

Referencia: NFJ068077

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 27 de septiembre de 2017

Sala 1.^a

Asunto n.º C-73/16

SUMARIO:

Gestión tributaria. Colaboración social en la aplicación de los tributos. Tratamiento de datos personales.

Inclusión de una persona física en una lista de testafierros por parte de la Administración tributaria. Un tratamiento de datos personales de las características del controvertido en el asunto principal está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos). Ello es así porque debe considerarse que la recaudación y la lucha contra el fraude fiscal, que son los fines con los que se elaboró la lista controvertida, son efectivamente misiones de interés público a sus efectos. Así las cosas, la Directiva debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, sin que medie el consentimiento de los interesados, las autoridades de los Estados miembros traten datos personales a efectos de recaudación y de lucha contra el fraude fiscal, tal como se hizo en el litigio principal mediante la elaboración de la lista controvertida, siempre que, por un lado, la normativa nacional confiera a dichas autoridades, a efectos de la disposición mencionada, misiones de interés público, que la elaboración de la lista y la inclusión en la misma de los interesados sean efectivamente idóneas y necesarias para cumplir los objetivos perseguidos y que existan motivos suficientes para presumir que la inclusión de los interesados en la lista obedece a un motivo y siempre que, por otro lado, concurren todas las condiciones a que obliga la propia Directiva 95/46 para que ese tratamiento de datos personales sea lícito.

Impugnación del tratamiento de datos. Procedimiento. Por otro lado, el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que subordine la posibilidad de que ejercite la acción judicial quien afirme que ha sido vulnerado el derecho a la protección de los datos personales que le garantiza la Directiva 95/46 a la condición de que esa persona agote las vías de recurso administrativo disponibles, siempre que la regulación concreta del ejercicio de dichas vías de recurso no afecte de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva que recoge el propio art. 47 de la Carta. En particular, es necesario que el agotamiento previo de esas vías de recurso no implique un retraso sustancial a efectos del ejercicio de la acción judicial, suponga la interrupción de la prescripción de los correspondientes derechos y no ocasione gastos excesivos (tasas). Prueba. Asimismo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un tribunal nacional inadmita una prueba de la infracción de la protección de datos personales que confiere la Directiva 95/46 consistente en una lista que, como la controvertida, sea presentada por el interesado y que contenga datos personales suyos, en el supuesto de que ese interesado haya obtenido la lista sin el consentimiento, que requiere la ley, del responsable del tratamiento de los datos en cuestión, a menos que dicha inadmisión venga establecida por la normativa nacional y que respete tanto el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva como el principio de proporcionalidad.

PRECEPTOS:

Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos), arts. 1, 2, 3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 22.

Tratado de 25 de marzo de 1957 (TFUE), arts. 4.3 y 19.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 47 y 53.

PONENTE:

Don A. Rosas.

En el asunto C-73/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), mediante resolución de 3 de febrero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2016, en el procedimiento seguido entre

Peter Puškár, por una parte,

y

Finančné Riaditeľstvo Slovenskej Republiky y

Kriminálny Úrad Finančnej Správy, por otra,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de febrero de 2017; consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Puškár, por el Sr. M. Mandzák, advokát;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. M.J. García-Valdecasas Dorrego, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. H. Krämer, A. Tokár y H. Kranenborg, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 7, 8 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), de los artículos 1, apartado 1, 7, letra e), y 13, apartado 1, letras e) y f), 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), y del artículo 4 TUE, apartado 3, y el artículo 267 TFUE.

2. Esta petición se presentó en el marco de un litigio seguido entre el Sr. Peter Puškár, por una parte, y el Finančné Riaditeľstvo Slovenskej Republiky (Dirección de Tributos de la República Eslovaca; en lo sucesivo, «Dirección de Tributos») y el Kriminálny Úrad Finančnej Správy (Unidad de Delitos de la Administración Tributaria, Eslovaquia), por otra, en relación con un recurso mediante el que se pretende que se ordene a las dos últimas partes que eliminen el nombre del Sr. Puškár de una lista de personas consideradas testaferros por la Dirección de Tributos, que fue elaborada por ésta en el contexto de la recaudación y cuya actualización llevan la propia Dirección, las

delegaciones de Hacienda subordinadas a ésta y a la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria (en lo sucesivo, «lista controvertida»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. A tenor del artículo 1 de la Directiva 95/46:

«1. Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva, la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales.

2. Los Estados miembros no podrán restringir ni prohibir la libre circulación de datos personales entre los Estados miembros por motivos relacionados con la protección garantizada en virtud del apartado 1.»

4. Según el artículo 2 de la misma Directiva:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) datos personales”: toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social;

b) tratamiento de datos personales” (“tratamiento”): cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción;

[...]

d) responsable del tratamiento”: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que sólo o conjuntamente con otros determine los fines y los medios del tratamiento de datos personales; en caso de que los fines y los medios del tratamiento estén determinados por disposiciones legislativas o reglamentarias nacionales o comunitarias, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrán ser fijados por el Derecho nacional o comunitario;

[...]»

5. El artículo 3 de la Directiva 95/46, titulado «Ámbito de aplicación», establece lo siguiente:

«1. Las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

2. Las disposiciones de la presente Directiva no se aplicarán al tratamiento de datos personales:

– efectuado en el ejercicio de actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, como las previstas por las disposiciones de los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea y, en cualquier caso, al tratamiento de datos que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado (incluido el bienestar económico del Estado cuando dicho tratamiento esté relacionado con la seguridad del Estado) y las actividades del Estado en materia penal;

[...]»

6. Según el artículo 6 de la misma Directiva:

«1. Los Estados miembros dispondrán que los datos personales sean:

- a) tratados de manera leal y lícita;
- b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no sean tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines; no se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando los Estados miembros establezcan las garantías oportunas;
- c) adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente;
- 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;
- e) conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten ulteriormente. Los Estados miembros establecerán las garantías apropiadas para los datos personales archivados por un período más largo del mencionado, con fines históricos, estadísticos o científicos.

2. Incumbirá a los responsables del tratamiento garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1.»

7. El artículo 7 de la Directiva 95/46 está redactado de la manera siguiente:

«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.»

8. El artículo 10 de la misma Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros dispondrán que el responsable del tratamiento o su representante deberán comunicar a la persona de quien se recaben los datos que le conciernan, por lo menos la información que se enumera a continuación, salvo si la persona ya hubiera sido informada de ello:

- a) la identidad del responsable del tratamiento y, en su caso, de su representante;
- b) los fines del tratamiento de que van a ser objeto los datos;
- c) cualquier otra información tal como:

– los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos,

- el carácter obligatorio o no de la respuesta y las consecuencias que tendría para la persona interesada una negativa a responder,
- la existencia de derechos de acceso y rectificación de los datos que [le] conciernen,

en la medida en que, habida cuenta de las circunstancias específicas en que se obtengan los datos, dicha información suplementaria resulte necesaria para garantizar un tratamiento de datos leal respecto del interesado.»

9. El artículo 11 de la Directiva 95/46 dispone lo siguiente:

«1. Cuando los datos no hayan sido recabados del interesado, los Estados miembros dispondrán que el responsable del tratamiento o su representante deberán, desde el momento del registro de los datos o, en caso de que se piense comunicar datos a un tercero, a más tardar, en el momento de la primera comunicación de datos, comunicar al interesado por lo menos la información que se enumera a continuación, salvo si el interesado ya hubiera sido informado de ello:

- a) la identidad del responsable del tratamiento y, en su caso, de su representante;
- b) los fines del tratamiento de que van a ser objeto los datos;
- c) cualquier otra información tal como:

- las categorías de los datos de que se trate,
- los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos,
- la existencia de derechos de acceso y rectificación de los datos que [le] conciernen,

en la medida en que, habida cuenta de las circunstancias específicas en que se hayan obtenido los datos, dicha información suplementaria resulte necesaria para garantizar un tratamiento de datos leal respecto del interesado.

[...]»

10. Según el artículo 12 de la misma Directiva:

«Los Estados miembros garantizarán a todos los interesados el derecho de obtener del responsable del tratamiento:

- a) libremente, sin restricciones y con una periodicidad razonable y sin retrasos ni gastos excesivos:

– la confirmación de la existencia o inexistencia del tratamiento de datos que [les] conciernen, así como información por lo menos de los fines de dichos tratamientos, las categorías de datos a que se refieran y los destinatarios o las categorías de destinatarios a quienes se comuniquen dichos datos;

– la comunicación, en forma inteligible, de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos;

– el conocimiento de la lógica utilizada en los tratamientos automatizados de los datos referidos al interesado, al menos en los casos de las decisiones automatizadas a que se refiere el apartado 1 del artículo 15;

b) en su caso, la rectificación, la supresión o el bloqueo de los datos cuyo tratamiento no se ajuste a las disposiciones de la presente Directiva, en particular a causa del carácter incompleto o inexacto de los datos;

c) la notificación a los terceros a quienes se hayan comunicado los datos de toda rectificación, supresión o bloqueo efectuado de conformidad con la letra b), si no resulta imposible o supone un esfuerzo desproporcionado.»

11. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 95/46 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los 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:

[...]

- c) la seguridad pública;
- 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);

[...]»

12. Según el artículo 14 de la misma Directiva:

«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;

[...]»

13. El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 95/46 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros establecerán la obligación del responsable del tratamiento de aplicar las medidas técnicas y de organización adecuadas, para la protección de los datos personales contra la destrucción, accidental o ilícita, la pérdida accidental y contra la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento incluya la transmisión de datos dentro de una red, y contra cualquier otro tratamiento ilícito de datos personales.

Dichas medidas deberán garantizar, habida cuenta de los conocimientos técnicos existentes y del coste de su aplicación, un nivel de seguridad apropiado en relación con los riesgos que presente el tratamiento y con la naturaleza de los datos que deban protegerse.»

14. El artículo 22 de la misma Directiva está redactado de la manera siguiente:

«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.»

15. El artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dispone lo siguiente:

«Junto al texto de las preguntas formuladas al Tribunal con carácter prejudicial, la petición de decisión prejudicial contendrá:

- a) una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al menos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones;

b) el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al asunto y, en su caso, la jurisprudencia nacional pertinente;

c) la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.»

Derecho eslovaco

16. El artículo 19, apartado 3, de la Constitución de la República Eslovaca (en lo sucesivo, «Constitución»), que forma parte de la sección II, titulada «Derechos humanos y libertades fundamentales», dispone que:

«Se garantiza la protección de toda persona en lo que concierne a la recogida y la publicación o cualquier uso abusivo de sus datos personales.»

17. Según el artículo 46, apartados 2 y 4, de la Constitución:

«2. Cualquier ciudadano que considere que sus derechos han resultado lesionados por la resolución de una Administración Pública podrá impugnarla ante el orden jurisdiccional, salvo disposición legal en contrario. En ningún caso podrán sustraerse a la competencia jurisdiccional las resoluciones adoptadas en materia de derechos y libertades fundamentales.

[...]

4. Las condiciones y la regulación concreta de la tutela jurisdiccional y de otros tipos de tutela jurídica se regularán mediante ley.»

18. El artículo 3, apartado 1, de la Ley 9/2010, sobre Reclamaciones Administrativas, está redactado de la manera siguiente:

«Se considerará reclamación todo escrito mediante el cual una persona física o jurídica [...]:

a) solicite la protección de sus derechos o intereses legítimos, que considere que han sido lesionados por la actividad o la inactividad [...] de una Administración Pública,

b) haga referencia a vicios específicos, en particular, a la infracción de normas jurídicas, cuya eliminación sea competencia de la Administración Pública en cuestión.»

19. El artículo 135, apartado 1, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la versión aplicable al litigio principal, dispone en su segunda frase que:

«Los jueces estarán vinculados asimismo por las resoluciones dictadas por el Ústavný Súd [Slovenskej Republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca)] y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.»

20. A tenor del artículo 250v, apartados 1 y 3, de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

«1. Cualquier persona física o jurídica que considere que sus derechos o intereses legítimos han resultado lesionados por una intromisión ilícita de una Administración pública que no sea una resolución, directamente dirigida contra ella o que haya producido efectos frente ella, podrá solicitar la tutela judicial frente a tal intromisión en el caso de que ésta o sus efectos persistan o exista el riesgo de que se vuelvan a producir.

[...]

3. La reclamación conforme a las modalidades establecidas mediante *lex specialis* será requisito previo a la impugnación ante el orden jurisdiccional [...]»

21. El artículo 164 de la Ley 563/2009, sobre la Administración Tributaria (Ley General Tributaria), en la versión aplicable al litigio principal, dispone lo siguiente:

«A efectos de recaudación, estarán autorizados para tratar los datos personales de los contribuyentes, de sus representantes y otros sujetos de Derecho, conforme a lo establecido por *lex specialis* [...]: la Administración Tributaria, la Dirección de Tributos y el Ministerio de Hacienda; los datos personales sólo podrán divulgarse a las entidades locales en su condición de autoridades tributarias, a las autoridades financieras y al Ministerio de Hacienda, así como, para la recaudación y el desempeño de las atribuciones conferidas mediante *lex specialis* [...], a cualesquiera otras personas, órganos jurisdiccionales u órganos que actúen en los procedimientos penales. En los sistemas informáticos [...] se podrán tratar el nombre y apellidos de las personas físicas, su dirección, y el número de identificación nacional cuando no se les haya asignado un número de identificación fiscal.»

22. El artículo 8 de la Ley 479/2009, sobre Órganos de la Administración del Estado competentes en el Ámbito Tributario, está redactado de la manera siguiente:

«La Dirección de Tributos y las delegaciones de Hacienda están autorizadas a tratar datos personales, de conformidad con lo dispuesto en una *lex specialis* [...], que se refieran a personas físicas afectadas por la actuación de la Administración Tributaria en el ejercicio de las competencias que le confieran la presente Ley o una normativa especial; 1) la lista de datos personales figura en el anexo.»

23. El artículo 4, apartado 3, letras d), e) y o), de la Ley 333/2011, sobre Órganos de la Administración del Estado competentes en el Ámbito Tributario y Aduanero, dispone lo siguiente:

«3. Serán funciones de la Dirección de Tributos:

[...]

d) La creación, el desarrollo y la gestión de los sistemas informáticos de las autoridades financieras [...]; la presentación al Ministerio de Hacienda de propuestas relativas a la creación y al desarrollo de dichos sistemas.

e) La creación y el mantenimiento de un registro central de agentes 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; la creación de tales registros y su mantenimiento mediante sistemas informáticos de las autoridades financieras.

[...]

o) La información a los particulares sobre sus derechos y obligaciones en materia tributaria, incluidos los que sean objeto de regulación en *lex specialis* [...]»

24. A tenor del artículo 5, apartado 3, letra b), de la Ley 333/2011:

«La Unidad de Delitos de la Administración Tributaria utilizará los sistemas informáticos de las autoridades financieras al recoger, tratar, conservar, transmitir, utilizar, proteger y eliminar información y datos personales de quienes [...] hayan infringido la normativa tributaria o aduanera, de aquellos sobre quienes existan sospechas razonables de haber incurrido en tal infracción, o de quienes, en el ámbito competencial de las autoridades financieras, 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 perturbación del orden público. La información y los datos personales referidos se facilitarán a la Dirección de Tributos, las delegaciones de Hacienda o el Departamento de Aduanas, o se permitirá a éstos su acceso a ellos, en la medida necesaria para el ejercicio de sus funciones.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

25. Al considerar que se habían vulnerado sus derechos fundamentales mediante su inclusión en la lista controvertida, el Sr. Puškár solicitó al Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), mediante recurso de 9 de enero de 2014, seguido posteriormente por otro de 19 de noviembre de 2014, que ordenara a la Dirección de Tributos, a todas las delegaciones de Hacienda subordinadas a ésta y a la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria que no se le incluyera en la lista controvertida ni ninguna otra semejante y que se eliminara cualquier mención a él de dichas listas y del sistema informático de las autoridades financieras.

26. El Sr. Puškár afirma que la Dirección de Tributos y la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria elaboraron en su día y siguen utilizando la lista controvertida, que según sus datos recoge a 1 227 personas a las que las autoridades se refieren con la expresión «biele kone» («caballos blancos»). Alega que dicha expresión se usa para denominar a quienes ocupan puestos directivos como testaferros y que cada persona física está relacionada, mediante su número de identificación nacional y número de identificación fiscal, a una o más personas jurídicas, que según sus datos alcanzan un total de 3 369, y en las que ejercen funciones durante un tiempo determinado.

27. Según el tribunal remitente, la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria ha confirmado que existe la lista controvertida, si bien sostiene que fue creada por la Dirección de Tributos.

28. El tribunal remitente indica que la lista controvertida está protegida mediante medidas técnicas y de organización adecuadas, a efectos del artículo 17, apartado 1, de la Directiva 95/46, contra «la difusión o el acceso no autorizados», pero que el Sr. Puškár no ha alegado ni en sus escritos provisionales ni en la vista haberla obtenido con el consentimiento, que requiere la ley, de la Dirección de Tributos o en su caso de la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria.

29. En la resolución de remisión se señala que el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) desestimó los recursos interpuestos por el Sr. Puškár y otras dos personas incluidas en la lista controvertida por motivos procesales (concretamente por no haber agotado las vías de recurso ante las autoridades administrativas nacionales) o por motivos de fondo.

30. Tras la interposición de sendos recursos de rango constitucional por parte del Sr. Puškár y las dos personas mencionadas, el Ústavný Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca) declaró, basándose en particular en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, al haberse pronunciado así, el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) había infringido varios derechos fundamentales de esos demandantes, y en concreto el derecho a un proceso equitativo, el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales. Por consiguiente, el Ústavný Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca) anuló todas las resoluciones en cuestión del Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) y devolvió los asuntos a éste para que se volviera a pronunciar, recordándole que está vinculado por la jurisprudencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección de datos personales.

31. Ahora bien, según el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), el Ústavný Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca) no tuvo en cuenta la jurisprudencia relevante del Tribunal de Justicia sobre aplicación del Derecho de la Unión en materia de datos personales.

32. En este contexto, el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«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 95/46]? 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 a la vida privada y familiar, al domicilio y las comunicaciones, consagrado en el artículo 7 de la Carta, y el derecho a la protección de los datos personales, consagrado en su artículo 8, en el caso de una supuesta vulneración del derecho a la protección de los datos personales regulado, en lo que respecta a la Unión Europea, fundamentalmente por la citada [Directiva 95/46], 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 a efectos de recaudación, 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 [Directiva 95/46], 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 Tribunal Europeo de Derechos Humanos 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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

33. De entrada, procede observar, basándose en lo indicado por el tribunal remitente, que los datos que figuran en la lista controvertida (en particular, los nombres de determinadas personas físicas, incluido el Sr. Puškár) son, a efectos del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46, «datos personales», porque se trata de «información sobre una persona física identificada o identificable» (véanse en ese sentido las sentencias de 16 de diciembre de 2008, *Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, apartado 35, y de 1 de octubre de 2015, *Bara* y otros, C-201/14, EU:C:2015:638, apartado 29).

34. Por consiguiente, tanto su recogida como su utilización por parte de las distintas instancias tributarias en cuestión del litigio principal tienen, a efectos del artículo 2, letra b), de esa misma Directiva, el carácter de «tratamiento de datos personales» (véanse en ese sentido las sentencias de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk* y otros, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU:C:2003:294, apartado 64; de 16 de diciembre de 2008, *Huber*,

C-524/06, EU:C:2008:724, apartado 43, y de 1 de octubre de 2015, Bara y otros, C-201/14, EU:C:2015:638, apartado 29).

35. Sin embargo, el Gobierno español sostiene que dicho tratamiento de datos personales queda excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 95/46 en virtud de su artículo 3, apartado 2, primer guion, según cuyo tenor en cualquier caso lo dispuesto en ésta no se aplicará al tratamiento de datos que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado, incluido el bienestar económico del Estado cuando dicho tratamiento esté relacionado con la seguridad del Estado, y las actividades realizadas por el Estado en materia penal.

36. Resulta oportuno recordar al respecto que esas actividades, enumeradas a título de ejemplo en la disposición mencionada, son, en todos los casos, actividades propias del Estado o de las autoridades estatales y ajenas a la esfera de actividades de los particulares (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).

37. El Tribunal de Justicia ya consideró asimismo en su momento que las actividades que se citan como ejemplo en el artículo 3, apartado 2, primer guión, de la Directiva 95/46 tienen por objeto delimitar el alcance de la excepción que se establece en dicha disposición, de modo que sólo se aplique a las actividades que se mencionan expresamente o pueden incluirse en la misma categoría (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, apartado 44).

38. Dado que hace que el régimen de protección de los datos personales de la Directiva 95/46 sea inaplicable y, así pues, se separa del objetivo que subyace a ésta, que es garantizar la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, la excepción que se establece en el artículo 3, apartado 2, primer guion, de la Directiva ha de interpretarse de forma restrictiva.

39. La resolución de remisión indica que en el asunto principal los datos controvertidos se recogen a efectos de recaudación y de lucha contra el fraude fiscal. No parece, sin perjuicio de las comprobaciones que efectúe al respecto el tribunal remitente, que el tratamiento de dichos datos tenga por objeto la seguridad pública, la defensa o la seguridad del Estado.

40. Por otra parte, aun cuando no pueda descartarse que, en el supuesto de producirse infracciones tributarias, en el contexto de procedimientos penales esos datos llegaran a utilizarse contra determinadas personas que figuran en la lista controvertida, no resulta que los datos controvertidos en el litigio principal se recogieran con el objetivo específico de iniciar dichos procedimientos penales o en el contexto de actividades realizadas por el Estado en materia penal.

41. Por otra parte, es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los datos fiscales constituyen «datos personales» a los efectos del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 (véase en ese sentido la sentencia de 1 de octubre de 2015, Bara y otros, C-201/14, EU:C:2015:638, apartado 29).

42. En ese mismo contexto, resulta oportuno señalar que el artículo 13, apartado 1, letra e), de la Directiva 95/46 faculta a los Estados miembros para adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en sus artículos 6, apartado 1, 10, 11, apartado 1, 12 y 21 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, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales. Así pues, la propia Directiva prevé expresamente la posibilidad de que con fines fiscales se establezcan limitaciones a la protección de datos que está confiriendo.

43. Ahora bien, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 95/46 presupone necesariamente que las medidas nacionales que se mencionan en ella, como las necesarias para la salvaguardia de un interés económico y financiero importante de un Estado miembro en el ámbito fiscal, están comprendidas en su propio ámbito de aplicación (véase

por analogía la 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 73)

44. De lo anterior se deduce que, sin perjuicio de las comprobaciones que efectúe al respecto el tribunal remitente, un tratamiento de datos personales de las características del controvertido en el asunto principal sí está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46.

Primera cuestión prejudicial

45. Mediante su primera cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que subordine la posibilidad de que ejercite la acción judicial quien afirme que ha sido vulnerado el derecho a la protección de los datos personales que le garantiza la Directiva 95/46 a la condición de que esa persona agote las vías de recurso de que disponga ante las autoridades administrativas nacionales (en lo sucesivo, «vías de recurso administrativo disponibles»).

Admisibilidad

46. El Sr. Puškár y el Gobierno eslovaco se oponen a la admisión de la primera cuestión prejudicial.

47. El Sr. Puškár alega en particular que la cuestión es hipotética puesto que, tras la desestimación de su primer recurso por parte del tribunal remitente por no haber formulado reclamación administrativa previa, antes de presentar su segundo recurso ante ese mismo tribunal agotó todas las vías de recurso previas posibles.

48. Del mismo modo, el Gobierno eslovaco destaca que la resolución de remisión menciona al menos dos procedimientos iniciados por el Sr. Puškár pero no precisa cuál es objeto de la presente remisión prejudicial. Para el Gobierno eslovaco, con la información recogida en la resolución de remisión no se puede dilucidar si se llegó a entablar una reclamación de las previstas en la Ley 9/2010, en cuyo caso la primera cuestión prejudicial sería inadmisibile por hipotética.

49. A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dentro del marco de la cooperación entre éste y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase en particular la sentencia de 26 de abril de 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, apartado 55 y la jurisprudencia citada).

50. Las cuestiones sobre 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 (véase la sentencia de 17 de julio de 2014, YS y otros, C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081, apartado 63). La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión 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 eficazmente a las cuestiones planteadas (véase en particular la sentencia de 26 de abril de 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, apartado 56 y la jurisprudencia citada).

51. No es el caso aquí: como se ha señalado en los apartados 29 y 30 anteriores, la resolución de remisión indica que el Najvyšší Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) desestimó en un primer momento los recursos interpuestos por el Sr. Puškár y otras dos personas, concretamente porque no habían agotado las vías de recurso administrativo disponibles, y que las resoluciones desestimatorias fueron anuladas a su vez por el Ústavný Súd Slovenskej Republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca).

52. Así las cosas, no resulta patente que la interpretación del Derecho de la Unión que solicita el tribunal remitente no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.

53. En consecuencia, la primera cuestión prejudicial es admisible.

Fondo

54. El artículo 22 de la Directiva 95/46 exige explícitamente que los Estados miembros establezcan 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 datos personales de que se trate.

55. Aunque la Directiva 95/46 no recoja ninguna disposición que regule específicamente los requisitos de ejercicio del recurso judicial mencionado, tampoco excluye que el Derecho nacional fije asimismo vías de recurso ante las autoridades administrativas. Procede de hecho notar que el propio artículo 22 indica explícitamente que los Estados miembros establecerán que toda persona disponga de ese recurso judicial «sin perjuicio del recurso administrativo que pueda interponerse, en particular ante la autoridad de control mencionada en el artículo 28 [de la misma Directiva 95/46], y antes de acudir a la autoridad judicial».

56. No obstante, ha de dilucidarse si el artículo 47 de la Carta obsta a que los Estados miembros prevean que es requisito previo a la interposición del recurso judicial haber agotado las vías de recurso administrativo disponibles.

57. Procede recordar que es jurisprudencia reiterada que corresponde a los tribunales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables y que, por otro lado, el artículo 19 TUE, apartado 1, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véanse en particular las sentencias de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 50, y de 26 de julio de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, apartado 29).

58. El correlato de esa obligación de los Estados miembros está en el derecho consagrado por el artículo 47 de la Carta, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», que preceptúa que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva (véase en ese sentido la sentencia de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 44, y de 26 de julio de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, apartado 30).

59. En consecuencia, a la hora de definir la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos conferidos por la Directiva 95/46, los Estados miembros deben garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva (véanse en ese sentido las 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 26 de julio de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, apartado 31).

60. Así pues, las características del recurso previsto en el artículo 22 de la Directiva 95/46 deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta (véanse por analogía las sentencias de 17 de diciembre de 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, apartado 51, y de 26 de julio de 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, apartado 31).

61. En el presente asunto ha quedado acreditado que, en el litigio principal, al condicionar la admisibilidad del recurso judicial interpuesto por quien afirme que ha sido vulnerado el derecho a la protección de los datos personales que le garantiza la Directiva 95/46 a que esa persona agote las vías de recurso de que disponga ante las autoridades administrativas nacionales, la normativa nacional controvertida introduce un trámite procesal más

para acceder al juez. Según señaló asimismo la Abogado General en el punto 53 de sus conclusiones, tal regulación procesal demora el acceso a la tutela judicial y puede generar costes añadidos.

62. Por tanto, la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles, como requisito previo para la interposición de los recursos judiciales, constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva a efectos del artículo 47 de la Carta, la cual, conforme al artículo 52, apartado 1, de ésta, sólo se justifica si está establecida por la ley, respeta el contenido esencial de dicho derecho y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, es necesaria y responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase en ese sentido la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Star Storage* y otros, C-439/14 y C-488/14, apartado 49).

63. Procede observar que, en el asunto principal, la resolución de remisión indica que la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles se deriva del artículo 250v, apartado 3, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que debe considerarse establecida por la normativa nacional (véase en ese sentido la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Star Storage* y otros, C-439/14 y C-488/14, apartado 50 y la jurisprudencia citada).

64. Además, esa obligación respeta el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 47 de la Carta, puesto que no desvirtúa el derecho como tal sino que se limita a imponer un trámite procesal más para que pueda ejercerse.

65. No obstante, ha de comprobarse además si la obligación de agotar las vías de recurso contencioso-administrativo disponibles responde a objetivos de interés general y, de ser así, si, a efectos del artículo 52, apartado 1, de la Carta, cumple con el principio de proporcionalidad.

66. Según se indica en la resolución de remisión y en las observaciones del Gobierno eslovaco, los motivos que subyacen a la obligación de que se presente la reclamación administrativa antes del recurso judicial son, por un lado, la voluntad de dar a la Administración pública la oportunidad de reparar situaciones ilegales, en cuanto reciba las alegaciones del recurrente y constate que la reclamación está bien fundamentada, y de evitar que se entablen procedimientos judiciales inesperados y, por otro lado, la contribución de esta obligación a la eficacia del procedimiento judicial, dado que, cuando la Administración no comparta la opinión del recurrente y éste interponga recurso en vía judicial, el juez podrá basarse en el expediente administrativo elaborado.

67. Así pues, resulta que la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles tiene por objeto descargar a los tribunales de litigios que puedan zanjarse directamente ante las autoridades administrativas en cuestión y aumentar la eficacia de los procedimientos judiciales cuando, pese a la presentación de reclamaciones, se interpongan recursos judiciales. Por consiguiente, esa obligación sí persigue objetivos legítimos de interés general.

68. Según se indica en el punto 62 de las conclusiones de la Abogado General, resulta que la obligación de que se agoten las vías de recurso administrativo disponibles es idónea para alcanzar los objetivos mencionados y no se aprecia ningún otro medio menos gravoso que permita alcanzarlos con igual eficacia.

69. Tampoco existe una desproporción manifiesta entre tales objetivos y los inconvenientes eventualmente ocasionados por la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles (véase por analogía la sentencia de 18 de marzo de 2010, *Alassini* y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 65).

70. Resulta oportuno recordar al respecto que el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de tutela judicial efectiva que reafirma el artículo 47 de la Carta no obsta a normativas nacionales que supediten la presentación de recursos judiciales en materia de servicios de comunicaciones electrónicas y consumo a la tramitación previa de procedimientos de conciliación y mediación extrajudicial cuando dichos procedimientos no conduzcan a una decisión vinculante para las partes, no impliquen un retraso sustancial a efectos del ejercicio de la acción judicial, interrumpan la prescripción de los correspondientes derechos y no ocasionen a las partes gastos, u ocasionen gastos escasamente significativos, siempre y cuando la vía electrónica no constituya el único medio de

acceder a esos procedimientos y sea posible adoptar medidas provisionales en aquellos supuestos excepcionales en que la urgencia de la situación lo exija (véanse en ese sentido las sentencias de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 67, y de 14 de junio de 2017, Menini y Rampanelli, C-75/16, EU:C:2017:457, apartado 61).

71. Todos esos requisitos son aplicables, *mutatis mutandis*, a la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles controvertida en el asunto principal.

72. Así pues, corresponde al tribunal remitente analizar si la regulación concreta del ejercicio de las vías de recurso administrativo disponibles en Derecho eslovaco no afecta de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta.

73. Ha de señalarse en este contexto que el Sr. Puškár ha alegado en particular que existe incertidumbre sobre si el plazo para la presentación de los recursos judiciales empieza a computar desde antes de que se resuelva sobre los procedimientos administrativos. Si así fuera, la obligación de agotar las vías de recurso administrativo disponibles podría entorpecer el acceso a los tribunales y no sería conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta.

74. Por lo que respecta a los retrasos, ha de recordarse que el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta reconoce el derecho de toda persona a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable. Ahora bien, aunque ese derecho se refiera al procedimiento judicial mismo, no puede verse en entredicho por un requisito previo a la presentación del recurso judicial.

75. En cuanto a los costes que pueden generar las reclamaciones administrativas previas, tal como señaló asimismo la Abogado General en los puntos 68 y 69 de sus conclusiones, si bien en principio los Estados miembros pueden aplicar tasas adecuadas por la tramitación del procedimiento administrativo, esas tasas no pueden alcanzar tal nivel que pueda constituir un obstáculo para el ejercicio de la tutela judicial que garantiza el artículo 47 de la Carta. Procede tener en cuenta a ese respecto que dichas tasas se añaden a los costes del procedimiento judicial.

76. Habida cuenta de todos los razonamientos anteriores, ha de contestarse a la primera cuestión prejudicial que el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que subordine la posibilidad de que ejercite la acción judicial quien afirme que ha sido vulnerado el derecho a la protección de los datos personales que le garantiza la Directiva 95/46 a la condición de que esa persona agote las vías de recurso administrativo disponibles, siempre que la regulación concreta del ejercicio de dichas vías de recurso no afecte de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva que recoge el propio artículo 47 de la Carta. En particular, es necesario que el agotamiento previo de esas vías de recurso no implique un retraso sustancial a efectos del ejercicio de la acción judicial, suponga la interrupción de la prescripción de los correspondientes derechos y no ocasione gastos excesivos.

Tercera cuestión prejudicial

77. Mediante su tercera cuestión prejudicial, que resulta oportuno analizar en segundo lugar, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un tribunal nacional inadmita una prueba de la infracción de la protección de datos personales que confiere la Directiva 95/46 consistente en una lista que, como la controvertida, sea presentada por el interesado y que contenga datos personales suyos, en el supuesto de que ese interesado haya obtenido la lista sin el consentimiento, que requiere la ley, del responsable del tratamiento de los datos en cuestión.

Admisibilidad

78. Varias partes e interesados que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia consideran que la tercera cuestión es inadmisibile.

79. Por un lado, según el Sr. Puškár y el Gobierno eslovaco, al no existir normativa de la Unión sobre la legalidad de las pruebas, la cuestión prejudicial no tiene conexión alguna con el Derecho de la Unión.

80. Sin embargo, no cabe estimar ese argumento.

81. Ha de observarse que el Sr. Puškár solicita que se controle judicialmente una medida de las autoridades tributarias eslovacas, como es la elaboración de la lista controvertida, mediante la cual, en su opinión, se vulneraron los derechos que le confiere la Directiva 95/46.

82. La inadmisión en el litigio principal por el tribunal remitente del medio de prueba controvertido por el mero hecho de que el Sr. Puškár lo hubiera obtenido sin el consentimiento, que requiere la ley, del responsable del tratamiento es una limitación del derecho al recurso judicial que garantiza el artículo 22 de la Directiva 95/46 y del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta.

83. Por otro lado, el Gobierno checo expresa dudas sobre la relevancia de la tercera cuestión prejudicial a la hora de resolver el litigio principal, puesto que una de las instancias administrativas que es parte del litigio, concretamente la Unidad de Delitos de la Administración Tributaria, no refuta que la lista controvertida existe. Por consiguiente, según este Estado miembro, como el litigio principal no suscita cuestiones acerca de si existe o no la lista controvertida, no ha de resolverse sobre la admisibilidad de la misma como prueba.

84. Sobre ese particular, baste observar que no parece que el tribunal remitente haya llegado a una conclusión sobre las circunstancias que rodean la elaboración de la lista controvertida.

85. Así las cosas, y a la vista de la jurisprudencia que se ha recordado en los apartados 49 y 50 anteriores, no resulta patente que la interpretación del Derecho de la Unión que se solicita no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.

86. Habida cuenta de todos los razonamientos anteriores, debe considerarse que la tercera cuestión prejudicial es admisible.

Fondo

87. Como se ha señalado en el apartado 82 anterior, la inadmisión de una lista de las características de la controvertida cuando se presenta como prueba de la infracción de derechos conferidos por la Directiva 95/46 es una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva a efectos del artículo 47 de la Carta.

88. Como se indica en el apartado 62 anterior, conforme al artículo 52, apartado 1, de la Carta, esa limitación sólo se justifica si está establecida por la ley, respeta el contenido esencial de dicho derecho y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, es necesaria y responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

89. Por tanto, antes de poder inadmitir la lista controvertida cuando se presenta como prueba, el tribunal remitente deberá comenzar por asegurarse de que tal limitación del derecho a la tutela judicial efectiva venga efectivamente establecida por el Derecho nacional.

90. En segundo término, el tribunal remitente deberá analizar si la inadmisión vulnera el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 47 de la Carta. En ese contexto, habrá de comprobarse en particular si en el litigio principal se debate o no sobre la existencia de la lista controvertida y sobre si contiene datos personales del Sr. Puškár, así como, en su caso, si éste dispone de otras pruebas a este respecto.

91. Por último, le corresponderá valorar si la inadmisión de la lista controvertida como prueba es necesaria y responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

92. Se puede afirmar a ese respecto que el objetivo de evitar la utilización no autorizada de documentos internos en el marco de procedimientos judiciales puede constituir un objetivo legítimo de interés general (véanse en ese sentido los 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). Por otra parte, cuando una lista como la controvertida deba seguir siendo confidencial y la misma contenga además datos personales de otras personas físicas, existirá la necesidad de proteger los derechos de dichas personas.

93. Aun cuando la inadmisión como prueba de una lista que, como la controvertida, se haya obtenido sin el consentimiento, que requiere la ley, de la autoridad responsable del tratamiento de los datos que en ella figuran parece adecuada para alcanzar los objetivos mencionados, corresponde al tribunal remitente comprobar que no afecte de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva a los efectos del artículo 47 de la Carta.

94. Ahora bien, al menos en el supuesto de que la persona cuyos datos personales figuren en la lista disfrute de derechos de acceso a los mismos, la inadmisión es desproporcionada a los objetivos en cuestión.

95. Resulta oportuno señalar al respecto que el artículo 12 de la Directiva 95/46 garantiza a todas las personas el derecho de acceso a datos recogidos que les conciernan. Además, según los artículos 10 y 11 de la Directiva 95/46, el responsable de su tratamiento deberá comunicar a los interesados determinada información referida a dicho tratamiento.

96. Si bien el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 95/46 permite que los Estados miembros limiten el alcance de los derechos previstos en sus artículos 10 a 12 cuando ello constituya una medida necesaria para la salvaguardia, entre otros, de la prevención, la investigación, la detección y la represión de infracciones penales, de un interés económico y financiero importante de un Estado miembro, incluidos los asuntos fiscales, o de una función de control, de inspección o reglamentaria, la disposición citada exige expresamente que tal limitación se adopte mediante medidas legales (véase en ese sentido la sentencia de 1 de octubre de 2015, Bara y otros, C-201/14, EU:C:2015:638, apartado 39).

97. Así pues, al valorar si es proporcional la inadmisión de la lista controvertida como prueba, el tribunal remitente debe analizar si, en relación con los datos que figuren en dicha lista, su normativa nacional limita o no los derechos de información y acceso recogidos en los artículos 10 a 12 de la Directiva 95/46 y, en su caso, si tal limitación está justificada. Además, aun cuando así sea y concurren factores que apunten a la existencia de un interés legítimo en que la lista controvertida siga eventualmente siendo confidencial, el tribunal nacional deberá comprobar en cada supuesto concreto si dichos factores prevalecen sobre el interés en la protección de los derechos del particular y si en el procedimiento seguido ante ese tribunal existen otros medios para garantizar la confidencialidad, sobre todo de los datos personales de las demás personas físicas que figuren en la lista.

98. Habida cuenta de todos los razonamientos anteriores, ha de contestarse a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un tribunal nacional inadmita una prueba de la infracción de la protección de datos personales que confiere la Directiva 95/46 consistente en una lista que, como la controvertida, sea presentada por el interesado y que contenga datos personales suyos, en el supuesto de que ese interesado haya obtenido la lista sin el consentimiento, que requiere la ley, del responsable del tratamiento de los datos en cuestión, a menos que dicha inadmisión venga establecida por la normativa nacional y que respete tanto el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva como el principio de proporcionalidad.

Segunda cuestión prejudicial

99. Mediante su segunda cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en esencia si la Directiva 95/46 y los artículos 7 y 8 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, sin que medie el consentimiento de los interesados, las autoridades de los Estados miembros traten datos personales a efectos de la recaudación y de la lucha contra el fraude fiscal, tal como se hizo en el litigio principal mediante la elaboración de la lista controvertida.

Admisibilidad

100. Según el Sr. Puškár, la segunda cuestión prejudicial es hipotética y carece de interés a la hora de resolver el litigio principal, por entender que el tribunal remitente sólo desea saber si el tratamiento de datos personales efectuado por la Dirección de Tributos es lícito con carácter general, sin referirse concretamente a la lista controvertida, que entiende que fue creada sin fundamento jurídico por ese mismo órgano.

101. No obstante, a la vista de la jurisprudencia que se ha recordado en los apartados 49 y 50 anteriores y de lo indicado en la resolución de remisión, ha de considerarse que no resulta patente que la interpretación del Derecho de la Unión que se solicita no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.

Fondo

102. Resulta oportuno analizar la segunda cuestión prejudicial a la vista de la Directiva 95/46, puesto que, según se desprende del objetivo de la misma que se fija en su artículo 1, apartado 1, siempre que se cumplan los requisitos del tratamiento legal de los datos personales, se entenderá que dicho tratamiento satisface asimismo lo exigido por los artículos 7 y 8 de la Carta.

103. Como indican los apartados 33 y 34 anteriores, la elaboración de una lista que, como la controvertida, contiene el nombre de determinadas personas físicas y lo relaciona con una o más personas jurídicas en las que, según se afirma, las primeras ocupan puestos directivos ficticios es, a efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva 95/46, «tratamiento de datos personales».

104. Según se dispone en el capítulo II de la Directiva 95/46, titulado «Condiciones generales para la licitud del tratamiento de datos personales», sin perjuicio de las excepciones que se admitan al amparo del artículo 13 de la Directiva, el tratamiento de datos personales deberá ser conforme con los principios relativos a la calidad de los datos expuestos en su artículo 6 y responder a uno de los principios relativos a la legitimación del tratamiento de datos expuestos en su artículo 7 (véase la sentencia de 1 de octubre de 2015, Bara y otros, C-201/14, EU:C:2015:638, apartado 30).

105. Resulta oportuno asimismo recordar que del objetivo de asegurar un nivel de protección equivalente en todos los Estados miembros que persigue la Directiva 95/46 se deduce que el artículo 7 de ésta establece una lista exhaustiva y taxativa de los casos en que un tratamiento de datos personales puede considerarse lícito (véase la sentencia de 24 de noviembre de 2011, ASNEF y FECEMD, C-468/10 y C-469/10, EU:C:2011:777, apartado 30).

106. En particular, procede señalar que la letra e) de ese artículo 7 dispone que el tratamiento de datos personales es lícito si «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».

107. Pues bien, la elaboración de la lista controvertida puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.

108. Ello es así porque debe considerarse que la recaudación y la lucha contra el fraude fiscal, que son los fines con los que se elaboró la lista controvertida, son efectivamente misiones de interés público a efectos de la disposición mencionada.

109. No obstante, corresponde al tribunal remitente comprobar si la normativa eslovaca confiere esas misiones de interés público a las autoridades eslovacas que elaboraron la lista o a las autoridades a las que se les haya comunicado la misma.

110. Resulta oportuno señalar sobre ese particular que el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46 obliga a que la recogida de datos personales se produzca con fines determinados, explícitos y legítimos. Según observó la Abogado General en el punto 106 de sus conclusiones, el fin del tratamiento de datos personales está indisolublemente ligado, en el ámbito de aplicación del artículo 7, letra e), de esa Directiva, a las funciones conferidas al responsable del tratamiento. En consecuencia, la delegación de funciones al responsable debe comprender explícitamente el fin de ese tratamiento de datos.

111. Al tribunal remitente le corresponde asimismo comprobar si la elaboración de la lista controvertida resulta necesaria para el cumplimiento de las misiones de interés público de que se trata en el asunto principal, teniendo en cuenta en particular la finalidad exacta de la elaboración de la lista, los efectos jurídicos a que se sujeta a las personas que figuran en ella y si la lista misma es o no pública.

112. A ese respecto, se ha de velar por el respeto del principio de proporcionalidad, puesto que la protección del derecho fundamental a la intimidad a nivel de la Unión exige que las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no excedan de lo estrictamente necesario (véase en ese sentido la 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 y la jurisprudencia citada).

113. Así pues, corresponde al tribunal remitente comprobar si la elaboración de la lista controvertida y la inclusión en ella de los interesados son adecuadas para cumplir los objetivos que persiguen y si no existen medios menos gravosos para alcanzarlos.

114. Que una persona esté incluida en la lista controvertida es algo que puede suponer una injerencia en algunos de sus derechos, puesto que podría dañar su buen nombre y afectar a sus relaciones con las autoridades tributarias. Podría también afectar a su presunción de inocencia (derecho plasmado en el artículo 48, apartado 1, de la Carta) y a la libertad de empresa (reflejada en el artículo 16 del mismo texto) de las personas jurídicas relacionadas con las personas físicas incluidas en la lista controvertida. Una injerencia de esas características sólo será razonable si existen motivos suficientes para sospechar que el interesado ocupa puestos directivos ficticios en las personas jurídicas con las que se le relaciona, por lo que está perjudicando la recaudación y la lucha contra el fraude fiscal.

115. Si el tribunal remitente concluyera que la elaboración de la lista controvertida resulta necesaria para cumplir misiones de interés público conferidas al responsable del tratamiento conforme al artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46, le faltaría aún por comprobar que concurren las demás condiciones a que obliga esa misma Directiva para que el tratamiento de datos personales sea lícito, y más concretamente las que se derivan de sus artículos 6 y 10 a 12.

116. Por otra parte, si al amparo del artículo 13 de la Directiva 95/46 existieran motivos para limitar algunos de los derechos establecidos en los artículos antes mencionados, como es el caso del derecho de información del interesado, tal limitación debería, como se ha indicado en el apartado 96 anterior, ser necesaria para la salvaguardia de uno de los intereses mencionados en el apartado 1 del propio artículo 13, como es el caso en particular de un interés económico y financiero importante en asuntos fiscales, y además debería basarse en medidas legales.

117. Habida cuenta de todos los razonamientos anteriores, ha de contestarse a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, sin que medie el consentimiento de los interesados, las autoridades de los Estados miembros traten datos personales a efectos de recaudación y de lucha contra el fraude fiscal, tal como se hizo en el litigio principal mediante la elaboración de la lista controvertida, siempre que, por un lado, la normativa nacional confiera a dichas autoridades, a efectos de la disposición mencionada, misiones de interés público, que la elaboración de la lista y la inclusión en

la misma de los interesados sean efectivamente idóneas y necesarias para cumplir los objetivos perseguidos y que existan motivos suficientes para presumir que la inclusión de los interesados en la lista obedece a un motivo y siempre que, por otro lado, concurren todas las condiciones a que obliga la propia Directiva 95/46 para que ese tratamiento de datos personales sea lícito.

Cuarta cuestión prejudicial

118. Mediante su cuarta cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los tribunales nacionales, en el supuesto de que exista jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicable a un determinado asunto que ofrezca una respuesta diferente a la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, den preferencia a la orientación jurídica de éste.

119. Ahora bien, el tribunal remitente planteó la cuestión de manera general, sin precisar con claridad y concreción en qué consisten las diferencias de respuestas que menciona.

120. Resulta oportuno recordar al respecto que las exigencias relativas al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que el órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE, debe conocer y respetar escrupulosamente. Así, el órgano jurisdiccional remitente debe indicar las razones concretas que le han llevado a plantearse dudas acerca de la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión y a considerar necesario remitir cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Éste ha declarado que es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional facilite unas explicaciones mínimas sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce (sentencia de 9 de marzo de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, apartados 72 y 73 y la jurisprudencia citada).

121. Estas exigencias figuran también en las Recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dirigida a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2016, C 439, p. 1).

122. En el presente asunto resulta obligado observar que la cuarta cuestión prejudicial no responde a las exigencias que se han recordado en los apartados anteriores.

123. Procede asimismo recordar que, conforme a jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la justificación de una petición de decisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio relativo al Derecho de la Unión (véase la 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).

124. En consecuencia, la tercera cuestión prejudicial es inadmisibile.

Costas

125. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1). El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que subordine la posibilidad de que ejercite la

acción judicial quien afirme que ha sido vulnerado el derecho a la protección de los datos personales que le garantiza 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, a la condición de que esa persona agote las vías de recurso de que disponga ante las autoridades administrativas nacionales, siempre que la regulación concreta del ejercicio de dichas vías de recurso no afecte de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva que recoge el propio artículo 47 de la Carta. En particular, es necesario que el agotamiento previo de esas vías de recurso no implique un retraso sustancial a efectos del ejercicio de la acción judicial, suponga la interrupción de la prescripción de los correspondientes derechos y no ocasione gastos excesivos.

2) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un tribunal nacional inadmita una prueba de la infracción de la protección de datos personales que confiere la Directiva 95/46 consistente en una lista que, como la controvertida, sea presentada por el interesado y que contenga datos personales suyos, en el supuesto de que ese interesado haya obtenido la lista sin el consentimiento, que requiere la ley, del responsable del tratamiento de los datos en cuestión, a menos que dicha inadmisión venga establecida por la normativa nacional y que respete tanto el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva como el principio de proporcionalidad.

3) El artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, sin que medie el consentimiento de los interesados, las autoridades de los Estados miembros traten datos personales a efectos de recaudación y de lucha contra el fraude fiscal, tal como se hizo en el litigio principal mediante la elaboración de la lista controvertida, siempre que, por un lado, la normativa nacional confiera a dichas autoridades, a efectos de la disposición mencionada, misiones de interés público, que la elaboración de la lista y la inclusión en la misma de los interesados sean efectivamente idóneas y necesarias para cumplir los objetivos perseguidos y que existan motivos suficientes para presumir que la inclusión de los interesados en la lista obedece a un motivo y siempre que, por otro lado, concurren todas las condiciones a que obliga la propia Directiva 95/46 para que ese tratamiento de datos personales sea lícito.

Firmas

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.