



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 30 de marzo de 2017¹

Asunto C-73/16

Peter Puškár,
con intervención de
Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,
Kriminálny úrad finančnej správy

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca, Eslovaquia)]

«Petición de decisión prejudicial — Tratamiento de datos personales — Protección de los derechos fundamentales — Obligatoriedad de un procedimiento administrativo previo — Lista de datos personales elaborada para combatir el fraude fiscal — Admisibilidad de la lista como prueba — Principio de cooperación leal — Relación entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»

I. Introducción

1. No es la primera vez que una discrepancia entre el Tribunal Supremo de Eslovaquia y el Tribunal Constitucional de ese país da lugar a una petición de decisión prejudicial.² En este caso se debate si las autoridades tributarias pueden mantener una lista confidencial de personas físicas que ejercen funciones directivas ficticias en determinadas personas jurídicas. Esta controversia suscita al mismo tiempo cuestiones sobre la tutela judicial efectiva: por un lado, si puede ser requisito para interponer una demanda el agotamiento de una vía administrativa obligatoria y, por otro, si puede ser rechazada la lista como prueba inadmisibile si ha sido difundida sin el consentimiento de las autoridades tributarias. Y, por último, el Tribunal de Justicia debe comunicar al órgano jurisdiccional nacional si debe atender a su jurisprudencia o a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) cuando ambos tribunales se contradicen.

¹ Lengua original: alemán.

² Véanse las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692), apartados 36 a 36, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartados 38 a 46.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

2. El derecho fundamental a la protección de los datos, consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), se concreta en la Directiva de protección de datos,³ que próximamente será derogada por el Reglamento general de protección de datos.⁴

3. El artículo 6, apartado, 1, de la Directiva de protección de datos establece determinados principios para el tratamiento de datos personales:

«Los Estados miembros dispondrán que los datos personales sean:

a) tratados de manera leal y lícita;

[...]

d) exactos y, cuando sea necesario, actualizados; deberán tomarse todas las medidas razonables para que los datos inexactos o incompletos, con respecto a los fines para los que fueron recogidos o para los que fueron tratados posteriormente, sean suprimidos o rectificadas;

[...]»

4. En el artículo 7 de la Directiva de protección de datos se regulan las condiciones en que se permite el tratamiento de datos personales:

«Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si:

a) el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca, o

[...]

c) es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, o

[...]

e) es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos, o

f) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva.»

3 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), en su versión resultante del Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO 2003, L 284, p. 1).

4 Reglamento (UE) n.º 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 (DO 2016, L 119, p. 1).

5. El artículo 10 de la Directiva de protección de datos exige comunicar al interesado determinada información en caso de obtención de datos recabados del propio interesado. El artículo 11 contiene disposiciones similares para el caso de que los datos no sean recabados del propio interesado. Y el artículo 12 reconoce el derecho del interesado al acceso al tratamiento de sus datos y el derecho que le asiste a la rectificación, la supresión o el bloqueo de los datos cuyo tratamiento no se ajuste a las disposiciones de la Directiva.

6. El artículo 13, apartado 1, dispone algunas excepciones a determinadas normas de la Directiva de protección de datos:

«Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguardia de:

[...]

- d) la prevención, la investigación, la detección y la represión de infracciones penales o de las infracciones de la deontología en las profesiones reglamentadas;
- e) un interés económico y financiero importante de un Estado miembro o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales;
- f) una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos a que hacen referencia las letras c), d) y e);

[...]»

7. El artículo 14 de la Directiva de protección de datos reconoce un derecho de oposición al interesado:

«Los Estados miembros reconocerán al interesado el derecho a:

- a) oponerse, al menos en los casos contemplados en las letras e) y f) del artículo 7, en cualquier momento y por razones legítimas propias de su situación particular, a que los datos que le conciernan sean objeto de tratamiento, salvo cuando la legislación nacional disponga otra cosa. En caso de oposición justificada, el tratamiento que efectúe el responsable no podrá referirse ya a esos datos;

[...]»

8. El artículo 22 de la Directiva de protección de datos contiene una disposición sobre recursos judiciales:

«Sin perjuicio del recurso administrativo que pueda interponerse, en particular ante la autoridad de control mencionada en el artículo 28, y antes de acudir a la autoridad judicial, los Estados miembros establecerán que toda persona disponga de un recurso judicial en caso de violación de los derechos que le garanticen las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate.»

9. El artículo 28, apartado 4, de la Directiva de protección de datos establece el derecho a recurrir en vía administrativa ante una autoridad de control:

«Toda autoridad de control entenderá de las solicitudes que cualquier persona, o cualquier asociación que la represente, le presente en relación con la protección de sus derechos y libertades respecto del tratamiento de datos personales. Esa persona será informada del curso dado a su solicitud.

Toda autoridad de control entenderá, en particular, de las solicitudes de verificación de la licitud de un tratamiento que le presente cualquier persona cuando sean de aplicación las disposiciones nacionales tomadas en virtud del artículo 13 de la presente Directiva. Dicha persona será informada en todos los casos de que ha tenido lugar una verificación.»

B. Derecho eslovaco

10. El artículo 250v, apartados 1 y 3, de la Občiansky Súdny Poriadok (Ley de Enjuiciamiento Civil; en lo sucesivo, «OSP»), en su versión aplicable al procedimiento principal, contiene disposiciones sobre la tutela judicial: «1. Toda persona física o jurídica que considere que sus derechos o intereses legítimos han sido lesionados por una intromisión ilícita de una Administración pública, distinta de una resolución, directamente dirigida contra ella o que haya producido efectos respecto a ella, podrá solicitar la tutela judicial frente a tal intromisión en el caso de que ésta o sus efectos persistan o de que exista el riesgo de que se vuelvan a producir.

[...]

3. La reclamación conforme a las modalidades establecidas mediante ley especial es requisito previo a la impugnación ante el orden jurisdiccional [...]»

11. La Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (Ley 9/2010, sobre Reclamaciones Administrativas) prevé la posibilidad de recurrir los actos y omisiones de la Administración.

12. El artículo 164 de la Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) [Ley 563/2009, sobre la Administración Tributaria (Ley General Tributaria)], en su versión aplicable al procedimiento principal, versa sobre el tratamiento de datos personales:

«A efectos de su uso por la Administración Tributaria, están legitimados para tratar los datos personales de los contribuyentes, de sus representantes y de otros sujetos de Derecho, conforme a lo establecido por una ley especial (95), las autoridades tributarias, la Dirección General Tributaria y el Ministerio de Hacienda; ^[5] los datos personales sólo podrán ser comunicados a las entidades locales, en su condición de autoridad tributaria, a las autoridades financieras y al Ministerio de Hacienda, así como, en lo que respecta a la gestión tributaria y al desempeño de las atribuciones conferidas mediante ley especial, a otra persona, juez u órgano que actúe en un procedimiento penal. En los sistemas informáticos (95) se podrán tratar el nombre y los apellidos de una persona física, su dirección, y el número de identificación nacional cuando no se le haya asignado un número de identificación fiscal en el momento de su inscripción en el registro.»

5 La nota 95 se remite a la Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (Ley 428/2002, de Protección de Datos de Carácter Personal), en su versión modificada.

13. El artículo 4, apartado 3, letras d), e) y o), de la Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (Ley 333/2011, sobre los Órganos de la Administración Estatal en el Ámbito Tributario y Aduanero) regula las funciones de la Dirección General Tributaria relevantes para el presente caso:

«Son funciones de la Dirección General Tributaria:

- d) La creación, el desarrollo y la gestión de los sistemas informáticos de la Administración Tributaria [...]; la presentación al Ministerio de Hacienda de las propuestas relativas a la creación y al desarrollo de dichos sistemas.
- e) La creación y el mantenimiento de un registro central de operadores económicos y de todas aquellas personas que realicen actividades a las que se aplique la legislación aduanera y el control de su adecuación a los correspondientes registros de la Comisión Europea; la creación y el mantenimiento de un registro central de contribuyentes y el mantenimiento y la actualización de las bases de datos. Entran en el ámbito de sus competencias la creación de tales registros y su mantenimiento mediante sistemas informáticos de la Administración Tributaria.
- o) La información a los particulares sobre sus derechos y obligaciones en materia tributaria, incluidos los que sean objeto de regulación en leyes especiales [...]

14. El tratamiento de datos relativos a infracciones se regula en el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Ley 333/2011:

«La Unidad de Delitos de la Administración Tributaria utiliza los sistemas informáticos de la Administración Tributaria al obtener, tratar, conservar, transmitir, utilizar, proteger y suprimir información y datos personales de aquellos que hayan infringido la normativa tributaria o aduanera o aquellos sobre quienes existan sospechas razonables de que han incurrido en tal infracción, o de quienes, en el ámbito competencial de la Administración Tributaria, hayan perturbado, o existan sospechas razonables de que puedan perturbar el orden público, así como ulterior información sobre dichas infracciones de la normativa tributaria y aduanera o sobre dicha perturbación del orden público. La información y los datos personales referidos se facilitarán a la Dirección General Tributaria, a la Agencia Tributaria y al Departamento de Aduanas, o se permitirá a éstos su acceso a ellos, en la medida necesaria para el ejercicio de sus funciones».

III. Hechos

15. El 19 de noviembre de 2014, el Sr. Puškár interpuso ante el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca, Eslovaquia) un recurso que tenía por objeto que se prohibiera a la Dirección General Tributaria y a todas las autoridades tributarias subordinadas, así como a la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria, incluir su nombre en la lista de personas físicas (según el demandante, 1 227 personas) que, a juicio de las Administraciones públicas, eran «biele kone» [es así como se suele denominar coloquialmente a las personas que ocupan puestos directivos ficticios]. En la lista, con carácter general, se asignan a cada persona física una o más personas jurídicas (según el demandante, 3 369 personas [jurídicas]) para las cuales supuestamente ha actuado dicha persona, con indicación de su número de identificación nacional, del número de identificación fiscal del sujeto pasivo para el que opera de la persona física y de la duración de su mandato. El recurso estaba también dirigido a que las citadas autoridades eliminaran su nombre de dicho registro, o de cualquier otro de carácter similar, y de los sistemas informáticos de la Administración Tributaria.

16. La existencia de una lista de «biele kone» fue confirmada por la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria, que, no obstante, declaró que dicha lista había sido elaborada por la Dirección General Tributaria.

17. El demandante alega que la ilegitimidad de la intromisión de la Dirección General Tributaria y la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria reside especialmente en que su inclusión en la lista acarreó la vulneración de sus derechos de la personalidad, y en particular del derecho al honor, a la dignidad y a la reputación.

18. El Tribunal Supremo desestimó su recurso, así como el interpuesto por otras dos personas incluidas en la lista, en distintos procedimientos, por considerarlo infundado, en parte por motivos procesales y en parte por motivos de fondo.

19. Sobre la base del recurso de amparo constitucional del demandante, y de las otras personas mencionadas, el Ústavný Súd (Tribunal Constitucional, Eslovaquia) declaró que, al pronunciarse en dicho sentido, el Tribunal Supremo había vulnerado los derechos fundamentales de los demandantes a un proceso equitativo.

20. Por otro lado, según la petición de decisión prejudicial, en uno de los casos el Tribunal Constitucional declaró también que se había vulnerado el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal contra la obtención no autorizada y contra otros usos abusivos de los mismos, aparte del derecho a la intimidad. Basándose en tales fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional anuló las sentencias referidas del Tribunal Supremo y le devolvió el asunto para que procediera a un nuevo examen y se pronunciara sobre el fondo. Asimismo, según indica la petición de decisión prejudicial, el Tribunal Constitucional señaló que el Tribunal Supremo está vinculado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de protección de datos de carácter personal.

21. Tal como sigue señalando la petición de decisión prejudicial, las restantes sentencias del Tribunal Constitucional censuraban el enfoque exclusivamente formal adoptado por el Tribunal Supremo, en las circunstancias concurrentes, al interpretar las disposiciones sobre la inadmisibilidad de un recurso jurisdiccional interpuesto contra la intromisión ilegítima de la Administración pública, enfoque que no tenía en cuenta el alcance constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial. Según se relata en la resolución de remisión prejudicial, el Tribunal Constitucional afirmaba que en Eslovaquia ese derecho permite controlar judicialmente las resoluciones y la actuación de las Administraciones públicas que tengan incidencia en los derechos y las libertades fundamentales. En cambio, siempre según la petición de decisión prejudicial, el Tribunal Constitucional no tuvo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación del Derecho de la Unión sobre protección de datos de carácter personal.

22. Según consta en la misma petición de decisión prejudicial, en los últimos años, debido a la influencia ejercida por la jurisprudencia del TEDH, el Tribunal Constitucional eslovaco ha abandonado la opinión que venía manteniendo, conforme a la cual una reclamación formulada con arreglo a la Ley sobre Reclamaciones Administrativas siempre podía ser considerada un remedio efectivo frente a una intromisión ilegítima de las autoridades públicas o frente a su inactividad. De conformidad con la petición de decisión prejudicial, la orden dada por el Tribunal Constitucional, según la cual, en el procedimiento principal, el Tribunal Supremo debe atenerse, inequívocamente, a la jurisprudencia del TEDH, es determinante, de conformidad con el Derecho eslovaco, para la prosecución del procedimiento en cuanto al fondo, sin que se tengan en cuenta en igual medida los efectos del Derecho de la Unión y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

IV. Petición de decisión prejudicial

23. Por este motivo, el Tribunal Supremo de la República Eslovaca remite al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Se opone el artículo 47, párrafo primero, de la [Carta] —con arreglo al cual toda persona cuyos derechos hayan sido vulnerados tiene derecho, en las condiciones establecidas en dicho artículo, a la tutela judicial efectiva, entendiéndose comprendido en ellos el derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, consagrado en el artículo 1, apartado 1, y siguientes de la [Directiva de protección de datos]— a una disposición nacional que subordine la posibilidad de hacer valer la tutela judicial efectiva ante la jurisdicción contencioso-administrativa a la condición de que el demandante, con el fin de proteger sus derechos y libertades, antes de ejercitar la acción judicial agote las vías que le ofrece una *lex specialis* como es la Ley eslovaca sobre Reclamaciones Administrativas?
- 2) ¿Es posible interpretar el derecho al respeto de la vida personal y familiar, al domicilio y las comunicaciones, consagrado en el artículo 7 de la [Carta], y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, consagrado en su artículo 8, en el caso de una supuesta vulneración del derecho a la protección de los datos de carácter personal regulado, en lo que respecta a la Unión Europea, fundamentalmente por la citada Directiva 95/46/CE, en particular:
 - conjuntamente con la obligación de los Estados miembros de garantizar el derecho a la intimidad en lo referente al tratamiento de los datos personales (artículo 1, apartado 1), o bien
 - conjuntamente con la facultad de los Estados miembros para permitir el tratamiento de datos personales cuando sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés público [artículo 7, letra e)] o para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos;
 - y teniendo en cuenta, a su vez, las facultades excepcionales del Estado miembro para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos [artículo 13, apartado 1, letras e) y f)] cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguardia de un interés económico y financiero importante de un Estado miembro o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales,en el sentido de que un Estado miembro no puede, sin que medie el consentimiento de la persona interesada, elaborar listas de datos personales destinados al uso de la Administración Tributaria, es decir, que la obtención de datos personales con el fin de ponerlos a disposición de una autoridad pública para combatir el fraude fiscal constituye en sí misma un riesgo?
- 3) ¿Puede considerarse una lista de una autoridad tributaria de un Estado miembro que contenga datos personales del demandante, cuya confidencialidad se haya garantizado mediante medidas técnicas y de organización adecuadas para la protección de los datos personales contra la difusión o el acceso no autorizados, en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la citada [Directiva de protección de datos], que el demandante obtuvo sin autorización de dicha autoridad tributaria, un medio de prueba ilegal, que deba ser inadmitido por el juez nacional con arreglo al principio del Derecho de la Unión que reconoce el derecho a un proceso equitativo, consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la [Carta]?
- 4) ¿Es conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo (en particular, con el citado artículo 47 de la [Carta]) un modo de proceder del juez nacional conforme al cual, en el supuesto de que exista jurisprudencia del [TEDH] aplicable a un determinado asunto que

ofrezca una respuesta diferente a la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dé preferencia, fundándose en el principio de cooperación leal del artículo 4 [TUE], apartado 3, y en el artículo 267 [TFUE], a la orientación jurídica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

24. Han presentado observaciones por escrito el Sr. Puškár, la República Eslovaca, la República Checa, el Reino de España, la República Francesa, Italia, Polonia y la Comisión Europea. En la vista oral celebrada el 16 de febrero de 2017 intervinieron el Sr. Puškár, Eslovaquia, España y la Comisión.

V. **Apreciación jurídica**

25. La primera y la tercera cuestión prejudicial del Tribunal Supremo versan sobre el procedimiento de la tutela judicial. Por lo tanto, deben ser analizadas de forma sucesiva (en las secciones B y C), es decir, antes de tratar la segunda cuestión, de carácter jurídico-sustantivo, sobre la compatibilidad de la lista controvertida con la protección de los datos personales (sección D). Por último, se ha de examinar la cuarta cuestión, referida a la posible contradicción entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la del TEDH (sección E). A título preliminar, no obstante, procede aclarar en qué medida es aplicable a la lista controvertida la legislación europea en materia de protección de datos (sección A).

A. Sobre la aplicabilidad de la legislación europea en materia de protección de datos

26. En particular España sostiene que la legislación europea en materia de protección de datos no es aplicable al presente caso.

27. A este respecto se ha de diferenciar entre la Directiva de protección de datos y el artículo 8 de la Carta.

28. El ámbito de aplicación de la Directiva de protección de datos se ve restringido, en particular, por su artículo 3, apartado 2, con arreglo al cual no es de aplicación a la represión de los delitos. Lo mismo ha de suceder con la lista controvertida en la medida en que persigue fines penales.⁶ En cambio, la Directiva de protección de datos en principio sí es aplicable a la recaudación de impuestos y a la utilización de la lista a este respecto.⁷ Así queda patente también con el artículo 13, apartado 1, letra e), de la Directiva, que expresamente permite la limitación de la protección de datos con fines fiscales.

29. En cambio, el ámbito de aplicación del derecho fundamental a la protección de datos que confiere el artículo 8 de la Carta no se ve afectado por el artículo 3, apartado 2, de la Directiva de protección de datos. Así se desprende, en particular, del artículo 51, apartado 1, de la Carta, con arreglo al cual los derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión.⁸ Tal y como se desprende ya, en particular, de la sentencia Åkerberg Fransson, la Carta también es aplicable, en consecuencia, a las sanciones en materia tributaria, siempre que se trate de disposiciones de ese ámbito jurídico que se deriven del Derecho de la Unión.⁹ A este respecto cabe pensar, sobre todo, en el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales. Pero también están sujetos al Derecho de la Unión determinados aspectos de los impuestos directos, como por ejemplo en el ámbito de aplicación de medidas de armonización

6 Véanse las sentencias de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596), apartado 43, y de 16 de diciembre de 2008, Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727), apartado 41.

7 Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724), apartado 45.

8 Sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 19, y de 17 de diciembre de 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832), apartado 66.

9 Sentencia de 26 de febrero de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 27.

concretas,¹⁰ o cuando se limitan las libertades fundamentales.¹¹ Por lo tanto, en el caso concreto muchas veces el órgano jurisdiccional nacional deberá comprobar si es de aplicación la Carta. Por otro lado, cuando no sean aplicables el Derecho de la Unión ni la Carta, con frecuencia se deducirán exigencias similares del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

30. De ahí se deduce, en lo que atañe al presente procedimiento, que la utilización de la lista en la recaudación de impuestos está sujeta a la Directiva de protección de datos y a la Carta. En cambio, en materia penal sólo es de aplicación la Carta, y lo es siempre que se trate de aspectos regulados por el Derecho de la Unión.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial: la vía administrativa obligatoria

31. La primera cuestión prejudicial se refiere a los requisitos de la tutela judicial cuando se ejercen derechos relativos a los datos personales. El Tribunal Supremo desea saber si es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta subordinar la admisibilidad de una demanda al agotamiento previo de la vía administrativa por el demandante.

32. Evidentemente, esta cuestión se plantea con motivo de que el Tribunal Constitucional eslovaco haya cuestionado este requisito para la presentación de una demanda.

33. Por lo general, el Tribunal de Justicia responde a estas cuestiones remitiéndose a la autonomía procesal de los Estados miembros, que debe ser ejercida respetando los principios de equivalencia y efectividad.¹² Sin embargo, la autonomía procesal sólo es aplicable en la medida en que el Derecho de la Unión no establece disposición alguna. Pero la Directiva de protección de datos contiene efectivamente disposiciones que, al menos, aluden a esta cuestión. Por lo tanto, con independencia de la posibilidad de aplicar de manera aislada los derechos derivados del artículo 8 de la Carta,¹³ en primer lugar procede ocuparse de las disposiciones de la Directiva (véase la subsección 2), antes de examinar la relación entre el principio de efectividad y el derecho a la tutela judicial efectiva (subsección 3). A continuación, pueden desarrollarse las consecuencias de dichos preceptos para una vía administrativa obligatoria (subsección 4). Pero previamente conviene hacer algunas observaciones sobre la admisibilidad de esta cuestión (subsección 1).

1. Sobre la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial

34. En particular, el Sr. Puškár rebate la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial. Afirma haber presentado diversos recursos, ninguno de los cuales ha prosperado, de manera que esta cuestión es hipotética.

35. No obstante, como reconoce el propio Sr. Puškár, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación del

10 Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678), apartados 23 y siguientes.

11 Sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 74 y jurisprudencia citada.

12 Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de mayo de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 41 y jurisprudencia citada.

13 Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.¹⁴

36. Lamentablemente, la petición de decisión prejudicial no especifica qué recursos administrativos ha agotado el Sr. Puškár. Lo que sí explica es que entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de Eslovaquia existe desacuerdo acerca de la necesidad de agotar la vía administrativa y sus consecuencias para la admisibilidad de la demanda. Por lo tanto, esta cuestión no es manifiestamente hipotética, por lo que debe ser aclarada.

2. Sobre los preceptos de la Directiva de protección de datos

37. La Directiva de protección de datos trata de los recursos en los artículos 22 y 28. El artículo 22 exige que, sin perjuicio del recurso administrativo que pueda interponerse con arreglo al artículo 28, toda persona disponga de un recurso judicial en caso de violación de los derechos que le garanticen las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate.

38. De conformidad con el artículo 28, apartado 4, de la Directiva, la llamada «autoridad de control» entenderá de las solicitudes que cualquier persona le presente en relación con la protección de sus derechos y libertades respecto del tratamiento de datos personales. La autoridad de control entenderá, en particular, de las solicitudes de verificación de la licitud de un tratamiento que le presente cualquier persona.

39. En los artículos 22 y 28, apartado 4, de la Directiva de protección de datos podría parecer que se recogen disposiciones relativas a la relación entre una demanda y un recurso administrativo del interesado, en materia de protección de datos.

40. Pero, si se observa con detenimiento, queda patente que, al menos el recurso administrativo a que se refiere el artículo 28, apartado 4, de la Directiva no es objeto del presente procedimiento prejudicial. El recurso administrativo de la Directiva de protección de datos lo instruye la autoridad de control independiente allí prevista.¹⁵ En cambio, la reclamación administrativa que la legislación eslovaca requiere para la interposición de una demanda se dirige contra las autoridades administrativas competentes.

41. No obstante, la futura disposición que, con una redacción más amplia, contiene el artículo 79 del Reglamento general de protección de datos, aún no aplicable, ilustra sobre la relación que ha de existir entre la legitimación judicial en materia de protección de datos y otros remedios jurídicos. Conforme a dicho artículo, todo interesado tendrá derecho a la tutela judicial efectiva, sin perjuicio de los recursos administrativos o extrajudiciales disponibles, incluido el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control.

42. Por lo tanto, al menos en el futuro, la tutela judicial efectiva se reconoce sin perjuicio de todos los demás remedios jurídicos, lo que significa que la legitimación judicial no afecta a dichos recursos.

¹⁴ Véase, en particular, la sentencia de 17 de julio de 2014, *YS* (C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081), apartado 63 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Véanse las sentencias de 9 de marzo de 2010, *Comisión/Alemania* (C-518/07, EU:C:2010:125), apartados 17 y ss.; de 16 de octubre de 2012, *Comisión/Austria* (C-614/10, EU:C:2012:631), apartados 36 y ss., y de 6 de octubre de 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650), apartados 38 y ss.

43. Sin embargo, con esto no queda claro aún si es lícito anteponer obligatoriamente a la acción judicial el agotamiento de otra vía. Del artículo 79 del Reglamento general de protección de datos sólo se deduce a este respecto que la tutela judicial debe ser efectiva. Por lo tanto, una obligación de agotar otra vía antes de poder presentar demanda será inadmisibile si la tutela judicial deja de ser efectiva a causa de ese requisito.

44. Si bien el artículo 22 de la Directiva de protección de datos se refiere sólo a un recurso judicial específico y no exige expresamente la efectividad de la tutela judicial, esta característica se sobreentiende,¹⁶ y también resulta lógico que el derecho a una tutela judicial no pueda cuestionar otros remedios jurídicos, desde el momento en que el artículo 22 no dice nada al respecto.

45. En conclusión, la legitimación judicial que existe en el presente caso en virtud de la Directiva de protección de datos tiene también como consecuencia que el agotamiento de un procedimiento previo sólo se pueda exigir cuando ello no interfiera en la efectividad de la tutela judicial. Ésta es la misma limitación que impone el principio de efectividad a la autonomía procesal de los Estados miembros.

3. Sobre el principio de efectividad y el derecho a la tutela judicial efectiva

46. El principio de autonomía procesal de los Estados miembros establece que corresponde al ordenamiento jurídico nacional configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, en la medida en que no exista una normativa de la Unión al respecto.

47. Tradicionalmente, esta autonomía se ve limitada por los principios de equivalencia y efectividad. En el presente caso, sólo es de interés el segundo. Conforme a dicho principio, la regulación procesal nacional no debe hacer imposible en la práctica ni excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.¹⁷

48. El Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procedimental nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades ante las diversas instancias nacionales; desde esta perspectiva procede tomar en consideración los principios en que se base el sistema nacional de recursos, como por ejemplo la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento.¹⁸

¹⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de julio de 1985, *Bozzetti* (179/84, EU:C:1985:306), apartado 17; de 15 de abril de 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 45; de 8 de marzo de 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 47, y de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 65.

¹⁷ Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, *Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; de 9 de noviembre de 1983, *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318), apartado 12; de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 12; de 7 de enero de 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 67; de 20 de octubre de 2016, *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789), apartado 29, y de 21 de diciembre de 2016, *TDC* (C-327/15, EU:C:2016:974).

¹⁸ Sentencias de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 14; de 10 de abril de 2003, *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228), apartado 66, y de 20 de octubre de 2016, *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789), apartado 42.

49. No obstante, en tiempos recientes el principio de efectividad se asocia cada vez más con el derecho a la tutela judicial efectiva entendido con arreglo al artículo 47, párrafo primero, de la Carta.¹⁹ En los últimos meses, incluso, se han dictado dos sentencias a este respecto que ya no se han basado en el principio de efectividad, sino únicamente en el artículo 47, párrafo primero.²⁰

50. La invocación del artículo 47, párrafo primero, de la Carta condiciona la forma de hacer el necesario análisis de la medida de que se trate, pues inevitablemente centra la atención en los límites de los derechos fundamentales entendidos con arreglo al artículo 52, apartado 1.²¹ Con arreglo al mismo, cualquier limitación de los derechos fundamentales deberá ser establecida por ley y respetar el contenido esencial del derecho de que se trate. Además, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Por lo demás, también forma parte del principio de efectividad el principio de proporcionalidad, en el cual se concreta como prohibición de imponer obstáculos *excesivos*.

51. Por lo tanto, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta y el principio de efectividad son concreción, en último término, del mismo principio jurídico y pueden ser examinados conjuntamente, aplicando los criterios de los artículos 47, párrafo primero, y 52, apartado 1, de la Carta.

4. Sobre la compatibilidad de un procedimiento previo obligatorio con la tutela judicial efectiva

52. En consecuencia, procede examinar si el agotamiento obligatorio de una vía administrativa antes de interponer una demanda es compatible con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta y con el principio de efectividad.

53. Tal regulación procesal, al menos, demora el acceso a una tutela judicial, y además puede generar costes añadidos. Es posible que las autoridades administrativas cobren tasas por la tramitación del recurso, y también puede ser conveniente, o incluso necesario, recurrir a asistencia letrada o presentar informes periciales.

54. Por lo tanto, la obligación de agotar una vía administrativa antes de interponer una demanda afecta al derecho a una tutela judicial efectiva.

55. No obstante, tal regulación procesal puede estar justificada conforme al artículo 52, apartado 1, de la Carta.

56. Según la petición de decisión prejudicial, en Eslovaquia está establecida por ley, y no parece que afecte al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, pues no restringe el círculo de las personas que en principio pueden acogerse a la tutela judicial.²² Únicamente se les impone un trámite procesal más.

19 Véanse, en particular, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), apartados 28 y 31; de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 33; de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartado 52, y de 13 de octubre de 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769), apartados 23 y 24. Así como mis conclusiones en los asuntos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32), punto 28; Alassini (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2009:720), punto 42, y Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491), punto 99.

20 Sentencias de 15 de septiembre de 2016, Star Storage y otros (C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688), apartado 46, y de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 65.

21 A título ilustrativo, véanse las sentencias de 4 de junio de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), apartado 51; de 17 de septiembre de 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), apartados 67 y ss., y de 15 de septiembre de 2016, Star Storage y otros (C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688), apartados 49 y ss.

22 Véanse las sentencias de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 95, y de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 161.

57. Por lo tanto, lo importante aquí es la proporcionalidad de la vía administrativa obligatoria.

58. El principio de proporcionalidad exige que toda medida debe ser «adecuada, necesaria y proporcionada al fin perseguido con ella».^{23, 24} Tal y como subraya el artículo 52, apartado 1, de la Carta, dicho fin debe ser de interés general reconocido por la Unión o responder a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

59. Según el Tribunal Supremo, el agotamiento de la vía administrativa permite garantizar una mayor eficiencia, pues da a la Administración la oportunidad de subsanar la intromisión ilícita denunciada, evitando un procedimiento judicial inesperado. Además, con dicho procedimiento previo se precisa el objeto del litigio entre las partes, lo que facilita a los órganos jurisdiccionales la ulterior tramitación del asunto. Cabe añadir que la vía administrativa evita a los tribunales procedimientos innecesarios y puede contribuir también a la paz jurídica si el afectado acepta la intromisión, por ejemplo, al recibir una explicación más convincente, sin necesidad de iniciar un procedimiento judicial. Y, por último, una vía administrativa generalmente resulta mucho menos costosa para todas las partes que una vía judicial.

60. Esta finalidad está reconocida en el Derecho de la Unión, tal y como ponen de manifiesto procedimientos similares, por ejemplo, en materia de la función pública²⁵ o el derecho de acceso a los documentos.²⁶ También las instancias de recurso, como la de la EUIPO²⁷ o la de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas,²⁸ se constituyeron con ese mismo fin. Y la propia reclamación al Defensor del Pueblo Europeo requiere también un recurso administrativo previo.²⁹

61. Quisiera añadir que también el ordenamiento jurídico alemán reconoce este objetivo. En el procedimiento administrativo alemán, normalmente se exige la tramitación de un procedimiento administrativo con arreglo al artículo 68 de la *Verwaltungsgerichtsordnung* (Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa) antes de interponer una demanda. En general, no se discute la utilidad de este requisito.³⁰ Por el contrario, los tribunales ya han tenido que resolver si la supresión parcial del recurso administrativo es compatible con la normativa de rango superior.³¹

62. Indudablemente, un procedimiento previo obligatorio es adecuado para alcanzar los objetivos mencionados en el punto 59 de las presentes conclusiones. Asimismo, no se aprecia ningún otro medio menos gravoso que permita alcanzarlos con igual eficacia.

23 Sobre esta fórmula, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *G4S Secure Solutions* (C-157/15, EU:C:2016:382), punto 98, apoyada en el *Conseil constitutionnel* francés (Consejo Constitucional, Francia), resoluciones n.º 2015-527 QPC, de 22 de diciembre de 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC), apartados 4 y 12, y n.º 2016-536 QPC, de 19 de febrero de 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC), apartados 3 y 10; en sentido similar, el *Conseil d'État* (Consejo de Estado, Francia), sentencia n.º 317827, de 26 de octubre de 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); véase también el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal, Alemania), *BVerfGE* 120, 274, 318 y 319. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007), apartado 218.

24 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 48 y jurisprudencia citada.

25 Véanse los artículos 90 y 91 del Estatuto de los Funcionarios.

26 Artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

27 Artículos 58 y ss. del Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (DO 2009, L 78, p. 1).

28 Artículos 89 y ss. del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) (DO 2006, L 396, p. 1).

29 Artículo 2, apartado 4, segunda frase, de la Decisión del Parlamento Europeo sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO 1994, L 113, p. 15).

30 Véase, no obstante, la resolución del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) de 28 de octubre de 1975 [2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1976, 34 (36 y 37)].

31 Resolución del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal alemán) de 9 de mayo de 1973 (2 BvL 43 y 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1973, 1683) y resoluciones del *Bayrischer Verfassungsgerichtshof* (Tribunal Constitucional de Baviera, Alemania) de 15 de noviembre de 2006, R. R. y K. N. (6-VII-05 y 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), y de 23 de octubre de 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

63. Por lo tanto, queda por aclarar si la vía administrativa obligatoria es proporcionada o razonable al fin con ella perseguida. La respuesta a esta cuestión depende de la configuración concreta de la citada vía, y esta valoración, en último término, deben realizarla exclusivamente los tribunales nacionales.

64. Esta reserva a favor de los órganos jurisdiccionales nacionales resulta especialmente clara en relación con un aspecto alegado por el Sr. Puškár, en concreto, la supuesta incertidumbre acerca de si el plazo de recurso comienza antes incluso de que se resuelva el procedimiento administrativo. Si los órganos jurisdiccionales nacionales aprecian que efectivamente existía tal incertidumbre en el momento determinante, difícilmente podrá justificarse la subordinación de la admisibilidad de una demanda al agotamiento de la vía administrativa.

65. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya resolvió en materia de consumo que un procedimiento de conciliación obligatorio antes de acudir a los tribunales era lícito, ya que, entre otras cosas, no retrasaba sustancialmente el ejercicio de la acción judicial y apenas si ocasionaba gastos para los consumidores.³²

66. Estos dos puntos de vista son también relevantes para la valoración de una vía administrativa previa obligatoria. Sin duda, unos retrasos sustanciales o unos costes excesivos para el recurrente pondrían en tela de juicio la razonabilidad de esta regulación procesal.

67. Por lo que respecta a los retrasos, el propio artículo 47, párrafo segundo, de la Carta reconoce el derecho de toda persona a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable. Aunque este derecho se refiere al procedimiento judicial, es evidente que tampoco debe ser socavado por una condición del ejercicio de la acción. En este mismo sentido, el TEDH incluye la duración de los recursos administrativos obligatorios en el examen de la duración del procedimiento judicial.³³ Y, aun rechazando la aplicación del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, de un principio general del Derecho de la Unión se deducirían también exigencias similares.³⁴

68. En cuanto a los gastos, el artículo 47, párrafo tercero, de la Carta ciertamente exige sólo asistencia jurídica gratuita cuando sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia, y en principio no cabe cuestionar la legitimidad de unas tasas adecuadas por la tramitación del procedimiento administrativo.³⁵

69. Sin embargo, el cobro de tasas por un procedimiento administrativo obligatorio debe someterse a límites estrictos, pues dicho procedimiento previo constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho a la tutela judicial garantizado por el artículo 47 de la carta, y sus costes se añaden a los del procedimiento judicial.³⁶ Por lo tanto, el principio en que se basa la asistencia jurídica gratuita comprende también los costes de una vía administrativa previa obligatoria. Además, en una Unión de Estado de Derecho el autocontrol de la Administración asociado a la vía administrativa redundaría no sólo en interés del afectado, sino también en el interés público.

32 Sentencia de 18 de marzo de 2010, *Alassini y otros* (C-317/08 y C-320/08, EU:C:2010:146), apartados 55 y 57.

33 TEDH, sentencias de 28 de junio de 1978, *König c. Alemania* (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273), apartado 98; de 20 de diciembre de 2001, *Janssen/Alemania* (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994), apartados 13 y 40, y de 2 de diciembre de 2014, *Siermiński/Polonia* (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909), apartado 65.

34 Sentencia de 8 de mayo de 2014, *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 50.

35 Sentencia de 9 de noviembre de 2006, *Comisión/Irlanda* (C-216/05, EU:C:2006:706), apartado 33. Véase también TEDH, sentencias de 19 de junio de 2001, *Kreuz c. Polonia* (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995), apartado 59, y de 24 de mayo de 2006, *Weissmann y otros c. Rumanía* (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500), apartado 35.

36 Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2013, *X* (C-486/12, EU:C:2013:836), apartado 29, sobre las tasas por la comunicación de información relativa al tratamiento de datos personales.

5. Conclusión parcial

70. Por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el principio de efectividad no se oponen a una vía administrativa que se ha de agotar antes del ejercicio de la acción judicial si las modalidades de dicha vía no afectan de forma desproporcionada a la efectividad de la tutela judicial. Por lo tanto, en particular, la vía administrativa obligatoria no debe prolongar la duración de todo el procedimiento más allá de lo razonable ni ocasionar unos costes excesivos.

71. No obstante, procede aclarar también que la compatibilidad de una vía administrativa obligatoria con el Derecho de la Unión no excluye que dicha regulación procesal de la tutela judicial sea incompatible con el Derecho constitucional nacional.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial: exclusión de la lista como prueba

72. Con la tercera cuestión prejudicial, a la que se ha de responder antes que a la segunda, el Tribunal Supremo desea saber si la lista controvertida puede quedar excluida como prueba por haber llegado al poder del Sr. Puškár sin el consentimiento de las autoridades competentes.

1. Sobre la admisibilidad de la cuestión

73. Eslovaquia y el Sr. Puškár consideran que esta cuestión es inadmisibile porque, al no existir en el Derecho de la Unión ninguna disposición aplicable, se refiere únicamente a la interpretación del Derecho interno.

74. Sin embargo, esta objeción pasa por alto que, de forma similar a una vía administrativa obligatoria, las normas de la prueba son también regulaciones procesales que pueden afectar a la efectividad de la tutela judicial en el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión. Por lo tanto, el Derecho de la Unión puede limitar la autonomía procesal de los Estados miembros también en este campo.

75. En cambio, la República Checa pone en duda que esta cuestión sea relevante, ya que una de las autoridades que participan en el procedimiento principal, la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria, ha reconocido que la lista existe y que fue elaborada por la otra autoridad que participa en dicho procedimiento, la Dirección General Tributaria. De ahí deduce la República Checa que podría no ser necesaria ninguna otra prueba, de modo que la cuestión sería hipotética.

76. Sin embargo, en particular en la vista oral quedó patente que esa otra autoridad, la Dirección General Tributaria, negó en el procedimiento principal haber elaborado la lista ni tener conocimiento de la misma. Además, en todo caso no está claro si la lista incluye información relativa al Sr. Puškár. Y, por último, no se puede descartar que, al margen del resultado del litigio y a pesar de todo, el Tribunal Supremo deba resolver sobre la admisibilidad de la lista como prueba.

77. Por lo tanto, se ha de considerar que para la resolución del litigio principal es necesario dar una respuesta a esta cuestión.

2. Sobre la respuesta a la cuestión

78. Al igual que en la primera cuestión, en relación con las normas de la prueba los Estados miembros también gozan de autonomía procesal. Sin perjuicio de los principios de equivalencia y efectividad, corresponde a los Estados miembros determinar qué pruebas son admisibles, siempre que no exista una normativa europea aplicable.³⁷

79. Tampoco con respecto a esta cuestión hay motivos para entender que se haya infringido el principio de equivalencia. Por lo tanto, una vez más es determinante el principio de efectividad, que se ha de aplicar en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta.

80. Una restricción de los elementos de prueba admitidos para demostrar la violación de un derecho garantizado por el Derecho de la Unión constituye una injerencia en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, requiere una justificación con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta.

81. Dado que sólo se ve afectado un posible elemento de prueba, queda intacto el contenido esencial de la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, de nuevo se ha de examinar la proporcionalidad.

82. El objetivo de evitar la utilización no autorizada de documentos internos en procedimientos judiciales ya ha sido reconocida, en principio, por el Tribunal de Justicia.³⁸ Tal y como acertadamente señala el Tribunal Supremo, este objetivo debe asignarse al principio de juicio equitativo y, en particular, a la idea de la igualdad procesal de armas, ambos consagrados en el artículo 47 de la Carta,³⁹ pues el acceso ilegal a información interna puede perjudicar gravemente a la parte afectada. A estos principios pueden acogerse también las instituciones del Estado cuando sean partes del litigio.⁴⁰ El rechazo como prueba de un documento interno presentado sin autorización es un medio adecuado para dicho fin.

83. Sin embargo, el rechazo absoluto de tales pruebas no es el medio menos gravoso. Habría que comprobar si al afectado le asiste el derecho de acceder a la información de que se trata. Si fuera así, el interés en evitar una utilización no autorizada dejaría de ser legítimo.

37 Sentencias de 9 de febrero de 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59), apartado 48 (sólo menciona el principio de efectividad); de 10 de abril de 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228), apartado 63; de 28 de enero de 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43), apartados 33 y 34; de 23 de octubre de 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318), apartado 27; de 4 de junio de 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357), apartado 64; de 15 de octubre de 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690), apartados 27 y 28, y de 6 de octubre de 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658), apartado 44.

38 Autos de 23 de octubre de 2002, Austria/Consejo (C-445/00, EU:C:2002:607), apartado 12; de 23 de marzo de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185), apartado 19, y de 29 de enero de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, no publicado, EU:C:2009:40), apartado 13.

39 Sentencias de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 48, y de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499), apartados 36 y 47.

40 Sentencias de 9 de junio de 2005, España/Comisión (C-287/02, EU:C:2005:368), apartado 37, sobre los derechos de defensa de los Estados miembros; de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartado 53, sobre las instituciones de la Unión, y de 18 de febrero de 2016, Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96), apartado 49, sobre una institución iraní.

84. Efectivamente, en cuanto a la inadmisión de documentos utilizados sin autorización, el Tribunal de Justicia considera la posibilidad incluso de ordenar su presentación.⁴¹ Asimismo, señala que la protección frente a la utilización no autorizada se basa en el carácter no público de los documentos en cuestión.⁴² Y, por último, su jurisprudencia relativa al derecho de acceso a los documentos muestra que la retención de documentación interna puede requerir justificación.⁴³ Por lo tanto, el derecho de acceso a los documentos puede servir de orientación para la ponderación con respecto a la inadmisión de los documentos internos utilizados sin autorización.⁴⁴

85. En el presente caso se ha de considerar que, con arreglo al artículo 8, apartado 2, segunda frase, de la Carta y al artículo 12 de la Directiva de protección de datos, toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan. En principio, esto es aplicable también a la inclusión de una persona en la lista controvertida. Además, con arreglo a los artículos 10 u 11 de la Directiva de protección de datos, al recabarse los datos los interesados deberían haber sido informados de su utilización.

86. Aunque el artículo 13, apartado 1, de la Directiva de protección de datos permite limitar el alcance de este derecho de acceso, en particular, cuando sea necesario para salvaguardar la prevención, la investigación, la detección y la represión de infracciones penales [letra d)], o un interés económico y financiero importante de un Estado miembro, incluidos los asuntos fiscales [letra e)], o una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada [letra f)], el mismo artículo exige expresamente que dicha limitación proceda de medidas legales.⁴⁵

87. Si existen tales disposiciones, cabe considerar que sea necesaria una limitación de los derechos de acceso del interesado. Quizá exista el riesgo de que, si se sabe quién está incluido en la lista, pierdan eficacia las actividades de control e inspección basadas en la misma.

88. Por lo tanto, antes de que los órganos jurisdiccionales competentes puedan rechazar la utilización de la lista controvertida como prueba, deberán examinar si tal limitación del derecho de acceso está legalmente prevista y, en su caso, justificada. Sin embargo, en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia no se ha alegado nada sobre ninguno de estos aspectos.

89. Aunque existan motivos para creer en la existencia de un interés legítimo en mantener, conforme a la ley, la confidencialidad de la lista controvertida, los órganos jurisdiccionales nacionales deben comprobar, además, si en el caso concreto dicho interés es superior al interés del particular en el ejercicio de la acción.

90. En materia tributaria, el Tribunal de Justicia ha resuelto que puede hacerse excesivamente difícil el ejercicio de los derechos del interesado si está obligado a aportar datos de los que no puede disponer.⁴⁶ Este examen de proporcionalidad puede arrojar resultados diferentes en otros campos, cuando estén en juego intereses mayores que el de los ingresos aduaneros.⁴⁷ Sin embargo, no parece evidente que los ingresos fiscales merezcan una consideración mayor que aquéllos.

41 Autos de 23 de octubre de 2002, Austria/Consejo (C-445/00, EU:C:2002:607), apartado 12; de 23 de marzo de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185), apartado 19, y de 29 de enero de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, no publicado, EU:C:2009:40), apartado 13.

42 Auto de 23 de marzo de 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185), apartado 19.

43 Véanse las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartados 77 y ss.

44 Auto de 29 de enero de 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, no publicado, EU:C:2009:40), apartado 17.

45 Sentencia de 1 de octubre de 2015, Bara y otros (C-201/14, EU:C:2015:638), apartado 39.

46 Sentencia de 23 de octubre de 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318), apartado 28.

47 A título ilustrativo, véanse las sentencias de 4 de junio de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), apartados 64 a 68, y de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 128 y 129.

91. Por lo demás, el interés en la confidencialidad de la lista en el presente caso ha perdido gran parte de su peso, pues ya ha sido publicada por terceros y la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria ha confirmado su existencia, de manera que cualquier daño que pueda resultar de ello ya se podría haber producido.

92. Ciertamente, cabe considerar denegar a un interesado la invocación de la lista cuando él mismo ha intervenido en su difusión pública no autorizada, pues con ello se podría evitar que las partes del procedimiento sacasen provecho de su propio comportamiento ilícito. Sin embargo, sería difícilmente justificable reprochar a un interesado como el Sr. Puškár el comportamiento de un tercero.

93. Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el principio de juicio equitativo consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta generalmente permite inadmitir como prueba documentos internos de una autoridad que sea parte del procedimiento y que haya obtenido otra parte sin el consentimiento de dicha autoridad. Sin embargo, no ha lugar a la inadmisión si se trata de una lista de una autoridad tributaria de un Estado miembro que contiene datos personales del demandante que la autoridad debe comunicar al mismo en virtud de los artículos 12 y 13 de la Directiva de protección de datos.

D. Sobre la segunda cuestión prejudicial: admisibilidad de la lista desde el punto de vista de la protección de datos

94. La segunda cuestión prejudicial se refiere al núcleo material del litigio principal. Con ella se quiere saber si los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos y la Directiva de protección de datos prohíben a un Estado miembro elaborar listas de datos personales destinados al uso de la Administración Tributaria sin el consentimiento de los interesados. Según el Tribunal Supremo, si fuera así, la propia obtención de datos personales con el fin de ponerlos a disposición de una autoridad pública para combatir el fraude fiscal constituiría en sí misma un riesgo.

95. Sin embargo, el presente caso no requiere responder a la cuestión general de si las autoridades tributarias pueden recabar datos personales sin el consentimiento de los interesados. Ninguna de las partes niega que sea así. Lo que se ha de aclarar es si la Administración Tributaria, para combatir el fraude fiscal, puede mantener una lista de personas que ocupan puestos directivos ficticios en determinadas personas jurídicas y que no han dado su consentimiento para figurar en esa lista. A esta cuestión se ha de responder primordialmente a la luz de la Directiva de protección de datos, pues en ella se concretan los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos. En la medida en que, en particular en materia de represión de los delitos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, sólo son de aplicación los derechos fundamentales, procede comprobar una vez más si de ellos se derivan otras exigencias distintas.

96. Entre las partes hay consenso, y con motivo, en cuanto a que la inclusión de una persona en una lista de ese tipo y su asociación a determinadas personas jurídicas debe considerarse un tratamiento de datos personales a efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva de protección de datos.

97. Conforme a las disposiciones del capítulo II de dicha Directiva («Condiciones generales para la licitud del tratamiento de datos personales»), todo tratamiento de datos personales (con las excepciones previstas en el artículo 13) debe respetar los principios establecidos en el artículo 6 en relación con la calidad de los datos y alguno de los principios enumerados en el artículo 7 en relación con la legitimación del tratamiento de datos.⁴⁸

⁴⁸ Sentencias de 16 de diciembre de 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724), apartado 48, y de 1 de octubre de 2015, Bara y otros (C-201/14, EU:C:2015:638), apartado 30.

98. Como ya indica la propia cuestión prejudicial, como fundamento para la elaboración de la lista controvertida cabe considerar tanto el artículo 7 (véase, a continuación, la subsección 1) como el artículo 13 de la Directiva de protección de datos (subsección 2).

1. Sobre el artículo 7 de la Directiva de protección de datos

99. Con arreglo al artículo 7 de la Directiva de protección de datos, el tratamiento de datos personales sólo podrá efectuarse si se cumple alguno de los seis requisitos allí enumerados. En la cuestión prejudicial se alude a los casos mencionados en las letras e) y f): la necesidad para el cumplimiento de una misión de interés público y para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por un tercero. A título complementario cabría pensar también en el artículo 7, letra c): la necesidad para el cumplimiento de una obligación jurídica.

100. No obstante, querría aclarar ya en este momento que en el presente caso considero superfluo examinar el artículo 7, letras c) o f). Tal y como reconocen todas las partes, la recaudación tributaria y la lucha contra el fraude fiscal son misiones de interés público a efectos del artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos.

101. Sin embargo, el Sr. Puškár sostiene que la lista fue elaborada por la Dirección General Tributaria sin base legal, pues sólo la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria está facultada para elaborar una lista así. Esta opinión se basa en el artículo 5, apartado 3, letra b), de la Ley 333/2011, que habilita a la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria para recabar datos sobre infracciones o sobre sospechas de infracciones.

102. En el examen del artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos, este argumento podría entenderse en el sentido de que, según el Sr. Puškár, no se delegó en la Dirección General Tributaria la función de actuar frente a los testaferros.

103. A esto responde Eslovaquia que el propio artículo 164 de la Ley 563/2009 constituye una base jurídica suficiente. Conforme a dicha disposición, a efectos de su uso por la Administración Tributaria, están legitimados para tratar los datos personales de los contribuyentes, de sus representantes y de otros sujetos de Derecho las autoridades tributarias, la Dirección General Tributaria y el Ministerio (de Hacienda).

104. Qué funciones corresponden en virtud de dichas disposiciones a cada autoridad en Eslovaquia es algo que sólo pueden decidir los órganos jurisdiccionales nacionales. Lo mismo sucede con la cuestión de si una de esas disposiciones o ambas se han de interpretar en el sentido de que permiten a las autoridades respectivamente mencionadas elaborar la lista en cuestión.

105. No obstante, el Tribunal de Justicia puede pronunciarse acerca de los requisitos que ha de cumplir en el Derecho de la Unión la delegación de facultades que, con arreglo al artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos, resultaba necesaria.

106. Aunque el artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos no contiene ninguna referencia al respecto, dicha disposición se ha de leer en relación con los principios del artículo 6. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), los datos personales deben ser recogidos para fines determinados, explícitos y legítimos. En el ámbito de aplicación del artículo 7, letra e), el fin del tratamiento de datos está indisolublemente ligado a las funciones delegadas. En consecuencia, la delegación de funciones debe comprender explícitamente el fin del tratamiento correspondiente.

107. Dado que en la petición de decisión prejudicial no se precisa con mayor detenimiento el fin de la lista controvertida, incumbe al Tribunal Supremo profundizar en esta cuestión. No obstante, no parece descartable de antemano que la lista sea de utilidad «a efectos de su uso por la Dirección General Tributaria», según señala el artículo 164 de la Ley 563/2009. Aunque allí no se habla expresamente del registro de datos personales relativos a la sospecha de infracciones, los interesados deben contar con que las autoridades tributarias registran tales datos para saber ante qué personas deben actuar con especial cautela. Sin embargo, mucho más clara es la utilidad de dichos datos para las funciones de la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra b), de la Ley 333/2011. Por lo tanto, el registro de los datos por dicha autoridad es, en todo caso, previsible.

108. En una segunda fase, el Tribunal Supremo habrá de examinar si la elaboración y utilización de la lista controvertida y, sobre todo, la mención en ella del Sr. Puškár son necesarias para la consecución del fin de interés público perseguido. La protección del derecho fundamental a la intimidad garantizado en el artículo 7 de la Carta exige limitar a lo estrictamente necesario toda excepción y restricción en relación con la protección de los datos personales.⁴⁹ Esto significa que se debe observar el principio de proporcionalidad,⁵⁰ es decir, que el tratamiento de datos debe ser «adecuado, necesario y proporcionado al fin perseguido con él».

109. Por lo tanto, en particular el Tribunal Supremo deberá analizar si la mención del Sr. Puškár es adecuada para la realización de los distintos fines a los que está destinada la lista, si existen acaso medios menos gravosos pero igualmente eficaces y, sobre todo, si su mención guarda una proporción razonable con dichos fines.

110. Aunque no disponemos de datos concretos sobre la finalidad de la lista, no cabe duda de que una mención en ella supone una injerencia sustancial en los derechos del interesado, pues afecta a su reputación y puede acarrearle también inconvenientes prácticos considerables en sus relaciones con las autoridades tributarias. Al mismo tiempo, su mención afecta a la presunción de inocencia establecida en el artículo 48, apartado 1, de la Carta.⁵¹ Además, las personas jurídicas a que se asocia a los interesados ven afectada la libertad empresarial que se les reconoce con arreglo al artículo 16 de la Carta.

111. Una injerencia de tal gravedad sólo será razonable si existen *motivos suficientes* para sospechar que el interesado ocupa puestos directivos ficticios en las personas jurídicas a que se le asocia, con lo que perjudica al interés público en la recaudación de impuestos y en la lucha contra el fraude fiscal.⁵²

2. Sobre el artículo 13 de la Directiva de protección de datos

112. El artículo 13 de la Directiva de protección de datos permite a los Estados miembros establecer excepciones a algunas disposiciones de la Directiva, por razones determinadas. Pero en el mismo no se menciona el artículo 7, de manera que el artículo 13 no puede cuestionar el resultado de la interpretación del artículo 7, letra e).

49 Sentencias de 16 de diciembre de 2008, Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727), apartado 56; de 7 de noviembre de 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715), apartado 39; de 11 de diciembre de 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428), apartado 28, y de 6 de octubre de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 92.

50 Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Tele2 Sverige y Watson y otros (C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970), apartado 96.

51 Véase TEDH, sentencias de 4 de diciembre de 2008, S. y Marper c. Reino Unido (30562/04 y 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204), apartado 122, y de 18 de octubre de 2011, Khelili c. Suiza (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807), apartado 68.

52 Véanse las sentencias de 8 de abril de 2014, Digital Rights Ireland y otros (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartados 58 y 59, y de 21 de diciembre de 2016, Tele2 Sverige y Watson y otros (C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970), apartados 105 y 106, y la sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2011, Khelili c. Suiza (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807), apartados 66 a 68.

113. En cambio, como ya se ha expuesto,⁵³ el artículo 13 es de interés para la cuestión de si la lista controvertida puede mantenerse de forma confidencial aunque de los artículos 10, 11 y 12 de la Directiva de protección de datos se desprenda que los interesados, en principio, deben ser informados del tratamiento de los datos. Esta información constituye un requisito necesario para que el interesado pueda ejercer los derechos que le asisten en virtud de la Directiva de protección de datos y de los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales.⁵⁴ No obstante, la cuestión de si es lícito que se tratara de forma confidencial la lista controvertida puede no tener influencia alguna en la licitud de la mención del Sr. Puškár en la misma.

3. Sobre los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos

114. Los derechos fundamentales a la intimidad (artículo 7 de la Carta) y a la protección de datos (artículo 8), que en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión resultan de interés, sobre todo, para las medidas penales, llevan a la misma conclusión que la aplicación del artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos.

115. La mención de una persona en la lista controvertida afectaría a ambos derechos fundamentales, y tal injerencia sólo estará justificada con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta si está establecida por ley, respeta el contenido esencial de ambos derechos fundamentales y observa el principio de proporcionalidad.

116. De todos estos aspectos, el único que no se ha tratado hasta ahora es el respeto del contenido esencial. Sin embargo, pese a los perjuicios que se derivan de la inclusión en la lista controvertida, éstos no llegarán a vulnerar el contenido esencial mientras, por lo demás, se observe el principio de proporcionalidad.

4. Conclusión parcial

117. Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión que, con arreglo al artículo 7, letra e), de la Directiva de protección de datos, la Administración Tributaria, para sus propios fines, puede mantener una lista de personas que ocupan puestos directivos ficticios en determinadas personas jurídicas y que no han dado su consentimiento para figurar en esa lista. Para ello se requiere que dicha función le haya sido legalmente conferida a la Administración Tributaria, que la utilización que se haga de la lista sea efectivamente adecuada y necesaria para la Administración Tributaria y que existan suficientes motivos para sospechar que esas personas han sido lícitamente incluidas en la lista. Asimismo, en tal caso los derechos fundamentales a la intimidad (artículo 7 de la Carta) y a la protección de datos (artículo 8) no se opondrían a la elaboración y la utilización de la lista.

E. Sobre la cuarta cuestión prejudicial: relación entre el Tribunal de Justicia y el TEDH

118. Con la cuarta cuestión prejudicial se pretende aclarar si un órgano jurisdiccional nacional puede seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando es contraria a la del TEDH.

⁵³ Véanse los puntos 86 y ss. de las presentes conclusiones.

⁵⁴ Sentencias de 7 de mayo de 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), apartado 49, y de 17 de julio de 2014, YS (C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081), apartado 44.

119. Según señalan varias partes, la admisibilidad de la cuestión resulta dudosa en la forma en que está planteada, sobre todo porque el Tribunal Supremo no expone en qué sentido se contradicen ambos tribunales europeos y cómo puede afectar tal contradicción a la resolución del litigio principal, ya que el procedimiento prejudicial no tiene por objetivo que se recaben opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas.⁵⁵

120. No obstante, la presente cuestión prejudicial contiene un elemento que puede ser de relevancia para la resolución definitiva del litigio principal, pues, según la petición de decisión prejudicial, en este caso existe una controversia entre el Tribunal Constitucional eslovaco y el Tribunal Supremo eslovaco, en que el primero se remite a la jurisprudencia del TEDH, pero no se manifiesta acerca de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Y las demás cuestiones prejudiciales demuestran que el órgano jurisdiccional remitente no está seguro de si la jurisprudencia de nuestro Tribunal de Justicia lleva al mismo resultado que la del Tribunal Constitucional eslovaco. Por lo tanto, resulta conveniente indicar qué se ha de hacer cuando el órgano jurisdiccional remitente (posiblemente, a la luz de una resolución del Tribunal Constitucional eslovaco) llega a la conclusión de que los dos tribunales europeos se contradicen en cuanto a una cuestión relevante para la resolución del litigio principal.

121. Por otro lado, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en un sentido similar cuando se le ha pedido que precise el alcance de la facultad o de la obligación de remitir una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.⁵⁶ Con frecuencia, dichas peticiones contienen ya las cuestiones concretas cuya respuesta es necesaria para resolver el litigio principal, y sin embargo el Tribunal de Justicia responde también a la cuestión más general del artículo 267 TFUE. De lo contrario, sería muy improbable que el Tribunal de Justicia tuviese ocasión de pronunciarse acerca de esas cuestiones, y al mismo tiempo existiría el riesgo de que los órganos jurisdiccionales nacionales no tuviesen certeza sobre su facultad o su obligación de recurrir a la petición de decisión prejudicial, lo que podría derivar en la comisión de errores evitables en la aplicación del Derecho de la Unión.

122. Por lo que respecta a la cuestión prejudicial reformulada: con arreglo al artículo 52, apartado 3, primera frase, de la Carta, los derechos que contenga la Carta y que correspondan a derechos garantizados por el CEDH tendrán el mismo sentido y alcance que les confiera el CEDH. Según la explicación de esta disposición, el sentido y alcance de los derechos garantizados no quedarán determinados únicamente por el texto del CEDH, sino también, en particular, por la jurisprudencia del TEDH.⁵⁷ Sin embargo, el artículo 52, apartado 3, segunda frase, de la Carta admite la posibilidad de que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

123. Por lo tanto, el Derecho de la Unión sólo permite al Tribunal de Justicia apartarse de la jurisprudencia del TEDH en la medida en que el primero confiera a determinados derechos una protección más extensa que el segundo. Y esta desviación únicamente es admisible con la condición de que, al mismo tiempo, ningún otro derecho fundamental de la Carta que corresponda a un derecho del CEDH no reciba, en consecuencia, una protección menor que en la jurisprudencia del TEDH. Piénsese, por ejemplo, en los casos en que se ha de efectuar una ponderación entre determinados derechos fundamentales.⁵⁸

55 Sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970), apartado 130 y jurisprudencia citada.

56 Véanse las sentencias de 27 de junio de 1991, *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278), apartados 42 y ss.; de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723), apartados 80 y ss., y de 18 de julio de 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489), apartados 21 y ss.

57 Sentencias de 22 de diciembre de 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811), apartados 35 y 37, y de 30 de junio de 2016, *Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499), apartado 41.

58 Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de enero de 2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54), apartado 68.

124. Si de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce una protección de un derecho fundamental lícitamente más extensa, la primacía del Derecho de la Unión obliga a los tribunales nacionales a seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuando apliquen el Derecho de la Unión y a conceder tal protección.

125. En cambio, si el órgano jurisdiccional nacional llega a la conclusión de que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con un determinado derecho fundamental consagrado tanto en la Carta como en el CEDH concede una protección menor que la jurisprudencia del TEDH, necesariamente se deriva de ahí una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, concretamente en relación con el derecho fundamental de que se trate y con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, puesto que de esa postura del órgano jurisdiccional nacional se derivaría que la interpretación por el Tribunal de Justicia del derecho fundamental en cuestión entraría en contradicción con dicho artículo 52, apartado 3.

126. En la medida en que dicha cuestión sea relevante para la resolución de un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, éste puede acudir al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo segundo, para que resuelva dicha cuestión. Si la decisión del órgano jurisdiccional nacional no es susceptible de ulterior recurso judicial, el órgano jurisdiccional nacional está incluso *obligado*, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

127. Por lo tanto, procede responder del siguiente modo a la cuarta cuestión prejudicial: si un órgano jurisdiccional nacional llega a la conclusión de que la resolución de un procedimiento pendiente ante él dependería de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea conforme a la cual los derechos de la Carta que correspondan a derechos garantizados por el CEDH reciben una protección menor que conforme a la jurisprudencia del TEDH, podrá someter la cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para aclarar cómo se ha de interpretar el Derecho de la Unión en relación con ese caso. Si las decisiones del órgano jurisdiccional nacional no son siquiera susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

VI. Conclusión

128. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

- «1) La utilización de datos personales en la recaudación de impuestos está sujeta a 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, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, y a los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en cambio, en materia penal, sólo son de aplicación los artículos 7 y 8 de la Carta, y lo es siempre que se trate de aspectos regulados por el Derecho de la Unión.
- 2) El derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta y el principio de efectividad no se oponen a una vía administrativa que se ha de agotar antes del ejercicio de la acción judicial si las modalidades de dicha vía no afectan de forma desproporcionada a la efectividad de la tutela judicial. Por lo tanto, en particular, la vía administrativa obligatoria no debe prolongar la duración de todo el procedimiento más allá de lo razonable ni ocasionar unos costes excesivos.
- 3) Con arreglo al artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46, la Administración Tributaria, para sus propios fines, puede mantener una lista de personas que ocupan puestos directivos ficticios en determinadas personas jurídicas y que no han dado su consentimiento para figurar en esa lista. Para ello se requiere que dicha función le haya sido legalmente conferida a la Administración

Tributaria, que la utilización que se haga de la lista sea efectivamente adecuada y necesaria para la Administración Tributaria y que existan suficientes motivos para sospechar que esas personas han sido lícitamente incluidas en la lista. Asimismo, en tal caso los derechos fundamentales a la intimidad (artículo 7 de la Carta) y a la protección de datos (artículo 8 de la Carta) no se opondrían a la elaboración y a la utilización de la lista.

- 4) El principio de juicio equitativo consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta generalmente permite inadmitir como prueba documentos de una autoridad que sea parte del procedimiento y que haya obtenido otra parte sin el consentimiento de dicha autoridad. Sin embargo, no ha lugar a la inadmisión si se trata de una lista de una autoridad tributaria de un Estado miembro que contiene datos personales del demandante que la autoridad debe comunicar al mismo en virtud de los artículos 12 y 13 de la Directiva 95/46.
- 5) Si un órgano jurisdiccional nacional llega a la conclusión de que la resolución de un procedimiento pendiente ante él dependería de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea conforme a la cual los derechos de la Carta que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos reciben una protección menor que conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podrá someter la cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para aclarar cómo se ha de interpretar el Derecho de la Unión en relación con ese caso. Si las decisiones del órgano jurisdiccional nacional no son siquiera susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.»