorrogadas indefinidamente las funciones de una autoridad facultada para imponer sanciones disciplinarias a los jueces y para obtener datos relativos al patrimonio de estos, una vez concluido el mandato de dicho organismo, cuya duración está establecida en la Constitución? En caso de que sea admisible tal prórroga de esas funciones, ¿en qué condiciones lo es?

- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) 2016/679 [...], 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 [...] (Reglamento general de protección de datos; en lo sucesivo, «RGPD»), en el sentido de que

la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario con fines de comprobación del patrimonio de jueces y fiscales, datos que posteriormente son publicados, constituye una actividad que no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión? ¿Es distinta la respuesta si esta actividad incluye también la comunicación de datos de los miembros de la familia de jueces y fiscales, que no sean ellos mismos jueces ni fiscales?

- 3) En caso de respuesta a la segunda cuestión en el sentido de que es aplicable el Derecho de la Unión, ¿debe interpretarse el artículo 4, punto 7, del RGPD en el sentido de que

una autoridad judicial que concede a otra autoridad del Estado el acceso a datos sobre los saldos de cuentas de jueces y fiscales y de miembros de sus familias determina los fines o los medios del tratamiento de datos personales, por lo que se considera «responsable» del tratamiento de los datos personales?

- 4) En caso de respuesta a la segunda cuestión en el sentido de que es de aplicación el Derecho de la Unión y de respuesta negativa a la tercera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 51 del RGPD en el sentido de que

una autoridad judicial que concede a otra autoridad del Estado el acceso a datos sobre los saldos de cuentas de jueces y fiscales y de miembros de sus familias es responsable de supervisar [la aplicación del] RGPD, por lo que debe considerarse «autoridad de control» respecto a tales datos?

- 5) En caso de respuesta a la segunda cuestión en el sentido de que es aplicable el Derecho de la Unión y de respuesta afirmativa a la tercera o a la cuarta cuestión, ¿deben interpretarse los artículos 32, apartado 1, letra b), o 57, apartado 1, letra a), del RGPD en el sentido de que

una autoridad judicial que concede a otra autoridad del Estado el acceso a datos sobre los saldos de cuentas de jueces y fiscales y de miembros de sus familias está obligada, si se conoce que existió una vulneración de la protección de datos personales cometida en el pasado por la autoridad a la que se pretende conceder dicho acceso, a recabar información sobre las medidas adoptadas para la protección de los datos y, al decidir sobre la concesión del acceso, debe tener en cuenta la idoneidad de estas medidas?

- 6) En caso de respuesta a la segunda cuestión en el sentido de que es aplicable el Derecho de la Unión, y con independencia de la respuesta a la tercera y a la cuarta cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 79, apartado 1, del RGPD, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que,

cuando el Derecho nacional de un Estado miembro dispone que determinadas categorías de datos solo pueden comunicarse previa autorización judicial, el órgano jurisdiccional competente al respecto debe conceder de oficio tutela judicial a las personas cuyos datos se comunican, obligando a la autoridad que ha solicitado el acceso a los datos y de la que consta que en el pasado vulneró la protección de datos personales a facilitar información sobre las medidas adoptadas con arreglo al artículo 33, apartado 3, letra d), del RGPD y su aplicación efectiva?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas y jurisprudencia del Tribunal de Justicia

Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TUE»): artículo 19, apartado 1, párrafo segundo

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículo 47

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 (RGPD): artículos 2, apartado 2, letra a), 4, punto 7, 32, apartado 1, letra b), 33, apartado 3, letra d), 51, 57, apartado 1, letra a), y 79, apartado 1

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 2023, *Inspekția Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391)

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico) (C-439/19, EU:C:2021:504)

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551)

Disposiciones de Derecho nacional y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales

Konstitutsia na Republika Balgaria (Constitución de la República de Bulgaria): artículos 117 y 132a

Zakon za zashtita na lichnite danni (Ley de Protección de Datos Personales): artículos 6, 12a, 17, 17a y 20

Zakon za sadebnata vlast (Ley del Poder Judicial): artículos 54 y 175a a 175f. En particular:

Artículo 175e: «1. Dentro de los seis meses siguientes a la expiración del plazo de presentación de [las declaraciones de patrimonio de jueces y fiscales], la [Inspección] comprobará la veracidad de los datos facilitados.

[...]

6. [...] El inspector jefe y los inspectores de la [Inspección] podrán solicitar al Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia) de la región donde el interesado tenga su residencia habitual la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario [...].»

Zakon za kreditnite institutsii (Ley de Entidades Bancarias): artículo 62:

«7. El juez del Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia), en sesión a puerta cerrada, responderá a la solicitud [...] mediante resolución motivada en un plazo no superior a 24 horas desde la recepción de la solicitud; en su resolución fijará el período al que se han de referir los datos [...]. La resolución adoptada por el tribunal no es recurrible.»

Sentencia n.º 12/27.09.2022 en el asunto n.º 7/2022 del Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional)

Sentencia n.º 260704/25.02.2022 en el procedimiento de apelación en el asunto civil n.º 3611/2021 del Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La Inspección se creó en 2007 mediante una modificación de la Constitución de la República de Bulgaria. Está compuesta por un inspector general y diez inspectores

que investigan cuando existen indicios de influencia indebida en jueces y fiscales; desde 2015, la Inspección supervisa las declaraciones de patrimonio de los jueces y fiscales y busca posibles conflictos de intereses. Los inspectores se nombran por un período de cuatro años y el inspector jefe por cinco años.

- 2 A fecha de hoy, la última vez que se eligió a los inspectores fue el 18 de febrero de 2016, tomando posesión de su cargo ese mismo año. La inspectora jefe fue nombrada el 2 de mayo de 2015, y permanece en el cargo desde 2015.
- 3 El 18 de julio de 2019, varios medios de información búlgaros informaron de que los datos de M. T., juez del Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía) y antigua presidenta de la asociación judicial, habían sido publicados íntegramente en la página web de la Inspección, a pesar de que no estaba permitida la publicación de su domicilio ni del nombre de su cónyuge y su hijo.
- 4 Según una comunicación de la Komisia za zashtita na lichnite danni (Comisión de Protección de Datos Personales, Bulgaria; en lo sucesivo, «Comisión») de 21 de enero de 2020, en 2019 se publicaron de esta forma veinte declaraciones de jueces y fiscales, por lo que se impuso a la Inspección una multa de 2 000 levas búlgaras (BGN). No consta si esta decisión fue objeto de control judicial y si adquirió firmeza.
- 5 En la sentencia de libre acceso n.º 260704/25.02.2022, dictada en el procedimiento de apelación en el asunto civil n.º 3611/2021, el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía), en su condición de tribunal de apelación, confirmó la destitución de 9 de agosto de 2019 del funcionario responsable de que se publicasen las declaraciones sin ocultar los datos que no debían divulgarse. En la página [web] del Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo) no figura información alguna sobre un posible recurso de casación contra esta sentencia.
- 6 Tras expirar el plazo para la presentación de las declaraciones anuales de patrimonio e ingresos de los jueces y fiscales correspondiente al año 2022, la Inspección solicitó al órgano jurisdiccional remitente el levantamiento del secreto bancario (información sobre los saldos de cuentas) de seis jueces y fiscales con residencia habitual en Sofía, así como de sus cónyuges y sus hijos menores de edad.
- 7 El órgano jurisdiccional remitente no tiene constancia de que las circunstancias que condujeron a la publicación ilegal de los datos personales hayan sido subsanadas, ni tiene información sobre las medidas adoptadas por la Inspección para prevenir nuevas incidencias. Hasta ahora, tampoco era habitual que los órganos jurisdiccionales solicitasen tal información.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Primera cuestión prejudicial

- 8 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar la competencia de la Inspección (representada por sus inspectores) para presentar las solicitudes en el momento en que lo hicieron. Al parecer del órgano jurisdiccional remitente, esta cuestión afecta directamente a la independencia de la justicia, pues el conocimiento de datos sobre la situación patrimonial de los jueces y los miembros de sus familias, así como la utilización de estos datos en el ámbito de sus atribuciones, permite a la Inspección proponer sanciones disciplinarias a jueces y fiscales.
- 9 El órgano jurisdiccional remitente observa que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, todas las cuestiones que presentan alguna relación con la independencia judicial están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sin necesidad de que se vean afectadas otras disposiciones del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 11 de mayo de 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, apartado 42).
- 10 Además, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones relativas a la independencia de todos los órganos capacitados para abrir una investigación disciplinaria contra jueces que apliquen el Derecho de la Unión y que puedan plantear una petición de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y deben ser examinadas en todo procedimiento en que intervengan tales órganos (véase la sentencia de 11 de mayo de 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, apartados 47 y 49). En este examen se ha de tener en cuenta también el procedimiento de nombramiento para dichos órganos, incluidas las garantías contra la influencia política en el ejercicio de sus funciones (véase la sentencia de 11 de mayo de 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, apartados 50 y 51).
- 11 Así pues, tanto el mandato del inspector general como el de todos los inspectores ha expirado, sin que se hayan nombrado nuevas personas para ocupar sus cargos. La decisión sobre la elección de los nuevos miembros de la Inspección le corresponde al Parlamento búlgaro, llamado *Narodno sabranie* (Asamblea Nacional), que desde hace dos años incumple esta obligación respecto a los inspectores, y desde hace más de tres años respecto al inspector general.
- 12 Entretanto, el *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional) de la República de Bulgaria ha declarado, en su sentencia n.º 12/27.09.2022, que «*el inspector general y los inspectores de la Inspección, una vez expirado su mandato, deben seguir desempeñando sus funciones hasta que la Asamblea Nacional haya elegido un nuevo inspector general o nuevos inspectores*». En dicha sentencia se dedicaron extensos argumentos a la ponderación entre las necesidades de

seguridad jurídica y los riesgos de abuso de poder en caso de prorrogarse el mandato de los órganos regulados en la Constitución, llegando a la conclusión de que en el caso de autos preponderaba el mantenimiento de las funciones de la autoridad de control sobre los riesgos de abuso por parte de los miembros cuyo mandato haya expirado, quienes deberán cesar en sus funciones según lo que decida la Asamblea Nacional (órgano de naturaleza política). Aunque las dudas sobre la independencia de la Inspección en el presente caso proceden del órgano legislativo, la sentencia del Konstitutionsen sad pasa por alto el papel de la autoridad de control dentro del sistema judicial. En ella no se ha examinado si los miembros de la Inspección que siguen en su cargo, pese a haber expirado su mandato, no ejercen una influencia excesiva en el sistema judicial.

- 13 Por estas razones, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si esta interpretación del Konstitutionsen sad (Tribunal Constitucional), referida al funcionamiento de los órganos del Estado, es compatible con el Derecho de la Unión; dicho de otra manera, si el Derecho de la Unión no impone a las garantías de independencia de los órganos del Estado que ejercen control sobre la justicia exigencias más estrictas que las declaradas por el Konstitutionsen sad. A este respecto, procede dilucidar si, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, tal prórroga del mandato puede comprometer las garantías de independencia de la Inspección, como órgano que puede solicitar sanciones disciplinarias contra los jueces y, en caso de respuesta afirmativa, qué criterios se han de aplicar para determinar si es admisible tal prórroga de los mandatos en dichos órganos y durante cuánto tiempo más (primera cuestión prejudicial).

Segunda cuestión prejudicial

- 14 Las condiciones del tratamiento de datos personales en la Unión Europea y el régimen de control de este tratamiento se establecen fundamentalmente en el RGPD. Este impone determinadas obligaciones a las personas que tratan datos personales o que son responsables del tratamiento, así como a los organismos de control.
- 15 En el presente asunto, procede examinar en qué medida, en su caso, está comprendida en el ámbito de aplicación del RGPD la actividad de los órganos jurisdiccionales búlgaros al conceder el acceso a determinadas categorías de datos legalmente protegidos por un deber de secreto en Bulgaria (los datos sobre los saldos de cuentas) con el fin de comprobar la situación patrimonial de los jueces y fiscales. En particular, el artículo 2, apartado 2, letra a), del RGPD establece que este no es aplicable en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente observa que las normas relativas a las declaraciones de patrimonio de jueces y fiscales y su comunicación no se inscriben en el ejercicio de una actividad que esté directamente regulada por el Derecho de la Unión. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiterada jurisprudencia que no todas las actividades realizadas por los órganos del Estado

en ejercicio de sus competencias públicas se han de excluir del ámbito de aplicación del RGPD, sino solo aquellas que afectan a la seguridad nacional o a la defensa [véase la sentencia de 22 de junio de 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico), C-439/19, EU:C:2021:504, apartados 65 y 66]. Así pues, cuando se trate de una actividad de Derecho público relativa a la determinación de la situación económica de los jueces y fiscales y a las garantías de honradez de estos, resulta necesaria una respuesta inequívoca acerca de la aplicabilidad del RGPD (segunda cuestión prejudicial). En aras de la exhaustividad, el órgano jurisdiccional remitente quiere señalar que las solicitudes que ha recibido para la comunicación de los saldos en cuenta no solo se refieren a jueces y fiscales, sino también a miembros de sus familias, que no son ellos mismos ni jueces ni fiscales.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 17 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente ha de examinar su propio papel como órgano que concede a la Inspección acceso a los datos personales de las personas supervisadas. En el RGPD no se regula expresamente la posición jurídica y las obligaciones del tribunal, que no puede acceder directamente a los datos personales, pero que está obligado a conceder una autorización formal de acceso al organismo que pretende tratarlos.
- 18 En este punto es preciso señalar que, según la tesis predominante, los órganos jurisdiccionales ejercen un control meramente formal en el procedimiento previsto en el artículo 62, apartado 7, de la Ley de Entidades Bancarias, en relación con el artículo 175e, apartado 6, de la Ley del Poder Judicial, control que se limita a la cuestión de si las personas afectadas por la comunicación de sus datos protegidos por el secreto bancario tienen la condición de personas obligadas a emitir una declaración en el sentido de la Ley del Poder Judicial, es decir, si son jueces o fiscales o personas vinculadas a estos por lazos de parentesco o de relación afectiva. Aparentemente, en una aplicación acrítica de la normativa nacional, los jueces siempre deben autorizar la comunicación de los datos bancarios. Otra cosa sucedería, en cambio, si el tribunal hubiese de considerarse como responsable del tratamiento de los datos personales cuyo acceso autoriza, ya que al responsable le incumben una serie de obligaciones para la garantía de la seguridad de los datos en virtud de los artículos 32 a 34 del RGPD, entre las cuales figura un mínimo control de las medidas de seguridad existentes.
- 19 De conformidad con la definición que contiene el artículo 4, punto 7, del RGPD, el «responsable» de los datos personales determina, «solo o junto con otros, [...] los fines y medios del tratamiento». Habrá de observarse la norma especial siguiente: «si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros».

- 20 El Derecho búlgaro no regula quién es el responsable de los datos personales en el procedimiento previsto en el artículo 62, apartado 7, de la Ley de Entidades Bancarias, en relación con el artículo 175e, apartado 6, de la Ley del Poder Judicial. Los artículos 17 y ss. de la Ley de Protección de Datos establecen las funciones de la Inspección como autoridad de control respecto a la protección de datos en el procedimiento judicial, a efectos del artículo 23, apartado 1, letra f), del RGPD, en relación con el considerando 20 de este. Sin embargo, en el caso de autos, el tribunal no recaba datos personales bajo la supervisión de la Inspección, sino todo lo contrario: la Inspección, en ejercicio de sus competencias legales, recaba y trata datos personales para los fines de los artículos 175a y 175d de la Ley del Poder Judicial (recogida y supervisión de información relativa al patrimonio de jueces y fiscales a efectos de garantizar la transparencia e independencia del procedimiento judicial). El tribunal ejerce un control sobre este proceso, al conceder o denegar la autorización para acceder a los datos.
- 21 A este respecto, aunque los órganos jurisdiccionales no gozan de acceso directo a los datos personales cuya comunicación se solicita (ello no es necesario para que una persona se considere «responsable»; véase la sentencia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punto 3 del fallo), en cierto modo determinan los fines del tratamiento, al conceder o denegar el acceso a los datos personales sujetos a secreto bancario. En consecuencia, parece concebible que, desde cierta interpretación de la ley, se vea al tribunal como un órgano que determina los fines del tratamiento de datos.
- 22 Es preciso observar, además, que el legislador búlgaro no ha hecho uso de su facultad de establecer a qué organismo le incumben los derechos y obligaciones del responsable en esta situación especial, en la que los fines del tratamiento de los datos personales están determinados por la ley. En tales circunstancias, procede aclarar si el tribunal que concede el acceso debe considerarse responsable de los datos personales junto con la Inspección (tercera cuestión prejudicial).
- 23 Dada la imprecisa normativa nacional, es necesario también responder a la cuestión de si la autoridad judicial que comprueba las condiciones para que otro órgano del Estado acceda a ciertos datos personales protegidos por el secreto bancario puede considerarse también autoridad de control, que ejerce parte de las facultades previstas en el RGPD, en el estricto ámbito del control sobre el acceso a los datos (cuarta cuestión prejudicial).

Cuestiones prejudiciales quinta y sexta

- 24 En el caso de autos, es de dominio público que la Inspección cometió en el pasado una infracción en materia de protección de datos, al publicar la declaración de patrimonio e ingresos de una juez (M. T.) donde se comunicaban ciertos datos personales suyos que no debían publicarse. Esto sucedió en 2019 y la infracción se calificó como negligencia grave (en los datos publicados, el funcionario, que acabó siendo destituido, declaró que en el archivo «no se podía suprimir nada», es decir, que no se podía ocultar información alguna). Tras una comunicación de la

Comisión, autoridad principal de control constituida en Bulgaria con arreglo al artículo 51 del RGPD, se impuso a la Inspección una multa por esta infracción.

- 25 En tales circunstancias, especialmente teniendo en cuenta la información de conocimiento público sobre la total ausencia de medidas para proteger los datos personales (como se desprende de la motivación de la sentencia dictada en el asunto relativo a la destitución del funcionario responsable, que al parecer fue el único que asumió alguna responsabilidad por el incidente), el tribunal, en caso de desempeñar el papel de responsable o de autoridad de control, solo debería conceder el acceso al secreto bancario después de recabar información sobre las medidas de protección aplicadas y tras convencerse de que estas medidas, al menos *prima facie*, garantizan la protección frente a una nueva infracción de la seguridad de los datos personales (quinta cuestión prejudicial).
- 26 A título complementario, procede responder también a la cuestión de si el tribunal al que el Derecho nacional faculta para autorizar el acceso a datos personales protegidos por el secreto bancario, aunque no se considere responsable de los datos personales ni autoridad de control, puede llevar a cabo, en virtud del artículo 79 del RGPD, las comprobaciones oportunas para garantizar la tutela judicial efectiva (sexta cuestión prejudicial). En realidad, esta disposición está concebida para los casos en que el interesado solicite explícitamente la protección del tribunal. Sin embargo, si el procedimiento para la comunicación de los datos se tramita sin la intervención del interesado y el Derecho nacional ha introducido expresamente un control judicial, todo apunta a que el tribunal también ha de poder actuar de oficio. Así podría deducirse también del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 47 de la Carta a todas las personas. A falta de tal obligación, el tribunal se vería constreñido a efectuar un control formal y a confirmar las actuaciones de la Administración, algo que, según parece, es contrario a los objetivos del artículo 79 del RGPD.