Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 4 de octubre de 2024[1]

Asuntos acumulados C-313/23, C-316/23 y C-332/23

Inspektorat kam Visshia sadeben savet

[Peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Órgano de inspección judicial competente para proponer la incoación de un procedimiento disciplinario a jueces y fiscales — Mantenimiento de las funciones de los miembros del órgano de inspección judicial más allá de la duración legal de su mandato — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Concepto de "responsable del tratamiento" — Determinación por el Derecho nacional de los fines y los medios del tratamiento — Seguridad de los datos personales — Autoridad judicial que autoriza al órgano de inspección judicial a acceder a los datos personales relativos al saldo de las cuentas bancarias de los jueces, de los fiscales y de los miembros de sus familias»

I. Introducción

1. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse, por primera vez, sobre la compatibilidad con el artículo 19 TUE de una normativa nacional que autoriza a los miembros de un cuerpo de inspección judicial con competencias en materia de procedimientos disciplinarios contra jueces y fiscales a seguir ejerciendo, *de facto* y por tiempo indefinido, sus funciones más allá de la duración legal de su mandato.

2. También permitirá al Tribunal de Justicia proseguir su labor de interpretación del Reglamento (UE) 2016/679,[2] precisando, por una parte, su jurisprudencia relativa a la designación por el Derecho nacional del responsable del tratamiento de datos personales y, por otra parte, el objeto del recurso judicial previsto en el artículo 79, apartado 1, de dicho Reglamento.

[1] Lengua original: francés.

[2] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. Son pertinentes en el presente asunto el artículo 19 TUE, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y los artículos 4, 5, 32, 33 y 79 del RGPD.

B. Derecho búlgaro

1. Constitución búlgara

4. El artículo 117, apartado 2, de la Konstitutsiya na Republika Bulgaria (Constitución de la República de Bulgaria; en lo sucesivo, «Constitución búlgara»), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, dispone:

«El poder judicial es independiente. En el ejercicio de sus funciones, los jueces, los jurados, los fiscales y los jueces de instrucción solo están sometidos a la ley.»

5. El artículo 132a de dicha Constitución, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, establece:

«(1) Se creará un cuerpo de inspección en el Consejo Superior del Poder Judicial. Dicho cuerpo estará compuesto por un inspector general y diez inspectores.

(2) El inspector general será elegido por la Asamblea Nacional por mayoría de dos tercios de sus miembros, por un período de cinco años.

(3) Los inspectores serán elegidos por la Asamblea Nacional por un período de cuatro años, de conformidad con el procedimiento establecido en el apartado 2.

(4) El inspector general y los inspectores podrán ser reelegidos, si bien no podrán serlo por dos mandatos consecutivos.

[…]

(6) La Inspección supervisa las actividades de las autoridades judiciales, sin perjuicio de la independencia de los jueces, jurados, fiscales y jueces de instrucción en el ejercicio de sus funciones. La Inspección lleva a cabo controles sobre la integridad y los conflictos de intereses de los jueces, fiscales y jueces de instrucción, sobre sus declaraciones de bienes y sobre la identificación de las acciones que dañan la reputación del poder judicial y las relacionadas con la vulneración de la independencia de los jueces, fiscales y jueces de instrucción. El inspector general y los inspectores son independientes y solo están sujetos a la ley en el ejercicio de sus funciones.

(7) La Inspección actuará de oficio, a iniciativa de los ciudadanos, de las personas jurídicas y de los órganos del Estado, incluidos los jueces, fiscales y jueces de instrucción.

[…]

(10) Las condiciones y el procedimiento aplicables a la elección y al cese del inspector general y de los inspectores, así como la organización y el funcionamiento del cuerpo de inspección, se establecerán por ley.»

2. Ley del Poder Judicial

6. El artículo 46 de la Zakon za sadebnata vlast (Ley del Poder Judicial) (DV n.º 64, de 7 de agosto de 2007) está redactado en los siguientes términos:

«La Asamblea Nacional elegirá al inspector general y a cada uno de los inspectores individualmente por mayoría de dos tercios de los diputados.»

7. El artículo 54 de dicha Ley establece lo siguiente:

«(1) La Inspección

[…]

2. supervisa la organización de la apertura y del desarrollo de los procedimientos judiciales, de los procedimientos de instrucción por parte de la fiscalía y de las investigaciones, así como la conclusión de los asuntos en los plazos fijados;

[…]

6. propone sanciones disciplinarias contra jueces, fiscales, jueces de instrucción y responsables administrativos del poder judicial;

7. emite advertencias, sugerencias e informes a otras autoridades estatales, incluidas las autoridades del sistema judicial;

8. lleva a cabo controles sobre la integridad y los conflictos de intereses de los jueces, fiscales y jueces de instrucción, sobre sus declaraciones de bienes y sobre la identificación de las acciones que dañan la reputación del poder judicial y las relacionadas con la vulneración de la independencia de los jueces, fiscales y jueces de instrucción;

[…]

15. controla el tratamiento de los datos personales en los casos contemplados en el artículo 17, apartado 1, de la Ley de Protección de Datos Personales.

(2) Al llevar a cabo la supervisión a que se refiere el apartado 1, punto 15, la Inspección desempeñará las funciones y ejercerá las facultades previstas en la Ley de Protección de Datos Personales.

[…]»

8. El artículo 175a de la Ley del Poder Judicial establece en su apartado 1:

«Los jueces, fiscales y jueces de instrucción deberán presentan las siguientes declaraciones a la [Inspección]:

1. una declaración de bienes e intereses en dos partes;

2. una declaración de cambio de circunstancias, en relación con la declaración a que se refiere el punto 1, de la parte relativa a los intereses contemplados en el artículo 175b, apartado 1, puntos 11 a 13, y al origen de los fondos en caso de amortización anticipada de deudas y préstamos.

[…]»

9. El artículo 175b, apartado 4, de dicha Ley dispone lo siguiente:

«Los jueces, fiscales y jueces de instrucción deberán declarar el patrimonio y los ingresos de su cónyuge o de las personas con las que convivan de hecho en calidad de cónyuge y de sus hijos menores de edad.»

10. El artículo 175e de la Ley del Poder Judicial tiene el siguiente tenor:

«(1) En los 6 meses siguientes a la expiración del plazo de presentación de la declaración, la [Inspección] comprobará la veracidad de los datos facilitados.

[…]

(6) La [Inspección] podrá obtener información de los sistemas de información a que se refieren los artículos 56 y 56a de la Ley de Entidades de Crédito. El inspector general y los inspectores de la [Inspección] podrán solicitar la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario al Rayonen sad (tribunal de primera instancia, Bulgaria) de la circunscripción en la que tenga su domicilio el interesado, a menos que se haya dado el consentimiento con arreglo al artículo 62, apartado 5, punto 1, de la Ley de Entidades de Crédito. El consentimiento se dará ante la [Inspección] por escrito, sin certificación notarial de la firma, en un formulario aprobado por el inspector general.»

3. Ley de Entidades de Crédito

11. La Zakon za kreditnite institutsii (Ley de Entidades de Crédito) (DV n.º 59, de 21 de julio de 2006) establece en su artículo 62, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal:

«(1) Se prohíbe a los empleados bancarios, a los miembros de los órganos de gestión y supervisión de los bancos, a los agentes del Banco Nacional de Bulgaria (BNB), a los empleados y a los miembros del Consejo de Administración del Fondo de Garantía de Depósitos, a los liquidadores, a los administradores provisionales y a los síndicos, así como a cualquier otra persona que trabaje para un banco, revelar o utilizar en su propio beneficio o en beneficio de los miembros de su familia información que constituya secreto bancario.

(2) El secreto bancario estará constituido por los hechos y las circunstancias que afecten a los saldos y a las operaciones de las cuentas y depósitos de los clientes del banco.

[…]

(5) Salvo en el caso del BNB y a los efectos y en las condiciones del artículo 56, el banco solo podrá facilitar la información a que se refiere el apartado 2 relativa a clientes individuales:

1. con su consentimiento;

2. en virtud de una resolución judicial adoptada de conformidad con los apartados 6 y 7;

[…]

(6) El órgano jurisdiccional también podrá ordenar la comunicación de la información mencionada en el apartado 2 a solicitud:

[…]

12. del inspector general o de un inspector de la [Inspección].

(7) El juez del Rayonen sad [(tribunal de primera instancia)], en sesión a puerta cerrada, responderá mediante resolución motivada a la solicitud mencionada en el apartado 6 en un plazo no superior a 24 horas desde la recepción de la solicitud y precisará el período al que se refiere la información mencionada en el apartado 1. La resolución adoptada por el tribunal no es recurrible.

[…]»

4. Ley de Protección de Datos Personales

12. El artículo 17 de la Zakon za zashtita na lichnite danni (Ley de Protección de Datos Personales) (DV n.º 1, de 4 de enero de 2002) dispone:

«(1) La [Inspección] supervisará y controlará el cumplimiento del [RGPD], de la presente Ley y de los actos en materia de protección de datos personales cuando los datos personales sean tratados por:

1. el órgano jurisdiccional en el ejercicio de sus funciones como autoridad del poder judicial, y

2. la fiscalía y las autoridades de investigación en el ejercicio de sus funciones como autoridad del poder judicial con fines de prevención, detección, instrucción o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales.

[…]»

13. El artículo 39, apartado 1, de dicha Ley está redactado en los siguientes términos:

«En caso de vulneración de los derechos que le confieren el [RGPD] y la presente Ley, el interesado podrá impugnar los actos y acciones del responsable y del encargado del tratamiento ante un órgano jurisdiccional de conformidad con el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo.»

III. Hechos que originaron el litigio, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

14. La Inspektorat kam Visshia sadeben savet (Inspección del Consejo Superior del Poder Judicial, Bulgaria; en lo sucesivo, «Inspección») solicitó, el 15 de mayo de 2023, ante el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria) que se comunicaran los datos protegidos por el secreto bancario relativos al patrimonio de varios jueces y fiscales y de los miembros de sus familias.

15. El tribunal remitente considera que procede, en primer lugar, comprobar si la Inspección es competente para presentar ante él una solicitud de comunicación de datos protegidos por el secreto bancario. A este respecto, precisa que dicha autoridad, que fue creada mediante una modificación de la Constitución búlgara en 2007, está compuesta por un inspector general del poder judicial y diez inspectores elegidos por el Parlamento búlgaro por un período de cinco y cuatro años, respectivamente. En el presente asunto, los mandatos del inspector general y de todos los inspectores expiraron en 2020, sin que el Parlamento haya procedido a la elección de nuevos miembros.

16. El citado tribunal indica que, mediante sentencia de 27 de septiembre de 2022, el Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional, Bulgaria) declaró que, una vez expirado el mandato de los miembros de la Inspección, estos tienen que seguir desempeñando sus funciones hasta que se elijan nuevos miembros. Dicho esto, el tribunal remitente desea saber si, a la luz del Derecho de la Unión, la prórroga de los mandatos de estos miembros puede afectar a la independencia de esa autoridad, en la medida en que está facultada para incoar procedimientos disciplinarios contra los jueces. En caso afirmativo, el referido órgano jurisdiccional desea conocer los criterios que permiten determinar si tal prórroga es admisible.

17. En segundo lugar, el tribunal remitente se pregunta sobre la función y las obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales que autorizan el acceso de la Inspección a los datos personales de los jueces y fiscales.

18. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional indica que, en 2019, se publicaron en el sitio de Internet de la Inspección datos personales relativos a la dirección de varios jueces y fiscales y a la identidad de los miembros de sus familias. Tras comprobar que esos datos se habían difundido ilegalmente, la Komisia za zashtita na lichnite danni (Comisión para la Protección de Datos Personales, Bulgaria) impuso una multa a la Inspección.

19. En este contexto, el tribunal remitente se pregunta si, suponiendo que el RGPD sea aplicable, debe ser calificado de responsable del tratamiento en el sentido del artículo 4, punto 7, de dicho Reglamento. Más concretamente, ese tribunal señala que, según la interpretación del Derecho nacional que prevalece en Bulgaria, su control se limita a determinar si las personas, respecto de las que se solicita la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario, están sujetas a la obligación de declaración prevista en la Ley del Poder Judicial. Subraya que, si se aplicara la calificación de responsable del tratamiento al órgano jurisdiccional que conoce de una solicitud de este tipo, este debería garantizar la seguridad de los datos en virtud de los artículos 32 a 34 del RGPD.

20. Además, el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía) desea saber si una autoridad judicial que concede a una entidad estatal acceso a datos protegidos por el secreto bancario puede ser considerada una autoridad de control en el sentido del artículo 51 del RGPD.

21. Por último, según el tribunal remitente, es preciso determinar si, antes de autorizar el acceso a los datos, el poder judicial debe cerciorarse de la suficiencia de las medidas adoptadas por la Inspección para garantizar que los datos se tratan de conformidad con la ley. Dicho tribunal se pregunta en particular si, con independencia de su calificación de responsable del tratamiento o de autoridad de control, está obligado a realizar de oficio tales controles para garantizar la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 79 del RGPD.

22. En estas circunstancias, el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 19 [TUE], apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47, párrafo segundo, de la [Carta], 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 [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 [prejudicial] 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 [prejudicial] en el sentido de que es de aplicación el Derecho de la Unión y de respuesta negativa a la tercera cuestión [prejudicial], ¿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 [prejudicial] en el sentido de que es aplicable el Derecho de la Unión y de respuesta afirmativa a [las cuestiones prejudiciales tercera o cuarta], ¿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 [prejudicial] en el sentido de que es aplicable el Derecho de la Unión, y con independencia de la respuesta a [las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta], ¿debe interpretarse el artículo 79, apartado 1, del RGPD, en relación con el artículo 47 de la [Carta], 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?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

23. Han presentado observaciones escritas la Inspección, los Gobiernos búlgaro y polaco y la Comisión Europea.

V. Análisis

24. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en las cuestiones prejudiciales primera, tercera y sexta.

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

25. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa o a una práctica nacional que autoriza la continuación de la actividad de los miembros de la Inspección, que tienen competencias en materia de procedimientos disciplinarios contra jueces y fiscales, más allá de la duración legal de su mandato. En el marco de sus observaciones escritas, los Gobiernos búlgaro y polaco y la Inspección concluyeron que el Tribunal de Justicia carecía de competencia para conocer del asunto y que este era inadmisible. Además, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, incumbe al propio Tribunal de Justicia examinar las circunstancias en las que un juez nacional se dirige ante él, a fin de verificar su propia competencia o la admisibilidad de la petición que se le presenta. [3]

1. Sobre la competencia

26. Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a una cuestión planteada con carácter prejudicial cuando resulta evidente que la disposición del Derecho de la Unión sometida a su interpretación no puede aplicarse. [4] Cuando una situación

[3] Sentencia de 22 de marzo de 2022, Prokurator Generalny (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-508/19, EU:C:2022:201), apartado 59.

[4] Sentencia de 24 de febrero de 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125), apartado 123.

jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia. [5]

27. En primer lugar, por lo que respecta a la aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, procede recordar que, en virtud de esta disposición, los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. De este modo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice un control judicial efectivo en los referidos ámbitos. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, por lo que respecta al ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, esta disposición se refiere a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros apliquen este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. [6]

28. El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable, en particular, a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones relativas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, estén comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho. Pues bien, este parece ser el caso del tribunal remitente, que, en efecto, puede tener que pronunciarse, en su condición de órgano jurisdiccional ordinario búlgaro, sobre cuestiones relacionadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, como «órgano jurisdiccional» —en el sentido definido por este Derecho—, forma parte del sistema búlgaro de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de modo que debe cumplir las exigencias de la tutela judicial efectiva. Por otra parte, es preciso recordar que, como señala el Gobierno polaco, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. [7]

29. De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que varios miembros de la Inspección, cuyos mandatos habían expirado hacía varios años, presentaron ante el tribunal remitente una solicitud dirigida a autorizar la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario relativos a las cuentas bancarias de varios jueces y fiscales y de los miembros de sus familias. Dicho tribunal considera que, habida cuenta de las funciones y atribuciones de ese órgano en materia disciplinaria, esta situación, cuya regularidad ha sido confirmada por el Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional), puede plantear interrogantes en relación con la exigencia de independencia del sistema judicial de los Estados miembros planteada por el Derecho de la Unión, lo que justifica las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia. Pues bien, el

5 Auto de 18 de abril de 2023, Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337), apartado 27.

6 Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 32 y 33.

7 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 34 a 36. Es preciso señalar que en varias sentencias recientes en las que se plantea la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para responder a una cuestión relativa al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo [sentencias de 9 de enero de 2024, G. y otros (Nombramiento de los jueces ordinarios en Polonia), C-181/21 y C-269/21, EU:C:2024:1, apartado 57; de 11 de abril de 2024, Sapira y otros, C-114/23, C-115/23, C-132/23 y C-160/23, EU:C:2024:290, apartado 26, y de 18 de abril de 2024, OT y otros (Supresión de un tribunal) C-634/22, EU:C:2024:340, apartado 24], se da una respuesta afirmativa sobre la única base de esta última consideración relativa a la organización de la Administración de Justicia, sin hacer referencia al ámbito de aplicación de esta disposición y a la condición de que el órgano nacional objeto del asunto sea competente para pronunciarse, en calidad de «órgano jurisdiccional», sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión y que, por lo tanto, estén comprendidas en los ámbitos cubiertos por este Derecho [sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 51].

artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, está destinado a aplicarse en el contexto de un procedimiento que plantea la cuestión de la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa o práctica nacional que pueda afectar a la independencia judicial. Es importante subrayar, a este respecto, que incumbe a todo Estado miembro, en virtud del artículo antes citado, garantizar que el régimen disciplinario aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales nacionales que forman parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión respete el principio de independencia judicial previendo, en particular, la intervención de órganos que cumplan ellos mismos las garantías inherentes a la tutela judicial efectiva. [8]

30. Ha de señalarse que la Inspección alega que, contrariamente a lo que afirma el tribunal remitente, los datos relativos a las cuentas bancarias de los jueces y fiscales afectados, objeto del procedimiento principal, no se utilizan en el marco de sus facultades de notificación a efectos de generar la responsabilidad disciplinaria de estos y que no dispone de la facultad de imponer una sanción disciplinaria ni de incoar un procedimiento de la misma naturaleza, observación esta última que también han formulado el Gobierno búlgaro y la Comisión. A este respecto, procede recordar que, en el marco del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales, incumbe al primero tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se insertan las cuestiones prejudiciales, tal como lo definen las resoluciones de remisión. Así, el examen de una remisión prejudicial no puede efectuarse a la luz de la interpretación del Derecho nacional invocada por una parte en el litigio principal o por el Gobierno de un Estado miembro. [9]

31. No obstante, consta que las resoluciones de remisión presentan una contradicción intrínseca, únicamente en este punto, por lo que respecta al alcance de las atribuciones de la Inspección en el ámbito de los procedimientos disciplinarios dirigidos contra jueces y fiscales. Así, si bien el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía) menciona, en la primera cuestión prejudicial, la facultad de la Inspección de imponer sanciones disciplinarias a los jueces, también cita el artículo 54, apartado 1, puntos 5 y 6, de la Ley del Poder Judicial, según el cual, en caso de infracciones, la Inspección «emite advertencias» al órgano colegiado competente del Consejo Superior del Poder Judicial (en lo sucesivo, «CSPJ») y «propone» tales sanciones, y hace referencia a su «facultad de notificación en materia disciplinaria», [10] competencia efectivamente descrita por dicho órgano y el Gobierno búlgaro en sus respectivas observaciones. Por lo tanto, puede considerarse con certeza que la Inspección dispone de una competencia en materia de procedimientos disciplinarios dirigidos contra los jueces y fiscales búlgaros, concretamente, al menos, la de proponer la incoación de un procedimiento disciplinario en relación con hechos constatados con ocasión de los controles que ha realizado, y el Tribunal de Justicia debe atenerse,

[8] Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311), apartado 39, y de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596), apartados 80 y 164.

[9] Véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), apartado 38, y de 8 de mayo de 2024, Asociaţia Forumul Judecătorilor din România (Asociaciones de jueces y fiscales) (C-53/23, EU:C:2024:388), apartado 31.

[10] Véanse los apartados 20 y 48 de la resolución de remisión en el asunto C-323/23.

por otra parte, al contenido de las resoluciones de remisión relativas a las posibles consecuencias disciplinarias [11] de la verificación de los datos bancarios obtenidos tras la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario. [12]

32. Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 47 de la Carta, procede destacar que el reconocimiento del mencionado derecho a la tutela judicial efectiva en un caso concreto presupone que la persona que lo invoque se ampare en derechos o libertades garantizados por el Derecho de la Unión o que esa persona sea objeto de actuaciones que constituyan una aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. Pues bien, consta que el procedimiento principal, por una parte, no tiene carácter contradictorio, en el sentido de que las personas cuyos datos son objeto de la solicitud de autorización de acceso no participan en él y no pueden, por lo tanto, invocar la vulneración de derechos y, por otra parte, no se corresponde con el ejercicio de acciones penales contra esas personas que constituyen una aplicación del Derecho de la Unión. En estas circunstancias, el artículo 47 de la Carta no es, como tal, aplicable al litigio principal. Dicho esto, puesto que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a todos los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, la tutela judicial efectiva, en el sentido del artículo 47 de la Carta, esta última disposición debe tomarse debidamente en consideración a los efectos de la interpretación de dicho artículo. [13]

2. Sobre la admisibilidad

33. Procede señalar que, contrariamente a las alegaciones de la Inspección, en el presente asunto se cumplen los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en particular los previstos en su letra c). En efecto, las resoluciones de remisión contienen información suficiente para permitir al Tribunal de Justicia comprender las razones por las que el tribunal remitente solicita una interpretación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 47 de la Carta a efectos del litigio principal. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende esencialmente que se dilucide si estas disposiciones se oponen a una normativa nacional de rango constitucional, en los términos en que ha sido interpretada por el Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional), en virtud de la cual los miembros de la Inspección se mantienen en su cargo más allá de la duración legal de su mandato. De este modo, el tribunal remitente desea que se aclare un problema de carácter procesal que debe resolver *in limine litis*, ya que se refiere a la legalidad de la remisión que le hace un órgano que actúa fuera del marco legal que define su funcionamiento y, por lo tanto, a la

[11] En el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en Bulgaria de 5 de julio de 2023, se menciona que, de los doce controles de integridad efectuados por la Inspección en 2022, tres dieron lugar a un «procedimiento disciplinario».

[12] En cualquier caso, y según las propias indicaciones de la Inspección, la verificación de las declaraciones de bienes de los jueces forma parte de la política de lucha contra la corrupción, ya que el objetivo de la recogida de datos bancarios es proceder a un control de conformidad entre los bienes declarados por los jueces y fiscales y los elementos inscritos, declarados y certificados en registros públicos. Según el artículo 3 de la Zakon za protivodeystvie na koruptsiata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (Ley de Lucha contra la Corrupción y de Decomiso de los Bienes Obtenidos Ilegalmente) (DV n.º 7 de 19 de enero de 2018, en su última versión modificada en DV n.º 104 de 30 de diciembre de 2022), esta lucha se efectuará, en particular, mediante la declaración de bienes e intereses, el control de esta última, la constatación de un conflicto de intereses y la imposición de «sanciones», así como la publicación de los nombres de las personas que no hayan presentado la declaración o cuyas declaraciones hayan sido consideradas no conformes y de los nombres de las personas respecto de las que se haya identificado un conflicto de intereses. Aun suponiendo que los incumplimientos eventualmente constatados en relación con la declaración de intereses no puedan constituir faltas disciplinarias contra los jueces y fiscales de que se trate, como pretende la Inspección, la aplicación de tales normas puede tener consecuencias importantes tanto en el desarrollo de la carrera de los jueces como en sus condiciones de vida, lo que justifica la aplicación *mutatis mutandis* del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, del que se deriva la exigencia de independencia judicial [véase, por analogía, la sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces) C-204/21, EU:C:2023:442, apartados 95 a 97].

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99), apartados 34 a 37.

propia competencia de dicho tribunal para conocer de la solicitud presentada por ese órgano. Pues bien, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones prejudiciales que, de este modo, tienen por objeto permitir a un órgano jurisdiccional remitente dirimir, *in limine litis*, unas dificultades de carácter procesal como las referidas a su propia competencia para conocer de un asunto pendiente ante él o a los efectos jurídicos que deben reconocerse o no a una decisión judicial que impida potencialmente la continuación del examen de tal asunto por dicho órgano jurisdiccional son admisibles en virtud del artículo 267 TFUE. [14]

34. Sin embargo, no es menos cierto que la necesidad, en el sentido del artículo 267 TFUE, de la interpretación prejudicial solicitada al Tribunal de Justicia presupone que el tribunal remitente pueda deducir las consecuencias de esa interpretación apreciando, a la luz de esta, la regularidad del acto de remisión del que es objeto y, en su caso, declarándolo irregular. En el presente asunto, si bien de las resoluciones de remisión no se desprende que, en virtud de las normas de Derecho nacional, dicho tribunal pudiese actuar de ese modo, el tenor de las observaciones del Gobierno búlgaro sugiere que podría ser así. En efecto, en ellas se precisa que, en el marco del control que le corresponde efectuar en virtud de la Ley de Entidades de Crédito, el tribunal competente debe comprobar que la solicitud de comunicación de datos protegidos por el secreto bancario emana de una autoridad pública o de un organismo público habilitado a tal efecto y, por lo tanto, en el litigio principal, si la solicitud procede del inspector jefe o de los inspectores de la Inspección. Tal precisión sobre la naturaleza de las atribuciones del órgano jurisdiccional competente permite confirmar que este podría tomar en consideración la eventual respuesta del Tribunal de Justicia a su primera cuestión prejudicial y que la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión solicitada en ella responde a una necesidad objetiva relacionada con una decisión que el tribunal remitente podría adoptar en el litigio principal. [15]

3. Sobre el fondo

a) Observaciones preliminares

35. Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exigencia de independencia de los órganos jurisdiccionales que resulta del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, exige que las normas que rigen el régimen disciplinario de los jueces presenten las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. A este respecto, el establecimiento de normas que definan, en particular, tanto los comportamientos constitutivos de infracciones disciplinarias como las sanciones concretas aplicables, prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, y reconozcan la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios constituye un conjunto de garantías esenciales para preservar la independencia del poder judicial. Por otra parte, dado que la mera perspectiva de que se abra una investigación disciplinaria puede ejercer presión sobre las personas que tienen la misión de juzgar, es básico que el órgano

[14] Sentencia de 13 de julio de 2023, YP y otros (Levantamiento de la inmunidad de un juez y suspensión en sus funciones) (C-615/20 y C-671/20, EU:C:2023:562), apartado 47 y jurisprudencia citada.

[15] Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de enero de 2024, G. y otros (Nombramiento de los jueces ordinarios en Polonia) (C-181/21 y C-269/21, EU:C:2024:1), apartados 69 a 72.

competente para iniciar una investigación y ejercitar la acción disciplinaria, incluso proponiendo la incoación de un procedimiento de este tipo, actúe de forma objetiva e imparcial en el ejercicio de sus funciones y que esté para ello protegido de toda influencia exterior. [16]

36. En el presente asunto, el tribunal remitente alberga dudas sobre la conformidad con el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de las normas y de una práctica nacionales que autorizan la continuación de la actividad de los miembros de la Inspección más allá de la duración legal de su mandato prevista por la Constitución búlgara, y ello a la luz del alcance de las funciones y competencias de dicho órgano. Como se desprende de las peticiones de decisión prejudicial, dicho tribunal se pregunta sobre el riesgo, en tal situación, de una influencia externa en las actividades de la Inspección o de una presión indebida de esta sobre el poder judicial.

37. Al igual que en el caso de la prórroga del ejercicio de las funciones judiciales más allá de la edad normal de jubilación, [17] me parece que corresponde únicamente a los Estados miembros decidir si autorizan o no una prórroga de los mandatos expirados de los miembros de un órgano constitucional encargado de controlar la actividad del poder judicial, apreciar la integridad de los jueces y fiscales y sus eventuales conflictos de intereses y, en su caso, proponer al CSPJ la incoación de procedimientos disciplinarios contra ellos. No obstante, en la elección de su modelo constitucional, los Estados miembros están obligados a respetar, en particular, la exigencia de independencia judicial resultante de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Así pues, deben velar por evitar, en relación con el valor del Estado de Derecho, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar normas que puedan menoscabar la independencia judicial. [18]

38. A este respecto, considero que una prórroga de la duración de los mandatos de los miembros de un cuerpo de inspección judicial dictada por un motivo de interés general basado en la necesaria continuidad institucional no es, como tal, suficiente para concluir que existe una violación del principio de independencia antes mencionado, [19] máxime cuando los agentes de tal órgano no están llamados a resolver litigios como jueces, sino a realizar investigaciones y proponer la incoación de procedimientos disciplinarios, de modo que no deben cumplir necesariamente todas las exigencias de independencia e imparcialidad aplicables a los jueces. [20]

39. No obstante, la prórroga de los mandatos expirados de los miembros de la Inspección, tras el bloqueo del proceso electoral de nombramiento de sus sucesores, tuvo lugar en un marco normativo particular. Además de la falta de todo fundamento jurídico (tanto sobre el principio de la prórroga como sobre su duración), [21] es importante subrayar el hecho de que el inspector jefe y los inspectores pueden ser reelegidos, «si bien no […] por dos mandatos consecutivos», y que, en el ejercicio de sus funciones, «solo están sometidos a la ley». De este modo, resulta que se produjo una prórroga de los mandatos de los miembros de un órgano constitucional cuya

16 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartados 48 y 49.

17 Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 110.

18 Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces) (C-204/21, EU:C:2023:442), apartado 74.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apartado 203. Es preciso subrayar que los litigios principales se diferencian del que dio lugar a esa sentencia, que versaba sobre una mera suplencia individual expresamente prevista por la legislación aplicable, incluso en su límite temporal, sin indicación o interrogación por parte del órgano jurisdiccional remitente acerca de la incidencia de la duración de la prórroga del mandato en cuestión a la luz de la exigencia de independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales.

20 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartado 55.

21 A modo de ejemplo, ha de recordarse que, según el artículo 5 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, «salvo los casos en que sea aplicable el artículo 6, los Jueces continuarán en su cargo hasta la entrada en funciones de su sucesor».

legitimidad, basada en una elección inicial para mandatos de duración determinada, descansa ahora únicamente en un marco estatutario y en el respeto del principio de legalidad, aun cuando no se prevén ni la continuidad hasta el cese de la situación en la que existe el impedimento ni una renovación inmediata de esos mandatos. Además, la cuestión de la legitimidad de la Inspección así planteada, que se refiere a la confianza de la sociedad en la actividad del órgano en cuestión y a la aceptación de sus decisiones, reviste una importancia particular, habida cuenta del modo en el que se le someten los asuntos, dado que la Inspección puede actuar de oficio, pero también «a iniciativa de los ciudadanos» o de las autoridades públicas, «incluidos los jueces». [22] En estas circunstancias, considero que la prórroga *de facto* y *sine die* de los mandatos de los miembros de la Inspección puede suscitar inquietudes legítimas en cuanto a la utilización de las prerrogativas y de las funciones de este órgano como instrumento de presión en la actividad judicial o de control político de esta actividad. [23]

40. Es al tribunal remitente a quien, en último término, corresponderá pronunciarse sobre este particular, una vez haya efectuado las apreciaciones requeridas al efecto. Ha de recordarse que el artículo 267 TFUE no faculta al Tribunal de Justicia para aplicar las normas del Derecho de la Unión a un asunto determinado, sino tan solo para interpretar los Tratados y los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar los riesgos vinculados a una prórroga de los mandatos de los miembros de la Inspección a la luz de la exigencia de independencia de los jueces y fiscales, teniendo en cuenta la normativa controvertida en el litigio principal como tal y en su contexto jurídico-fáctico nacional. [24]

41. Por lo que respecta a la normativa controvertida en el litigio principal, [25] en la medida en que el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre las repercusiones de la continuación de las actividades de la Inspección, más allá de la expiración del mandato de sus miembros, habida cuenta de la exigencia de independencia judicial, debe comprobarse si las normas que regulan la organización y el funcionamiento de dicho órgano están concebidas de tal manera que no puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables acerca de la utilización de las prerrogativas y funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad. En efecto, estas normas pueden, de manera general, afectar directamente a la práctica de dicho órgano y, por tanto, evitar o, por el contrario, favorecer el ejercicio de acciones disciplinarias que tengan por objeto o como efecto ejercer presión sobre quienes tienen la misión de juzgar o controlar políticamente la actividad de estos últimos. [26]

[22] Artículo 132a de la Constitución búlgara.

[23] Véanse, por analogía, las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 78, y de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartado 57.

[24] Véase, por analogía, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartados 58 y 59.

[25] Es preciso subrayar que tanto el Gobierno búlgaro como la Inspección han dejado claro que la normativa controvertida en el litigio principal no ha sido objeto de modificación alguna desde la expiración de los mandatos de los miembros de la Inspección.

[26] Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartados 50 y 51.

b) Sobre el modo de nombramiento y las atribuciones de los miembros de la Inspección

42. Consta, en primer lugar, que las condiciones de nombramiento de los miembros de la Inspección reflejan un vínculo directo con el poder legislativo, dado que son elegidos por los diputados por mayoría de dos tercios. Esta exigencia de una mayoría cualificada tiene por objeto atenuar el riesgo de politización de los nombramientos y, en consecuencia, de la Inspección, en el sentido de que tal mayoría requiere, en principio, que se superen los intereses partidistas y, por lo tanto, una elección consensuada de personalidades profesionalmente reconocidas. Un enfoque más pragmático lleva a la conclusión de que la eficacia de este mecanismo, destinado a garantizar la neutralidad política de los titulares de cargos públicos, es relativa, dado que depende del contexto político de cada país.

43. A este respecto, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que el proceso de nombramiento de los inspectores, en relación con sus prerrogativas frente al poder judicial, constituye un motivo de preocupación tanto para la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (denominada «Comisión de Venecia») como para la Comisión.[27] Así, la primera indica que la mayoría de dos tercios, en el contexto búlgaro, se obtiene a menudo gracias al reparto de «cuotas» en el marco de negociaciones políticas secretas, lo que significa que, a fin de cuentas, cada inspector puede tener determinadas obligaciones políticas frente a uno u otro partido.[28] En cuanto a la Comisión, esta ha puesto de relieve las dificultades relacionadas con el procedimiento de selección de los candidatos, subrayando, en su informe sobre el Estado de Derecho en Bulgaria en 2020, el hecho de que la propia Inspección presentó una propuesta de modificación de la Ley del Poder Judicial exigiendo que el inspector jefe y los inspectores fueran propuestos por otros organismos, tales como los plenos del Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria) y del Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) o las reuniones generales de magistrados y organizaciones profesionales, en lugar de por los miembros del Parlamento.[29] En su informe relativo al año 2023, la Comisión señaló que no se había avanzado con las modificaciones legislativas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Inspección y evitar el riesgo de influencia política, en particular mediante la participación de los órganos judiciales en la selección de sus miembros.

44. Del artículo 132a, apartado 6, de la Constitución búlgara se desprende, en segundo lugar, que la función de la Inspección, que actúa previa denuncia, pero también de oficio, es objetivamente muy amplia.[30] En un contexto caracterizado por la existencia de numerosos mecanismos de control de los jueces búlgaros, la Comisión de Venecia indica que las prerrogativas de la Inspección se definen de manera general e imprecisa y a menudo se solapan con las del CSPJ, con un riesgo de invasión y de desplazamiento del poder real del segundo órgano al primero. Subraya

[27] En sus observaciones, la Comisión se remite en varias ocasiones a sus informes anuales sobre el Estado de Derecho en Bulgaria y a diversos dictámenes de la Comisión de Venecia.

[28] Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, punto 58]. Esta última precisa también que el mecanismo de la mayoría cualificada carece de eficiencia cuando el partido del Gobierno ya posee el número necesario de votos para alcanzar por sí solo dicha mayoría.

[29] En su Dictamen [CDL-AD (2017) 018, punto 59], la Comisión de Venecia recomienda otorgar a las salas del CSPJ la facultad de proponer un determinado número de candidatos para su nombramiento por el Parlamento, con el fin de aumentar la neutralidad política de los inspectores.

[30] Como resume la Comisión de Venecia en su Dictamen [CDL-AD (2017) 018, punto 55], ese órgano es competente para examinar prácticamente todos los aspectos de las actividades de los órganos jurisdiccionales, las fiscalías, los jueces y los fiscales, a saber, la organización interna y los métodos de trabajo, la coherencia de la jurisprudencia y la situación financiera de los jueces y fiscales, sus bienes y su comportamiento en el ámbito privado.

que, además de sus facultades de investigación, la Inspección puede filtrar los expedientes disciplinarios archivando las «advertencias» que se le envían en relación con la presunta mala conducta de un juez o fiscal. [31]

c) Sobre el riesgo de influencia externa

45. Procede preguntarse sobre las garantías eventualmente previstas por la normativa controvertida en el litigio principal para garantizar la impermeabilidad de los miembros de la Inspección frente a elementos externos, en particular a las influencias directas o indirectas de los poderes legislativo y ejecutivo que puedan orientar sus decisiones. Como se ha expuesto, en el ejercicio de sus funciones, el inspector jefe y los inspectores son «independientes y solo están sujetos a la ley» en virtud del artículo 132a de la Constitución búlgara. Asimismo, procede señalar que la Inspección examina el proyecto de presupuesto del poder judicial, en relación con la partida que la afecta, y lo presenta al CSPJ. [32] El Gobierno búlgaro y la Inspección coinciden en subrayar que no existe ningún mecanismo jurídico que permita a un poder estatal, y en particular al poder legislativo que efectúa los nombramientos, influir en las actividades de la Inspección y, más concretamente, en las destinadas a controlar las declaraciones de bienes de los jueces. Con arreglo al artículo 57 de la Ley del Poder Judicial, los controles, previstos en el marco de un programa anual, son efectuados por equipos que se eligen por sorteo y, en lo que respecta a los realizados mediante advertencia, el inspector y los expertos que le asisten también son determinados de manera aleatoria. Sin perjuicio de que el tribunal remitente compruebe este extremo, parece que la Inspección goza, en el seno de la organización constitucional búlgara, de un cierto grado de autonomía organizativa, funcional y financiera para prevenir las influencias políticas directas o indirectas sobre sus miembros.

46. No obstante, debe señalarse que, según las indicaciones de las resoluciones de remisión, los miembros de la Inspección pueden ser cesados. [33] En el Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, puntos 58 a 60], se menciona que la normativa nacional establece que los inspectores, al igual que los jueces, pueden ser cesados antes de que finalice su mandato por «incumplimiento grave o sistemático de sus obligaciones oficiales, así como por acciones que menoscaben el prestigio del poder judicial». La propuesta de cese puede ser presentada por un quinto de los diputados de la Asamblea Nacional búlgara o por el pleno del CSPJ. Si bien esta normativa puede entenderse en el sentido de que confiere la decisión final a la Asamblea Nacional búlgara, la Comisión de Venecia considera que tal decisión debería estar comprendida en las prerrogativas de dicho Consejo. [34]

[31] Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, puntos 54 y 61 a 66]. En él se precisa que las evaluaciones realizadas por el CSPJ y los controles de la Inspección se refieren prácticamente a los mismos elementos y no forman parte de un único procedimiento secuencial. Existe un solapamiento entre las inspecciones, las evaluaciones y los procedimientos disciplinarios, situación que justifica una revisión legislativa para garantizar que las competencias de la Inspección no invadan el mandato constitucional del CSPJ.

[32] Artículo 54 de la Ley del Poder Judicial.

[33] Artículo 132a, apartado 10, de la Constitución búlgara.

[34] En la sentencia de 16 de julio de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto de los jueces de paz italianos) (C-658/18, EU:C:2020:572), apartados 48 y 49, el Tribunal de Justicia declaró que el principio de inamovilidad, cuya importancia capital ha de destacarse, exige, en particular, que los jueces puedan permanecer en el ejercicio de sus funciones en tanto no hayan alcanzado la edad de jubilación forzosa o hasta que termine su mandato cuando este tenga una duración determinada. Aunque no tiene carácter absoluto, este principio solo puede ser objeto de excepciones cuando existan motivos legítimos e imperiosos que lo justifiquen y siempre que se respete el principio de proporcionalidad. Asimismo, consideró que la garantía de inamovilidad exige que los supuestos de cese de los miembros de un órgano jurisdiccional estén previstos en una normativa específica, mediante disposiciones legales expresas que ofrezcan garantías superiores a las previstas por las normas generales del Derecho administrativo y del Derecho laboral que resulten aplicables en caso de cese abusivo. Sin que pueda hacerse referencia al principio de inamovilidad, este razonamiento podría, no obstante, imponerse respecto de los miembros de un órgano constitucional cuya actividad esté relacionada con el ejercicio y la integridad del poder judicial.

d) Sobre el riesgo de abuso de poder

47. Procede tener en cuenta las garantías eventualmente previstas en la normativa controvertida en el litigio principal, con el fin de evitar que se produzcan o persistan abusos de poder por parte de los miembros de la Inspección. [35] A este respecto, la constatación previa de una cierta autonomía institucional de la Inspección, por muy positiva que sea en la salvaguardia frente a influencias directas o indirectas, hace necesario que exista un marco para las actividades de dicho órgano, habida cuenta de su naturaleza, del alcance de su función y de sus prerrogativas.

48. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, en virtud de la normativa controvertida en el litigio principal, la Inspección está sujeta a una obligación de transparencia [36] y que, por lo que respecta más concretamente a la actividad de control de los bienes de los jueces, parece, sin perjuicio de que el tribunal remitente compruebe este extremo, que varias disposiciones regulan su ejercicio. La normativa nacional obliga a la Inspección a publicar, en su sitio de Internet, la declaración de todos los jueces y fiscales y una lista de las personas que no hayan presentado su declaración en los plazos señalados, que deberá ser retirada de dicho sitio al final del año natural al que se refiere. [37] En lo que atañe a los controles relativos a la integridad y a la posible existencia de conflictos de intereses, el procedimiento de verificación de las declaraciones de bienes de los jueces debe realizarse en un plazo de seis meses. Si bien la Inspección está facultada efectivamente para solicitar al órgano jurisdiccional competente la comunicación de datos protegidos por el secreto bancario con el fin de obtener información sobre los activos y los movimientos de cuentas bancarias de los jueces y fiscales, esto puede hacerse en el supuesto de que estos últimos hayan denegado el acceso a dichos datos, y es también la ley la que establece explícitamente que la verificación se lleva a cabo comparando los hechos declarados con la información obtenida. [38]

49. No es menos cierto que la Comisión de Venecia, por una parte, ha lamentado la falta de precisión de la normativa en relación con el desarrollo de los controles y las prerrogativas de la Inspección que dan lugar, como se ha expuesto, a un solapamiento de las competencias con el CSPJ y, por otra parte, ha recomendado que las facultades de investigación de los inspectores no sean ilimitadas, sino que estén sujetas al control de una autoridad independiente, por ejemplo el CSPJ. [39] Concretamente, ha puesto de relieve el importante papel que desempeña el inspector jefe, que emite una orden en la que se establece el procedimiento de inspección y proporciona orientaciones organizativas y metodológicas globales para el funcionamiento de la Inspección, es decir, dispone de la facultad de adoptar normas de carácter general que la Comisión de Venecia recomienda confiar a otra entidad. Subraya que el inspector jefe tiene derecho a ordenar inspecciones extraordinarias, motivadas por las quejas presentadas contra los jueces por particulares y que se añaden a las programadas anualmente, y a definir su objeto y sus plazos. Además, el inspector jefe puede «ejercer un control sobre la actividad de los inspectores» en casos específicos y parece —extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente— que

35 Véase, por analogía, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartado 60.

36 Este órgano debe presentar anualmente un informe de actividad, que somete al pleno del CSPJ, y facilitar información pública sobre sus actividades, en particular mediante la publicación de su informe anual de actividad en su sitio de Internet (artículos 132a, apartados 8 y 9, de la Constitución búlgara y 54, apartados 12 y 14, de la Ley del Poder Judicial).

37 Artículo 175c de la Ley del Poder Judicial.

38 Artículos 175e, apartado 6, y 175f, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial. La información así obtenida no es objeto de publicación, según indica la Inspección, cuyos miembros están, por lo demás, sujetos a una obligación de confidencialidad en virtud del artículo 20 de la Ley de Protección de Datos Personales.

39 Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, puntos 61 a 72].

representa una instancia de apelación respecto de los inspectores, con poder para reformar o modificar los «informes de inspección» a raíz de las objeciones que le dirija el juez objeto de control. [40]

50. Ha de recordarse, a este respecto, que la concentración de importantes facultades en la figura del responsable de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y participar en el ejercicio de la acción disciplinaria puede facilitar —en la medida en que ofrece a este, en la práctica, una amplia discrecionalidad para incoar o no, mediante el archivo de las advertencias, acciones disciplinarias contra los jueces— la utilización, por parte de dicho responsable, del régimen disciplinario de los jueces para influir en la actividad de estos. Por consiguiente, una normativa que otorgue al responsable de dicho órgano facultades como las que la normativa controvertida en el litigio principal confiere al inspector jefe puede suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables respecto a la utilización de las prerrogativas y funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de esa actividad. [41]

51. La cuestión de la delimitación de las actividades de la Inspección implica comprobar la existencia de posibles garantías de una tutela judicial efectiva para los jueces y fiscales afectados. En el presente asunto, debe señalarse que el procedimiento de comunicación de datos protegidos por el secreto bancario de que se trata en el litigio principal no tiene carácter contradictorio, que el control llevado a cabo por el tribunal competente es, cuando menos, limitado y que no cabe interponer recurso contra su decisión. [42] No obstante, cabe observar que las resoluciones de remisión hacen referencia al artículo 175h de la Ley del Poder Judicial, que prevé la posibilidad de que los interesados aporten explicaciones escritas y elementos de prueba durante la comprobación de los hechos declarados llevada a cabo por la Inspección a raíz de la comunicación de los datos relativos a los saldos y movimientos de fondos en las cuentas bancarias de dichas personas. La Comisión de Venecia señala que los resultados de una inspección se recogen por escrito y se presentan al juez interesado, que puede formular objeciones al inspector jefe, el cual, por su parte, deberá dar una respuesta motivada. [43]

e) Sobre la práctica de la Inspección

52. El tribunal remitente podrá tener también en cuenta la manera en que dicho órgano da cumplimiento a su tarea constitucional y la forma en que ejerce sus diversas competencias, en particular si lo hace, tras la expiración de los mandatos de sus miembros, de modo que puedan suscitarse dudas en cuanto a su independencia respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. [44]

53. De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que el único incidente que menciona el tribunal remitente en relación con las actividades de la Inspección se refiere a la publicación irregular, en 2019, en su sitio de Internet de datos personales de varios jueces y fiscales, a raíz de la cual se le impuso una multa. Aparte de que este hecho es anterior a la prórroga de los mandatos en cuestión, no puede analizarse como un ejemplo de una influencia externa, directa o indirecta, de los poderes ejecutivo o legislativo o como la producción o persistencia de abusos de poder por parte de los miembros de la Inspección que tengan por objeto o como efecto ejercer presión sobre quienes tienen la misión de juzgar o controlar políticamente la actividad de estos últimos. En

40 Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, puntos 69, 70 y 73].

41 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391), apartados 56 y 57.

42 Artículo 62, apartado 7, de la Ley de Entidades de Crédito.

43 Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-AD (2017) 018, punto 73].

44 Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 144.

efecto, según las indicaciones del tribunal remitente, la publicación censurada fue el resultado de un fallo individual de un miembro del personal de la Inspección, que no es ni el inspector jefe ni un inspector; el interesado, que no había anonimizado previamente los datos, fue despedido por ello.

f) Sobre la duración de la prórroga de los mandatos

54. Entre los elementos pertinentes del contexto jurídico-fáctico nacional que el tribunal remitente debe tener en cuenta figura la duración de la prórroga de los mandatos —en el presente asunto, más de tres años en el momento en que se le sometió el asunto—. A este respecto, en respuesta a la afirmación del tribunal remitente de que la Inspección sigue ejerciendo sus funciones «sin una fecha final claramente definida», el Gobierno búlgaro y la Inspección recordaron que, en su sentencia de 2022, el Konstitutsionen sad (Tribunal Constitucional) indicó claramente que la duración del ejercicio de sus funciones depende del acaecimiento de un acontecimiento futuro cierto, a saber, «hasta la elección por la Asamblea Nacional del inspector jefe o de los inspectores».

55. Consta que los miembros de la Inspección siguen ejerciendo sus funciones tras la expiración de su mandato debido a la incapacidad de la Asamblea Nacional para elegir, en 2020, a sus sucesores. Pues bien, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no contienen ningún elemento que permita considerar que esta situación se solucionará en un futuro más o menos próximo. Además de la falta de cualquier mecanismo legal antibloqueo, que consiste en una reducción de la mayoría cualificada exigida o de una transferencia de la competencia de nombramiento a una entidad neutra, es sintomático observar que al menos otras cinco autoridades independientes de control funcionan asimismo sobre la base de un mandado expirado. [45] De este modo, parece, sin perjuicio de que el tribunal remitente compruebe este extremo, que, una vez expirado el mandato de los inspectores, la duración del ejercicio de sus funciones dependerá del acaecimiento de un acontecimiento futuro sin fecha cierta, lo que permite calificar de indeterminada la duración de la prórroga de estos mandatos. Pues bien, si la suspensión, por un período idéntico, de las actividades de la Inspección a raíz del bloqueo del proceso de nombramiento es indiscutiblemente preocupante, la prórroga indefinida de los mandatos de sus miembros también lo es.

56. En efecto, me parece que las preocupaciones legítimas antes señaladas en cuanto a la selección de los candidatos a los puestos de inspector, al modo de nombramiento de los interesados, a su posible cese por un quinto de los diputados, al solapamiento de las competencias de la Inspección y del CSPJ como consecuencia de una falta de precisión de la normativa aplicable y al alcance de las prerrogativas del inspector jefe se ven exacerbadas por el hecho de que los miembros de la Inspección continúan ejerciendo sus actividades sobre la base de mandatos que expiraron en enero o febrero de 2020. [46] Con independencia de que en los autos remitidos al Tribunal de Justicia no se citen ejemplos concretos de un control o de una propuesta de

[45] Véase el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en Bulgaria correspondiente a los años 2022 y 2023. Es interesante destacar que se produjo una situación similar en relación con el antiguo inspector jefe, cuyo mandato fue prorrogado de hecho por dos años, y recordar que las modificaciones legislativas o constitucionales relativas a la modificación de la composición de la Inspección se quedaron en una fase de mera reflexión.

[46] Así lo señala, en esencia, la Comisión en el informe sobre el Estado de Derecho en Bulgaria en 2022, vinculando su apreciación con la relativa al aumento de la preocupación por el funcionamiento y la composición del CSPJ, asimismo en el marco de los procedimientos disciplinarios.

procedimiento disciplinario que puedan hacer temer una influencia externa o un abuso de poder de la Inspección, la perpetuación del funcionamiento de dicho órgano, sin un límite temporal preciso y cierto, no hace sino incrementar el riesgo de acaecimiento de tal acontecimiento. [47]

57. Más allá de las incertidumbres en torno a la evolución de la situación individual de los miembros de la Inspección, una prórroga *a priori* indefinida de los mandatos de los interesados, sin que se adopten medidas para remediar inmediatamente el bloqueo del proceso de renovación de dicho órgano, conduce a privar de todo sentido al dispositivo constitucional que lo regula y, habida cuenta de la composición y del funcionamiento de la Inspección, a suscitar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de la Inspección frente a elementos externos y, en particular, a las influencias directas o indirectas del poder legislativo, pero también en cuanto a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio, y, por lo tanto, puede dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de este órgano susceptible de menoscabar la confianza que la justicia debe inspirar en esos justiciables en una sociedad democrática. [48] En tal situación, no cabría considerar que la Inspección puede actuar, en cualquier circunstancia, por encima de toda sospecha de parcialidad. [49]

58. En mi opinión, la prórroga de los mandatos de los miembros de un órgano como la Inspección solo debería admitirse con carácter excepcional y transitorio, lo que implica una vuelta a la normalidad lo más rápidamente posible, difícilmente conciliable, por tanto, con la aplicación estricta del principio de continuidad, la cual no debe dar lugar, so pena de violar el principio de proporcionalidad, a la posibilidad de prorrogar indefinidamente un mandato expirado y, en el presente asunto, no renovable inmediatamente. Una prórroga probada de más de tres años de los mandatos de los miembros de la Inspección, sin ninguna perspectiva razonable de que el proceso de nombramiento se desbloquee en un futuro próximo, no reviste carácter excepcional y transitorio. Por último, he de añadir que el *statu quo* funcional no puede en modo alguno responsabilizar a la autoridad política que ha permanecido inactiva y que desea, en su caso, mantener en el cargo a personas con afinidades políticas compatibles y evitar una renovación de la Inspección a partir de un modo de selección de los candidatos más abierto.

59. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa, tal como la interpreta la jurisprudencia nacional, que autoriza a los miembros de un órgano, elegidos por el Parlamento por mandatos de duración predeterminada no renovables consecutivamente y facultados para controlar las actividades y la integridad de los jueces y fiscales, así como para proponer la incoación de procedimientos disciplinarios contra ellos, a seguir ejerciendo *de facto* sus funciones más allá de la expiración de su mandato por tiempo indefinido, sin que se adopten medidas para remediar inmediatamente el bloqueo del proceso de renovación de los miembros del citado órgano, cuando la mencionada normativa no esté concebida de tal manera que no pueda suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables acerca de la utilización de las prerrogativas y de las funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial de esos jueces y fiscales o de control político de dicha actividad.

[47] En la sentencia de 8 de abril de 2014, Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237), apartados 52 y 53, relativa a una normativa nacional que puso fin al mandato del responsable de una autoridad de control en materia de protección de datos antes de su término, el Tribunal de Justicia declaró que la independencia funcional no basta por sí sola para preservar a dichas autoridades de control de toda influencia externa y que la mera posibilidad de que las autoridades de tutela del Estado puedan ejercer influencia política sobre las decisiones de las autoridades de control es suficiente para obstaculizar el ejercicio independiente de las funciones de estas.

[48] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 153.

[49] Véase, por analogía, la sentencia de 8 de abril de 2014, Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237), apartado 55.

B. Sobre la tercera cuestión prejudicial

60. Mediante la tercera cuestión prejudicial se solicita al Tribunal de Justicia que establezca si un órgano jurisdiccional, que concede a una autoridad estatal el acceso a los datos personales sobre los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de sus familias, determina los medios o los fines del tratamiento y, por lo tanto, puede ser calificado de «responsable del tratamiento», en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.

61. Para responder a esta pregunta, es necesario definir el alcance y el lugar de la operación de «tratamiento» de los datos personales de que se trata en el litigio principal. [50]

62. A este respecto, procede subrayar que el concepto de «tratamiento» incluye cualquier operación efectuada o no mediante procedimientos automatizados y aplicada a datos o conjuntos de datos personales, como, en particular, la «recogida», la «consulta», la «utilización», la «comunicación por transmisión», la «difusión» o «cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos». Además, un tratamiento de datos personales puede estar constituido por una o varias operaciones, cada una de ellas referida a una de las distintas fases que puede contener un tratamiento de datos personales. [51]

63. De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que la autoridad judicial autoriza a que los bancos comuniquen a la Inspección información relativa a las cuentas y depósitos de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias. Esta información, conservada por el banco, es, a continuación, recopilada, consultada y utilizada por la Inspección para detectar cualquier posible conflicto de intereses. De ello se desprende que la facilitación del acceso a la información protegida por el secreto bancario concedida por la autoridad judicial constituye una operación de tratamiento, que forma parte de un proceso compuesto por varias etapas en las que intervienen sucesivamente al banco, la autoridad judicial y la Inspección.

64. Dicho esto, debe determinarse si el órgano jurisdiccional, que autoriza dicha comunicación, puede calificarse de «responsable del tratamiento» en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.

65. En este sentido, procede recordar que el objetivo perseguido por el RGPD, tal como se desprende de su artículo 1 y de sus considerandos 1 y 10, consiste, en particular, en garantizar un nivel elevado de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas, sobre todo de su derecho a la vida privada respecto del tratamiento de los datos personales, consagrado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta y en el artículo 16 TFUE, apartado 1. A tal efecto, el legislador de la Unión ha adoptado una definición amplia [52] del concepto de «responsable del tratamiento», cuyo objetivo es garantizar una protección eficaz y completa de los interesados. [53]

[50] Conviene precisar que el concepto de «responsable del tratamiento» presupone la existencia de un «tratamiento» de datos personales. Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de enero de 2024, État belge (Datos tratados por una publicación oficial) (C-231/22, EU:C:2024:7), apartado 26.

[51] Sentencia de 29 de julio de 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629), apartado 72. En aras de la exhaustividad, ha de subrayarse que esta sentencia versa sobre la interpretación del concepto de «tratamiento», tal como se define en el artículo 2, letra b), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31). Aunque esta Directiva ya no está en vigor y ha sido sustituida por el RGPD, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia sigue siendo pertinente en la aplicación del RGPD. En efecto, la definición de este concepto sigue siendo idéntica en ambos instrumentos, a excepción de modificaciones formales menores.

[52] Sentencia de 24 de febrero de 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Tratamiento de datos personales con fines fiscales) (C-175/20, EU:C:2022:124), apartado 35.

[53] Sentencia de 7 de marzo de 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214), apartados 53 a 55 y jurisprudencia citada.

66. El concepto de «responsable del tratamiento» está intrínsecamente vinculado al control que una persona o entidad ejerce sobre el tratamiento de datos personales. [54] Más concretamente, el artículo 4, punto 7, del RGPD define al «responsable del tratamiento» como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determina los fines y medios del tratamiento. [55] Este artículo establece asimismo que, cuando los fines y medios del tratamiento estén determinados, en particular por el Derecho de un Estado miembro, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos ese Derecho.

67. Por lo tanto, del tenor de este artículo se desprende que la identificación del responsable del tratamiento se basa en dos métodos. En efecto, es preciso determinar si una persona jurídica o una entidad determina, sola o junto con otros, los fines y medios del tratamiento en cuestión o si estos están determinados por el Derecho nacional.

68. Así pues, cuando la determinación de los fines y medios del tratamiento se efectúe en virtud del Derecho nacional, procede, según la jurisprudencia más reciente, comprobar si dicho Derecho designa al responsable del tratamiento o establece los criterios específicos aplicables a su nombramiento. La designación del responsable del tratamiento por el Derecho nacional no solo puede ser explícita, sino también implícita. En este último caso, se requiere, no obstante, que dicha determinación se desprenda con suficiente certeza del papel, de las funciones y de las atribuciones encomendadas a la persona o entidad de que se trate. [56]

69. En el presente asunto, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende que, en virtud del artículo 132a, apartado 6, de la Constitución búlgara, la Inspección se encarga, en particular, de efectuar controles sobre la integridad y los conflictos de intereses de los jueces y fiscales. A este respecto, comprueba, de conformidad con la Ley del Poder Judicial, [57] las declaraciones de bienes e intereses que los jueces y fiscales deben presentarle. La Inspección publica estas declaraciones en su sitio de Internet y las conserva en un registro público electrónico. [58] Por otra parte, del artículo 20 de la Ley de Protección de Datos Personales se infiere que los miembros de la Inspección están obligados a no revelar la información amparada por secretos legalmente protegidos de la que han tenido conocimiento en el ejercicio de su actividad.

70. Para cumplir sus funciones, la Inspección tiene derecho a que una entidad bancaria le comunique información sobre las cuentas y depósitos de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias. El procedimiento seguido ante el tribunal remitente se inscribe en este contexto.

[54] Véanse, sobre este punto, las Directrices 07/2020 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y de «encargado del tratamiento» en el RGPD, adoptadas el 7 de julio de 2021, disponibles a través de la dirección de Internet siguiente: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_es.pdf, punto 20, según las cuales «el […] concepto de "responsable del tratamiento" hace referencia a su *influencia* en el tratamiento en virtud del *ejercicio del poder de decisión*. El responsable del tratamiento es quien *decide* determinados aspectos esenciales del tratamiento de los datos.»

[55] El término «fines» hace referencia al «porqué» del tratamiento de los datos personales, es decir, a los motivos de dicho tratamiento y a los objetivos que persigue. El término «medios» remite al «cómo» de dicho tratamiento, es decir, al modo en que se lleva a cabo. Por lo tanto, los medios del tratamiento incluyen los elementos técnicos y organizativos de este, como el almacenamiento, la accesibilidad y el plazo de conservación de los datos personales. Véase, a este respecto, Bygrave, L. A., y Tosoni, L.: «Article 4(7). Controller», en Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., y Drechsler, L. (dir.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 150.

[56] Sentencia de 11 de enero de 2024, État belge (Datos tratados por una publicación oficial) (C-231/22, EU:C:2024:7), apartados 29 y 30. Véanse también las Directrices 07/2020 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y de «encargado del tratamiento» en el RGPD, adoptadas el 7 de julio de 2021, punto 24, según las cuales «es más frecuente el caso en que la legislación, más que nombrar directamente al responsable del tratamiento o fijar los criterios para su nombramiento, establezca un cometido o imponga a alguien el deber de recoger y tratar determinados datos. En tales casos, el objetivo del tratamiento suele venir determinado por la ley. El responsable del tratamiento será normalmente el designado por la ley para cumplir este fin, este cometido público».

[57] Me remito a los artículos 54, apartado 1, punto 8, 175a, apartado 1, y 175b, apartado 4, de la Ley del Poder Judicial.

[58] Estos preceptos se establecen en los artículos 175c, apartado 6, y 175d, apartado 1, de la Ley del Poder Judicial.

En efecto, cuando los interesados no hayan dado su consentimiento a esa comunicación, la Inspección podrá, con arreglo al artículo 175e, apartado 6, de la Ley del Poder Judicial y al artículo 62, apartado 6, de la Ley de Entidades de Crédito, solicitar al Rayonen sad (tribunal de primera instancia) que ordene al banco la comunicación de los datos protegidos por el secreto bancario.

71. Según el artículo 62, apartado 7, de esta última Ley, el citado órgano jurisdiccional se pronunciará en un plazo de veinticuatro horas a partir de la recepción de dicha solicitud y precisará el período al que se refiere la información protegida por el secreto bancario. De la información facilitada por el tribunal remitente [59] y de las observaciones presentadas por el Gobierno búlgaro [60] se desprende que el Rayonen sad (tribunal de primera instancia) se limita a comprobar, por una parte, si la solicitud emana de una autoridad pública o de un organismo público contemplado en el artículo 62, apartado 6, de la Ley de Entidades de Crédito y, por otra parte, si las personas cuyas cuentas son objeto de una solicitud de comunicación de datos protegidos por el secreto bancario están sujetas a la obligación de declaración en el sentido de la Ley del Poder Judicial.

72. De esta exposición se desprende que, en el marco del procedimiento establecido por el Derecho búlgaro, el Rayonen sad (tribunal de primera instancia) solo ejerce —como subraya el tribunal remitente— un control formal sobre las solicitudes de comunicación de datos protegidos por el secreto bancario que le presenta la Inspección.

73. A este respecto, ha de señalarse que el citado tribunal, que conoce del asunto a iniciativa de la Inspección, debe pronunciarse sobre las mencionadas solicitudes en un plazo especialmente breve y no puede apreciar ni la pertinencia de dicha comunicación con respecto al objetivo de detectar conflictos de intereses ni las modalidades de facilitación del acceso a tales datos y el uso que posteriormente podrá hacer de ellos la Inspección. Por otra parte, el banco comunica directamente esta información a la Inspección, que debe garantizar su confidencialidad. Esta autoridad examinará las cuentas de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias con el fin de verificar la coherencia de su patrimonio, de controlar, de conformidad con la función que le encomienda la Constitución búlgara, la integridad de los jueces y fiscales y de comprobar la posible existencia de conflictos de intereses.

74. Deduzco de estos elementos que el órgano jurisdiccional no dispone de la facultad de determinar los fines y los medios del tratamiento de datos personales protegidos por el secreto bancario.

75. En cambio, es evidente que el Derecho búlgaro ha determinado, al menos implícitamente, los fines y los medios del tratamiento de esos datos y ha designado a la Inspección como responsable de dicho tratamiento, en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.

76. Correlativamente, de esta determinación de los fines y de los medios del tratamiento se desprende que, habida cuenta del papel, de las funciones y de las atribuciones que le encomienda el Derecho nacional, el órgano jurisdiccional —que autoriza la comunicación de esa información a la Inspección— no ha sido designado por el legislador búlgaro para ejercer tal responsabilidad. Me parece, por lo demás, que el mero hecho de que la comunicación de dicha información esté supeditada a la autorización concedida por un órgano jurisdiccional no basta para conferir a ese órgano jurisdiccional la calificación de «responsable del tratamiento» de esos datos. En efecto, de

[59] Véase el apartado 63 de la resolución de remisión en el asunto C-332/23.

[60] Véase el punto 26 de dichas observaciones.

los elementos anteriores se colige que dicha autorización solo tiene por objeto permitir a la Inspección tratar los datos personales que le comunica el banco, de conformidad con los fines y con los medios determinados por el Derecho búlgaro.

77. A la luz de todos estos elementos, me parece que el órgano jurisdiccional, que concede a una autoridad pública acceso a los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias con sujeción únicamente a los requisitos de verificar previamente que dicha solicitud haya sido presentada por la citada autoridad y que se refiera a personas sujetas a la obligación de declarar sus bienes, no puede ser calificado, habida cuenta del papel, de las funciones y de las atribuciones que le encomienda el Derecho nacional, de responsable del tratamiento de esos datos personales en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.

C. Sobre la sexta cuestión prejudicial

78. La sexta cuestión prejudicial se plantea con independencia de la respuesta que debe dar el Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta. El tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 79, apartado 1, del RGPD, en relación con el artículo 47 de la Carta, obliga a la autoridad judicial, que se pronuncia sobre la solicitud de comunicación de datos personales presentada por una autoridad estatal, a garantizar de oficio la protección de las personas cuyos datos se ven afectados exigiendo a dicha autoridad que le facilite información sobre las medidas de seguridad adoptadas con arreglo al artículo 33, apartado 3, letra d), del RGPD y sobre su aplicación efectiva, cuando conste que dicha autoridad vulneró en el pasado la protección de datos personales.

79. A este respecto, el tribunal remitente señala que el procedimiento seguido ante él no tiene carácter contradictorio, en la medida en que los interesados afectados por la solicitud de comunicación de los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias no son parte en él.[61] Considera que, si debiera limitarse, como pretende el Derecho búlgaro, a un examen puramente formal de esas solicitudes, los interesados se verían privados del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por las disposiciones del artículo 79, apartado 1, del RGPD, en relación con el artículo 47 de la Carta.

80. De ello se desprende que, para responder a esta cuestión prejudicial, es necesario determinar si dichas disposiciones imponen al órgano jurisdiccional, que se pronuncia en el marco de tal procedimiento, una obligación de controlar de oficio la suficiencia de las medidas destinadas a prevenir cualquier vulneración ulterior de la protección de los datos personales cuya comunicación se solicita.

81. En mi opinión, del objeto de las disposiciones del artículo 79, apartado 1, del RGPD se desprende que la respuesta a esta cuestión prejudicial solo puede ser negativa.

82. A este respecto, la problemática relativa a la seguridad de la información protegida por el secreto bancario planteada por el tribunal remitente me parece que debe examinarse a la luz de las obligaciones que incumben al responsable del tratamiento, cuyos rasgos esenciales deben recordarse.

[61] Debe precisarse asimismo que, según el artículo 62, apartado 7, de la Ley de Entidades de Crédito, la resolución del Rayonen sad (tribunal de primera instancia) no es susceptible de recurso.

83. En primer lugar, el responsable del tratamiento está obligado a evitar cualquier violación de la seguridad de los datos personales. Más concretamente, este es, en virtud del artículo 5, apartado 2, del RGPD, responsable del cumplimiento de los principios relativos al tratamiento de esos datos enunciados en el apartado 1 de dicho artículo y debe ser capaz de demostrar que se cumplen tales principios. En particular, dicho responsable debe, de conformidad con el principio de integridad y confidencialidad de los datos personales establecido en el artículo 5, apartado 1, letra f), del citado Reglamento, velar por que esos datos sean tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de estos mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas. Según el artículo 32, apartado 1, del citado Reglamento, estas medidas deben garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo que representa el tratamiento.

84. En segundo lugar, el responsable del tratamiento está obligado a responder ante cualquier violación de la seguridad de los datos personales. A este respecto, el artículo 33, apartado 1, del RGPD obliga al referido responsable a notificar la violación en cuestión a la autoridad de control competente describiendo, con arreglo al apartado 3, letra d), de dicho artículo, las medidas que propone adoptar para ponerle remedio, incluyendo, si procede, las medidas adoptadas para mitigar los posibles efectos negativos.

85. El objeto del recurso judicial previsto en el artículo 79, apartado 1, del RGPD debe examinarse en el contexto de estas disposiciones. A este respecto, procede recordar que, en el capítulo VIII de dicho Reglamento, titulado «Recursos, responsabilidad y sanciones», el legislador de la Unión estableció, en beneficio de los interesados afectados por el tratamiento de datos personales, diferentes vías de recurso ante las autoridades administrativas o judiciales y precisó que cada una de ellas debe poder ejercerse sin perjuicio de las demás. [62]

86. Antes de nada, el artículo 77, apartado 1, del RGPD establece que todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control si considera que el tratamiento de datos personales infringe dicho Reglamento. A continuación, según el artículo 78, apartado 1, del citado Reglamento, toda persona física o jurídica tendrá derecho a la tutela judicial efectiva contra una decisión jurídicamente vinculante de una autoridad de control que le concierna.

87. Por último, el artículo 79, apartado 1, del RGPD, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva contra un responsable o encargado del tratamiento», garantiza a todo interesado el derecho a interponer un recurso cuando considere que sus derechos en virtud de dicho Reglamento han sido vulnerados como consecuencia de un tratamiento de datos personales. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este artículo no dispensa al interesado de la obligación que le incumbe en virtud del artículo 82, apartado 1, de dicho Reglamento de probar que efectivamente ha sufrido daños y perjuicios materiales o inmateriales. [63]

88. A mi modo de ver, del tenor de estos dos últimos artículos se desprende inequívocamente que el recurso interpuesto contra un responsable o un encargado del tratamiento tiene por objeto reparar el daño causado por la anterior vulneración de los derechos conferidos por el RGPD. En cambio, del tenor de esos artículos no se infiere en modo alguno que un órgano jurisdiccional

62 Sentencia de 12 de enero de 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2), apartado 34.

63 Sentencia de 11 de abril de 2024, juris (C-741/21, EU:C:2024:288), apartado 39. En cambio, en el marco de una acción de indemnización basada en el artículo 82 del RGPD, el responsable del tratamiento soporta la carga de la prueba del carácter apropiado de las medidas de seguridad que ha adoptado con arreglo al artículo 32 del mencionado Reglamento. Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Natsionalna agentsia za prihodite (C-340/21, EU:C:2023:986).

tenga la obligación de comprobar *con carácter preventivo* que el responsable del tratamiento de los datos personales ha adoptado medidas adecuadas para evitar cualquier posterior vulneración de esos derechos.

89. Dicho esto, es necesario determinar la incidencia de las disposiciones del artículo 47 de la Carta en la interpretación del artículo 79, apartado 1, del RGPD.

90. Como se desprende del considerando 141 de dicho Reglamento,[64] las disposiciones de su artículo 79, apartado 1, tienen por objeto aplicar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta. En otras palabras, el legislador de la Unión ya incorporó este derecho cuando elaboró las disposiciones que regulan el recurso que el interesado puede interponer contra el responsable del tratamiento.

91. De ello se deduce que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las características de los recursos previstos en los artículos 77, apartado 1, 78, apartado 1, y 79, apartado 1, del RGPD deben determinarse de conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva. Desde este punto de vista, corresponde a los Estados miembros asegurarse, en el marco de su autonomía procesal, de que las modalidades de ejercicio de dichos recursos proporcionan a los interesados la posibilidad concreta de garantizar la protección de los derechos que les confiere ese Reglamento.[65]

92. El papel encomendado al tribunal remitente por el legislador búlgaro debe analizarse a la luz de todos estos elementos.

93. Es cierto que, según la elección efectuada por el legislador búlgaro, el órgano jurisdiccional solo ejerce, en el marco de un procedimiento no contradictorio, un control puramente formal de las solicitudes de comunicación de los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias que le presenta la Inspección. Dicho esto, y a pesar de sus atribuciones limitadas, del artículo 79, apartado 1, del RGPD no se desprende en modo alguno que el citado órgano jurisdiccional deba disponer, antes de pronunciarse sobre estas solicitudes, de la facultad de controlar de oficio la adecuación de las medidas adoptadas para prevenir cualquier vulneración ulterior de la protección de esos datos personales.

94. En efecto, considero que, por las razones que he expuesto anteriormente, el Derecho nacional ha designado a la Inspección como responsable del tratamiento de la información protegida por el secreto bancario cuya comunicación ordena la autoridad judicial. De ello se infiere que, en esta condición, la Inspección está obligada a adoptar todas las medidas previstas por el RGPD que sean adecuadas para garantizar la seguridad de la información que ha recopilado.

95. Desde este punto de vista, para ajustarse al sistema establecido por el RGPD, basta con que, de conformidad con el artículo 79, apartado 1, de este Reglamento, los interesados afectados por dicha comunicación puedan interponer, en el supuesto de que se vulneren los derechos que les

[64] Este considerando establece que «*todo interesado debe* tener derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control única, en particular en el Estado miembro de su residencia habitual, y *derecho a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 47 de la Carta si considera que se vulneran sus derechos con arreglo al presente Reglamento* o en caso de que la autoridad de control no responda a una reclamación, rechace o desestime total o parcialmente una reclamación o no actúe cuando sea necesario para proteger los derechos del interesado» (el subrayado es mío).

[65] Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2), apartados 51 y 52 y jurisprudencia citada.

confiere el referido Reglamento, un recurso judicial contra la Inspección con arreglo a una regulación procedimental que garantice el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta.[66]

96. Habida cuenta de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda que, sin perjuicio de lo anterior, el artículo 79, apartado 1, del RGPD, en relación con el artículo 47 de la Carta, no obliga al órgano jurisdiccional que, de conformidad con el Derecho nacional, se encarga, al término de un procedimiento no contradictorio, de pronunciarse sobre una solicitud de comunicación de los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias a comprobar de oficio que el responsable del tratamiento haya adoptado medidas adecuadas para prevenir cualquier vulneración ulterior de la protección de esos datos personales.

VI. Conclusión

97. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales primera, tercera y sexta planteadas por el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria) del siguiente modo:

«1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa, tal como la interpreta la jurisprudencia nacional, que autoriza a los miembros de un órgano, elegidos por el Parlamento por mandatos de duración predeterminada no renovables consecutivamente y facultados para controlar las actividades y la integridad de los jueces y fiscales, así como para proponer la incoación de procedimientos disciplinarios contra ellos, a seguir ejerciendo *de facto* sus funciones más allá de la expiración de su mandato por tiempo indefinido, sin que se adopten medidas para remediar inmediatamente el bloqueo del proceso de renovación de los miembros del citado órgano, cuando la mencionada normativa no esté concebida de tal manera que no pueda suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables acerca de la utilización de las prerrogativas y de las funciones del citado órgano como instrumento de presión sobre la actividad judicial de esos jueces y fiscales o de control político de dicha actividad.

2) El artículo 4, punto 7, del 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),

debe interpretarse en el sentido de que

el órgano jurisdiccional, que concede a una autoridad pública acceso a los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias con sujeción únicamente a los requisitos de verificar previamente que dicha solicitud haya sido presentada por la citada autoridad y que se refiera a personas sujetas a la obligación de

[66] A este respecto, ha de observarse que el artículo 39 de la Ley de Protección de Datos Personales prevé que, en caso de vulneración de sus derechos en virtud del RGPD y de dicha Ley, el interesado podrá impugnar los actos y acciones del responsable y del encargado del tratamiento ante un órgano jurisdiccional. En ese procedimiento, el interesado podrá solicitar una indemnización por los daños y perjuicios que haya sufrido como consecuencia del tratamiento ilícito de datos personales por parte del responsable o del encargado del tratamiento.

declarar sus bienes, no puede ser calificado, habida cuenta del papel, de las funciones y de las atribuciones que le encomienda el Derecho nacional, de responsable del tratamiento de esos datos personales.

3) El artículo 79, apartado 1, del Reglamento 2016/679, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales,

debe interpretarse en el sentido de que

no obliga al órgano jurisdiccional que, de conformidad con el Derecho nacional, se encarga, al término de un procedimiento no contradictorio, de pronunciarse sobre una solicitud de comunicación de los saldos de las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias a comprobar de oficio que el responsable del tratamiento haya adoptado medidas adecuadas para prevenir cualquier vulneración ulterior de la protección de esos datos personales. No obstante, el Derecho nacional debe establecer que la regulación procedimental del recurso judicial que pueden incoar, en virtud de dicho artículo 79, apartado 1, los interesados afectados por la citada comunicación contra el responsable del tratamiento garantice el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.»