

## LA PROBLEMÁTICA DE CÓMO GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS NACIONALES DE PROTECCIÓN DE DATOS: EL CASO HÚNGARO

Comentario a la STJUE de 8 de abril de 2014 (asunto C-288/12, *Comisión / Hungría*)

**RICARDO PAZOS CASTRO**  
**Investigador predoctoral de Derecho Civil**  
**Universidad de Santiago de Compostela**  
**ricardo.pazos@usc.es**

**Abstract:** *The European Court of Justice addresses the question of whether the Hungarian legislation concerning the supervisory authority on the processing of personal data allows this authority to be independent in the performance of its tasks, also taking into account that Hungary brought prematurely to an end the term served by the previous authority on the base of the change of the institutional model chosen for fulfilling its obligations under Directive 95/46/EC.*

**Key words:** *Supervisory authority, data protection, processing of personal data*

**Resumen:** *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aborda la cuestión de si la legislación húngara relativa a la autoridad de control en materia de tratamiento de datos personales permite a esta autoridad ser independiente en el cumplimiento de sus funciones, teniendo también en cuenta que Hungría finalizó de forma anticipada el mandato de la anterior autoridad sobre la base de un cambio en el modelo institucional elegido para cumplir con las obligaciones impuestas por la Directiva 95/46/CE.*

**Palabras clave:** *Autoridad de control, protección de datos, tratamiento de datos personales*

**Sumario** *I. La controversia. II. La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. III. Conclusiones*

### **I. La controversia.**

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 adelante, la Directiva)<sup>1</sup> tiene dos objetivos fundamentales, tal y como expone su artículo 1. Por un lado, crear un marco común de respuesta de los diferentes Estados miembros ante los retos que en materia de protección de datos plantean las nuevas tecnologías, al mismo tiempo que se garantiza a los ciudadanos de la Unión Europea un elevado nivel de protección. Por otro, garantizar la libre circulación de los datos personales dentro del territorio de la Unión. En su artículo 28.1, la Directiva ordena a los Estados miembros disponer una o más autoridades públicas, denominadas «autoridades de control», con el fin de vigilar la aplicación en su territorio de las normas nacionales dictadas al transponer la Directiva, autoridades que han de actuar *con total independencia*. De hecho, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia que da lugar a la sentencia objeto del presente comentario<sup>2</sup> trae causa de la preocupación de la Comisión Europea, que considera que Hungría ha infringido el artículo 28 de la Directiva, porque la autoridad de control dispuesta por el Estado húngaro (en adelante, el «supervisor») había sido relevada del cargo antes de que hubiese transcurrido el plazo de tiempo previsto legalmente para su duración.

Hasta el 1 de enero de 2012, la autoridad de control húngara era el supervisor de protección de datos, regulado por una ley de 1992, si bien la duración y la terminación del mandato por parte de dicho supervisor se regían por una ley de 1993. En dicha ley de 1993 se disponía que la duración del cargo de supervisor era de seis años, pudiendo ser reelegido una vez. El 1 de enero de 2012 entró en vigor la nueva Constitución húngara, denominada Ley Fundamental de Hungría (en adelante, LFH)<sup>3</sup>, la cual dispuso una modificación de la estructura de la autoridad de control que se llevó a cabo mediante una ley de 2011. Esta ley sustituyó al mencionado supervisor por la *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (Autoridad Nacional de Protección de Datos y Libertad de Información, en lo sucesivo ANPDLI). En virtud de la ley de 2011, la ANPDLI está presidida por una persona nombrada por el Presidente de la República a propuesta del primer ministro, extendiéndose su mandato durante nueve años. El 29 de septiembre de 2008 había sido nombrado un supervisor cuyo mandato tenía una duración de seis años de acuerdo con la ley de 1993. Sin embargo, dicho supervisor dejó de ejercer el cargo el 31 de diciembre de 2011, tal y como se preveía en las normas de derecho transitorio fijadas en la LFH. La ANPDLI comenzó a actuar el 1 de enero de

<sup>1</sup> DO L 281, de 23 de noviembre de 1995, p. 31.

<sup>2</sup> Sentencia del TJUE de 8 de abril de 2014 (Comisión Europea / Hungría, C-288/12, Rec. p. I).

<sup>3</sup> La LFH fue aprobada por el Parlamento húngaro el 18 de abril de 2011, siendo firmada el día 25 del mismo mes. La LFH vino a sustituir a la anterior Constitución del país, que si bien había sido modificada, sobre todo después de 1989, databa del año 1949.

2012, y, siguiendo los cauces legales previstos, fue elegido un presidente para la institución cuyo mandato expiraría nueve años después.

La Comisión Europea considera que este proceso es irregular, pues contraviene el artículo 28 de la Directiva al haber sido elegido un supervisor en 2008 cuya normativa establecía el ejercicio del cargo por un periodo de seis años. En definitiva, cualquier normativa posterior debía respetar dicho periodo.

## **II. La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, Hungría cuestiona la admisibilidad del recurso porque considera que una sentencia del Tribunal de Justicia que declare la comisión de la infracción imputada sólo podría cumplirse no respetando la duración del cargo del presidente de la ANPDLI, lo cual supondría cometer la misma infracción por la que el proceso tiene lugar. El recurso es declarado admisible por el Tribunal, coincidiendo con el criterio de la Comisión y la opinión del Abogado General, indicando que el proceso que se lleva a cabo es independiente de los problemas que puedan plantearse en la fase de ejecución de sentencia. Por otra parte, es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede invocar disposiciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario<sup>4</sup>.

La Comisión europea y del Servicio Europeo de Protección de Datos (SEPD), que interviene en el proceso en apoyo de las pretensiones de la Comisión, consideran que Hungría ha infringido la obligación establecida por el artículo 28 de la Directiva, según la cual la autoridad nacional de control debe actuar con total independencia, porque este deber impone que dicha autoridad esté protegida ante cualquier influencia que pueda impedir que su actuación sea absolutamente libre, sin presiones externas, lo cual no se consigue con la normativa nacional húngara.

---

<sup>4</sup> En este sentido, el Abogado General indica en el punto 48 de sus conclusiones en la sentencia *Comisión / Hungría*, a mi juicio de manera acertada, que «llegar a cualquier otra conclusión permitiría que un Estado miembro obviara cualquier apreciación de la incompatibilidad de determinadas decisiones suyas con el Derecho de la Unión con la excusa de que otras decisiones posteriores, que sólo la infracción hizo posibles, son conformes con el Derecho de la Unión y únicamente podrían modificarse cometiendo nuevamente la misma infracción».

El gobierno húngaro niega haber cometido la infracción que se le atribuye, esgrimiendo tres argumentos. El primero es que el requisito de independencia establecido en el artículo 28 de la Directiva no se extiende a la decisión de un Estado miembro sobre el modelo institucional de la autoridad de control, lo que implica que se respetará el citado artículo 28 siempre que no se vea afectada la independencia del órgano en lo que se refiere a su funcionamiento y al procedimiento de toma de decisiones por dicha autoridad. El Estado húngaro considera que la independencia debida debe entenderse como una independencia funcional. El segundo argumento es la libertad que otorga la Directiva a los Estados miembros para definir la estructura y la duración del mandato de la autoridad de control, incluyendo la facultad de elegir a la persona que debe ejercer las funciones de la autoridad, así como para acordar su sustitución con ocasión de un cambio de modelo. Para el Estado húngaro, la modificación de la estructura de la autoridad de control justifica sobradamente la finalización anticipada del mandato del supervisor. Como tercer argumento, Hungría señala que la interpretación que hacen la Comisión y el SEPD sobre el requisito de independencia del artículo 28 de la Directiva implicaría asumir que dicha Directiva prohíbe que los cargos en el seno de la autoridad de control puedan renovarse, así como que las personas que ejercen dichos cargos puedan aspirar a otro cargo público electivo. De no ser así, dice el Estado húngaro, habría un riesgo de que estas personas actuaran según los intereses del poder político con la expectativa de una renovación en el cargo o la elección para otro puesto. La relevancia de esta última alegación viene dada porque tras la misma se esconde un ataque importante al SEPD. El Reglamento nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000<sup>5</sup>, versa sobre la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios, y su Capítulo V lleva por rúbrica «Autoridad de Control Independiente: el Supervisor Europeo de Protección de Datos». Pues bien, el artículo 42.1 del Reglamento dice que el nombramiento del SEPD se hará para un mandato por cinco años, y en el apartado 3 del artículo 42 se dispone que el mandato del SEPD es renovable. Por lo tanto, la alegación húngara se basa en que si la Comisión y el SEPD están en lo cierto, la propia normativa reguladora del SEPD vulneraría el principio de independencia.

El análisis del fondo de la controversia que realiza el Tribunal de Justicia comienza enunciando el principio de independencia que debe presidir la actuación de las autoridades de control que los Estados miembros deben disponer en materia de protección de datos personales en virtud del artículo 28 de la Directiva. Este deber también deriva del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que consagra el derecho a la protección de datos de carácter personal y cuyo

---

<sup>5</sup> DO L 8, de 12 de enero de 2001, p. 1.

apartado 3º dice que el respeto a las normas de protección de datos personales «estará sujeto al control de una autoridad independiente». La necesidad de contar con una autoridad independiente en materia de protección de datos resulta también del artículo 16.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que proclama que el respeto de las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal «estará sometido al control de autoridades independientes».

No es objeto de discusión el hecho de que el supervisor húngaro elegido en 2008 constituía una autoridad de control creada a efectos de dar cumplimiento al artículo 28 de la Directiva, por lo que la clave de la decisión del Tribunal de Justicia se encuentra en determinar si la obligación de que la actuación de la autoridad de control sea independiente comporta el deber del Estado miembro de respetar la duración del mandato de tal autoridad, sin que un cambio del modelo institucional de dicha autoridad de control pueda justificar la cesación del mandato de forma anticipada. No admite duda que la independencia que ordena el artículo 28 de la Directiva implica una independencia funcional, así como la ausencia de influencias externas en el ejercicio de sus competencias. El único modo de garantizar una adecuada protección a las personas físicas en cuanto a su intimidad y sus datos personales y, al mismo tiempo, garantizar la libre circulación de dichos datos es que la autoridad de control no se vea sometida a órdenes o indicaciones externas que puedan determinar el sentido de sus decisiones, las cuales no deben arrojar la más mínima duda en cuanto a su imparcialidad. La consecución de una independencia funcional, dice el Tribunal de Justicia, requiere que las autoridades de control no estén sujetas a instrucción alguna en el ejercicio de sus funciones<sup>6</sup>.

Para el Estado húngaro, mientras esta independencia funcional se cumpla, los Estados gozan de libertad para actuar en relación con la autoridad de control, incluyendo la posibilidad de relevar de su cargo a la persona que dirige la autoridad como consecuencia de un cambio en la estructura de dicha autoridad. El Tribunal de Justicia, por el contrario, descarta categóricamente que la independencia funcional sea suficiente para satisfacer las exigencias del artículo 28 de la Directiva, puesto que una mera independencia funcional no basta para proteger a una autoridad de control de las influencias externas. El Tribunal de Justicia mantiene que se vulnera la independencia de la autoridad de control siempre que, de cualquier modo, el poder político de un Estado pueda influir en las decisiones de dicha autoridad. Ello no requiere necesariamente una orden directa previa desde el poder político y una actuación

---

<sup>6</sup> Sentencia del TJUE *Comisión Europea / Hungría*, apartados 51 a 53.

subsiguiente de la autoridad de control. El hecho de que ésta pueda verse afectada por las decisiones que tome el poder político en cuestión puede conllevar que las personas a cargo de la autoridad de control tomen decisiones, incluso inconscientemente, inclinadas hacia los intereses de tal poder.

Esto es lo que sucede en el caso húngaro en opinión del Tribunal de Justicia, para quien si un Estado miembro tiene la capacidad de sustituir a la autoridad de control prescindiendo de los cauces legales para ello y antes de que se cumpla el plazo de duración del cargo fijado legalmente, incluso justificándolo en un cambio en la estructura de la autoridad, la amenaza de dicha terminación anticipada que en tal caso «planearía sobre esa autoridad durante todo su mandato podría generar una forma de obediencia de ésta al poder político incompatible con dicha exigencia de independencia»<sup>7</sup>. En este caso, las decisiones de la autoridad siempre podrían cuestionarse, en la medida en que en lugar de estar presididas por los principios rectores de su actuación podrían ser el resultado de una búsqueda de satisfacción del poder político. Como refuerzo de su postura, el Tribunal de Justicia se refiere a las normas reguladoras del SEPD, y más concretamente al Reglamento nº 45/2001. El Tribunal afirma que en el artículo 42, apartados 4º y 6º del Reglamento nº 45/2001 se establecen «estrictamente» las circunstancias en las que puede ponerse fin antes de tiempo al mandato del SEPD, así como que en particular del artículo aludido «resulta que el respeto del mandato del SEPD hasta su finalización, salvo que concurra un motivo grave y objetivamente verificable, es un requisito primordial de su independencia»<sup>8</sup>.

En vista de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia no puede sino concluir que la normativa húngara vulnera el artículo 28 de la Directiva. Una vez que en

---

<sup>7</sup> Sentencia del TJUE *Comisión Europea / Hungría*, apartado 54.

<sup>8</sup> Ambas afirmaciones del Tribunal son a mi juicio un tanto atrevidas. El artículo 42.4 del Reglamento nº 45/2001 dice que «aparte de la renovación periódica o de sustitución por motivo de fallecimiento, el mandato del Supervisor Europeo de Protección de Datos llegará a su fin en caso de dimisión o de destitución de conformidad con el apartado 5». El artículo 42.5 indica que «el Supervisor Europeo de Protección de Datos podrá ser destituido o desposeído de su derecho de pensión u otros privilegios equivalentes por el Tribunal de Justicia a petición del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión si dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave». Y finalmente el artículo 42.6 establece que «en los casos de renovación periódica y dimisión voluntaria, el Supervisor Europeo de Protección de Datos permanecerá en funciones hasta su sustitución». No me parece que estas normas supongan una regulación estricta de las causas de terminación del mandato del SEPD, y por otra parte no encuentro ningún elemento concreto en el artículo 42 del Reglamento nº 45/2001 que haga referencia a la terminación del mandato antes del momento inicialmente fijado como un ataque a la independencia del órgano.

septiembre de 2008 se nombró un supervisor para un mandato con una duración de seis años, este mandato debía haberse prolongado hasta septiembre de 2014 si no concurrían las causas tasadas que las leyes húngaras establecían para una terminación anticipada del mismo, las cuales no se produjeron. Un cambio del modelo institucional de la autoridad de control está amparado dentro del margen de actuación que la Directiva otorga a los Estados, pero dicho cambio tiene que hacerse de tal forma que respete en sí mismo la independencia de la autoridad de control. Hungría podría haber respetado dicha independencia, dice el Tribunal de Justicia, mediante un régimen transitorio que permitiese el mantenimiento en el cargo del supervisor hasta septiembre de 2014. Al no hacerlo, el Tribunal estima que el Estado húngaro ha cometido la infracción que se le imputa.

El Tribunal de Justicia tampoco admite la limitación de efectos en el tiempo de la sentencia que solicita el Estado húngaro. El Tribunal admite que pueden existir circunstancias excepcionales que hagan precisa la prevalencia de la seguridad jurídica y el mantenimiento de la situación creada. Éstas se producen cuando la retroactividad de la decisión del Tribunal supondría repercusiones económicas graves, en particular por existir un gran número de relaciones jurídicas constituidas de buena fe sobre la base de una normativa en vigor considerada válida. Sin embargo, Hungría no consigue demostrar la concurrencia de razones excepcionales en este caso, mientras que el Tribunal también dice que la Directiva es clara en sí misma y que Hungría ya podía deducir que había vulnerado el artículo 28 de la Directiva haciendo una interpretación razonable de la sentencia del propio tribunal de 9 de marzo de 2010<sup>9</sup>. Por tanto, rechaza la limitación de efectos en el tiempo de la sentencia objeto del presente comentario.

### **III. Conclusiones.**

En mi opinión, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es correcta. El hecho de que un Estado pueda acabar con el mandato de la autoridad de control antes de tiempo, en cualquier momento, decidiendo para ello si es preciso modificar el modelo institucional de la autoridad nacional de control en materia de protección de datos, hace que esta autoridad se vea presionada o al menos inclinada a satisfacer los intereses del poder político. Esto es incompatible con la exigencia de imparcialidad que recoge el artículo 28 de la Directiva.

---

<sup>9</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010 (Comisión / Alemania, C-518/07, Rec. p. I-1885).

Un aspecto clave de esta sentencia es, a mi juicio, que no combate la alegación del Estado húngaro según la cual la independencia exigida por la Directiva, si tiene el alcance que proponían la Comisión y el SEPD, conllevaría una prohibición implícita de la renovación del cargo de la autoridad de control; así como que las personas designadas puedan aspirar a otros cargos públicos una vez cesen en sus funciones en la autoridad. Creo que el Estado húngaro acertó plenamente con esta alegación. Es muy discutible que se pueda alcanzar el grado de independencia que requiere el Tribunal de Justicia si el cargo en la autoridad de control es renovable, ya que considero que el riesgo de perder esta posición es suficiente para que la actuación de la autoridad no sea plenamente independiente. Por eso creo que debería modificarse el artículo 42 del Reglamento nº 45/2001, ya que si bien esta normativa no supone ni muchísimo menos que la actuación del SEPD vaya a ser parcial, desde luego no hace que el SEPD esté «por encima de toda sospecha de parcialidad», como exige el Tribunal de Justicia en la sentencia objeto del presente comentario<sup>10</sup>.

Lo mismo sucede si la autoridad de control en cuestión tiene la opción de alcanzar posteriormente un cargo público nombrado por alguna de las personas o instituciones con alguna facultad en relación con la designación de dicha autoridad. Como indica el Abogado General en sus conclusiones en la sentencia *Comisión / Hungría*, la mera posibilidad de que se ejerza influencia sobre la autoridad de control es suficiente para que se produzca una infracción del artículo 28 de la Directiva<sup>11</sup>. En mi opinión, el hecho de que el presidente de la ANPDLI sea nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del primer ministro, genera el riesgo de que se produzca tal influencia.

---

<sup>10</sup> Sentencia del TJUE *Comisión Europea / Hungría*, apartado 53.

<sup>11</sup> Conclusiones del Abogado General en la sentencia *Comisión Europea / Hungría*, punto 68.