



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de abril de 2014*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 95/46/CE — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos — Artículo 28, apartado 1 — Autoridades nacionales de control — Independencia — Legislación nacional que pone fin al mandato de la autoridad de control antes de su término — Creación de una nueva autoridad nacional de control y nombramiento de otra persona como presidente»

En el asunto C-288/12,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 8 de junio de 2012,

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Talabér-Ritz y el Sr. B. Martenczuk, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), representado por las Sras. I. Chatelier, A. Buchta y Z. Belényessy y el Sr. H. Kranenborg, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Hungría, representada por el Sr. M.Z. Fehér, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund, y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. G. Arestis y J. Malenovský, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente) y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de octubre de 2013;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 L 281, p. 31), al poner fin antes de tiempo al mandato de la autoridad de control de la protección de datos personales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 En el sexagésimo segundo considerando de la Directiva 95/46 se lee:
«Considerando que la creación de una autoridad de control que ejerza sus funciones con plena independencia en cada uno de los Estados miembros constituye un elemento esencial de la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales».
- 3 El artículo 28 de la Directiva 95/46, con la rúbrica «Autoridad de control», establece en sus apartados 1 y 2:
«1. Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva.
Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia.
2. Los Estados miembros dispondrán que se consulte a las autoridades de control en el momento de la elaboración de las medidas reglamentarias o administrativas relativas a la protección de los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal.»
- 4 El Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1), crea, en su capítulo V, una autoridad de control independiente denominada Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD).
- 5 A tenor del artículo 42 de dicho Reglamento, titulado «Nombramiento»:
«1. El Parlamento Europeo y el Consejo nombrarán de común acuerdo al [SEPD] por un mandato de cinco años, sobre la base de una lista elaborada por la Comisión como resultado de una convocatoria pública de candidaturas.

[...]

3. El mandato del [SEPD] será renovable.

4. Aparte de la renovación periódica o de sustitución por motivo de fallecimiento, el mandato del [SEPD] llegará a su fin en caso de dimisión o de destitución de conformidad con el apartado 5.

5. El [SEPD] 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.

[...]»

Derecho húngaro

6. Hasta el 31 de diciembre de 2011, la autoridad de control de la protección de datos personales a la que se refiere el artículo 28 de la Directiva 95/46 (en lo sucesivo, «autoridad de control») se encontraba regulada por la Ley n° LXIII de 1992, relativa a la protección de datos personales y al acceso a los datos de interés general, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley de 1992»). Su artículo 23 tenía el siguiente tenor:

«1. El Parlamento nombrará un Supervisor de protección de datos [(en lo sucesivo, «Supervisor»)] para proteger el derecho constitucional a la protección de datos personales y al acceso a los datos de interés general [...]

2. Resultarán aplicables al [Supervisor] –a salvo de las excepciones previstas por la presente Ley– las disposiciones de la Ley relativa al supervisor parlamentario de defensa de los derechos de los ciudadanos.»

7. Las funciones del Supervisor se precisaban en los artículos 24 y 25 de la Ley de 1992. En particular, ese artículo 24 preveía, en su letra a), que dicho Supervisor «controlará el cumplimiento de la presente Ley y de las demás normas jurídicas relativas al tratamiento de datos, bien previa denuncia, bien de oficio, siempre que no exista un procedimiento judicial en curso relativo a dicho expediente» y, en la letra d), que el Supervisor «promoverá la aplicación uniforme de las disposiciones legislativas en materia de tratamiento de datos personales y acceso a los datos de interés general».

8. La Ley de 1992 no contenía disposiciones relativas a la duración o a la terminación del mandato del Supervisor y era aplicable lo dispuesto en la Ley n° LIX de 1993, relativa al supervisor parlamentario de defensa de los derechos de los ciudadanos, en su versión vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 (en lo sucesivo, «Ley de 1993»). El artículo 4, apartado 5, de esta Ley establecía que el supervisor parlamentario era elegido por seis años y podía ser reelegido una vez. El artículo 15 de esta Ley regulaba la terminación del mandato del siguiente modo:

«1. El mandato del supervisor parlamentario finalizará en caso de:

- a) llegar a término su mandato,
- b) fallecimiento,
- c) dimisión,
- d) declaración de la existencia de un conflicto de intereses,
- e) destitución y
- f) separación por incumplimiento.

2. El Presidente del Parlamento constatará la terminación del mandato del supervisor parlamentario producida de conformidad con las letras a) a c) del apartado 1. Por lo que respecta a la terminación del mandato en los supuestos mencionados en el apartado 1, letras d) a f), el Parlamento adoptará una resolución. La declaración de la terminación del mandato requerirá la mayoría de dos tercios de los representantes.

3. La dimisión deberá ser presentada por escrito al Presidente del Parlamento. El mandato del supervisor parlamentario terminará en la fecha indicada en la comunicación de la dimisión. Para que la dimisión sea válida no se requerirá ninguna declaración de aceptación.

[...]»

- 9 Los apartados 4 a 6 de este artículo 15 contenían precisiones acerca de los supuestos contemplados en el apartado 1, letras d) a f), de ese mismo artículo. En particular, el artículo 15, apartado 5, de la Ley de 1993 puntualizaba que la destitución únicamente podría producirse en caso de incapacidad del supervisor parlamentario para asumir las funciones propias de su mandato durante más de noventa días por razones que no le fueran imputables. El apartado 6 de ese artículo indicaba, por su parte, que podría decidirse la separación por incumplimiento en caso de que el supervisor parlamentario no asumiera las funciones propias de su mandato durante más de noventa días por razones que le fueran imputables, eludiera deliberadamente su obligación de declaración de patrimonio, consignara deliberadamente datos o hechos esenciales inexactos en dicha declaración o fuera condenado mediante sentencia firme por la comisión de un delito.
- 10 La Ley Fundamental de Hungría entró en vigor el 1 de enero de 2012. Con arreglo a su artículo VI, apartado 3, «una autoridad independiente instituida mediante ley orgánica velará por el respeto de los derechos relativos a la protección de datos personales y al acceso a los datos de interés general». Los puntos 3 y 5 de las disposiciones finales de la Ley Fundamental prevén, respectivamente, que el Parlamento adoptará separadamente disposiciones transitorias y que las mismas formarán parte de la Ley Fundamental.
- 11 Según el artículo 16 de tales disposiciones transitorias, adoptadas por el Parlamento:
- «La entrada en vigor de la presente Ley Fundamental pondrá fin al mandato del [Supervisor].»
- 12 Así pues, el 1 de enero de 2012, la normativa húngara relativa a la autoridad de control fue modificada y entró en vigor la Ley n° CXII de 2011, sobre autodeterminación en materia de información y libertad de información (en lo sucesivo, «Ley de 2011»), la cual, según su artículo 77, letra a), adapta el ordenamiento jurídico húngaro a la Directiva 95/46. Esta Ley derogó la Ley de 1992 y, para sustituir al Supervisor, creó la Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Autoridad Nacional de Protección de Datos y Libertad de Información; en lo sucesivo, «Autoridad»).
- 13 Las funciones de la Autoridad quedan definidas en el artículo 38, apartados 2 y 3, de la Ley de 2011. El artículo 38, apartado 2, de esta Ley dispone que la Autoridad «tendrá por función controlar y promover la aplicación del Derecho en materia de acceso a los datos de interés general y a los datos a los que se puede acceder por razones de interés general y de protección de datos personales». El artículo 38, apartado 3, de esa Ley precisa en particular que, en el marco de las funciones que tiene encomendadas, podrá actuar previa denuncia o de oficio.
- 14 El artículo 75, apartados 1 y 2, de la Ley de 2011 prevé la continuidad entre, por una parte, el Supervisor y, por otra, la Autoridad, al disponer, fundamentalmente, que esta última tramitará los expedientes iniciados por el Supervisor sobre la base de observaciones presentadas antes del 1 de enero de 2012 y que, a partir del 1 de enero de 2012, tratará los datos que éste haya tratado antes de tal fecha.

15 El artículo 38, apartado 5, de dicha Ley precisa que «la Autoridad es independiente y sólo está sometida a la Ley, sin que pueda recibir instrucciones en el ámbito de sus competencias, y desempeñará sus funciones con total autonomía respecto de otros organismos y sin estar sometida a ningún tipo de influencia». Según esta disposición, las funciones de la Autoridad sólo pueden establecerse por ley.

16 El artículo 40, apartados 1 y 3, de la Ley de 2011 prevé que la Autoridad tendrá un presidente, nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, para un mandato de nueve años. El artículo 45 de esa Ley regula la terminación del mandato del presidente de la Autoridad. En su versión modificada por la Ley n° XXV de 2012, en vigor desde el 7 de abril de 2012, este artículo dispone en su apartado 1:

«El mandato del presidente de la Autoridad finalizará en caso de:

- a) llegar a término su mandato,
- b) dimisión,
- c) fallecimiento,
- d) declaración de que no se cumplen los requisitos necesarios para su nombramiento o de que se han infringido las normas relativas a la declaración de patrimonio y
- e) declaración de la existencia de un conflicto de intereses.»

17 El artículo 45, apartados 2 a 8, de la Ley de 2011, en su versión modificada por la Ley n° XXV de 2012, precisa estos diferentes supuestos.

18 El artículo 74 de la Ley de 2011 establece las normas relativas al nombramiento del primer presidente de la Autoridad. Dicho artículo dispone:

«Antes del 15 de noviembre de 2011, el Primer Ministro propondrá al Presidente de la República el nombre del primer presidente de la Autoridad. El Presidente de la República nombrará al primer presidente de la Autoridad con efectos a partir del 1 de enero de 2012.»

Hechos

19 El Sr. Jóri fue nombrado Supervisor el 29 de septiembre de 2008 en virtud de la Ley de 1992 y su entrada en funciones se produjo en esa misma fecha. Dado que su mandato era de seis años, éste hubiera debido expirar a finales de septiembre de 2014. No obstante, terminó el 31 de diciembre de 2011 en aplicación del artículo 16 de las disposiciones transitorias de la Ley Fundamental. La Autoridad inició su actividad el 1 de enero de 2012 y, a propuesta del Primer Ministro, el Presidente de la República nombró al Sr. Péterfalvi como presidente de la Autoridad para un mandato de nueve años.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20 El 17 de enero de 2012, la Comisión remitió un escrito de requerimiento a Hungría. En este escrito, la Comisión exponía que estimaba que Hungría había infringido el artículo 28, apartados 1 y 2, de la Directiva 95/46 al poner fin antes de tiempo al mandato del Supervisor, al no consultar a éste acerca

del proyecto de la nueva Ley de protección de datos y al contemplar esta Ley demasiadas posibilidades de poner fin al mandato del presidente de la Autoridad, reconociendo atribuciones al Presidente de la República y al Primer Ministro a este respecto.

- 21 Mediante escrito de 17 de febrero de 2012, Hungría negó la infracción que se le imputaba. En primer lugar, este Estado miembro alegó que la terminación antes de tiempo del mandato del Supervisor obedecía al cambio del modelo húngaro de autoridad de control, que el Supervisor no deseaba ser nombrado como presidente de la Autoridad, y que el hecho de poner fin anticipadamente al mandato del presidente actual de la Autoridad contravendría las normas que garantizan su independencia. En segundo lugar, Hungría puso a disposición de la Comisión documentos relativos a la consulta al Supervisor acerca del proyecto de la nueva Ley de protección de datos. En tercer lugar, ese Estado miembro indicó que se modificarían las disposiciones relativas a los supuestos de terminación del mandato del presidente de la Autoridad para dar respuesta a las inquietudes expresadas por la Comisión.
- 22 El 7 de marzo de 2012, la Comisión envió un dictamen motivado a Hungría en el que retiró sus reservas sobre la consulta al Supervisor sobre el proyecto de la nueva Ley de protección de datos. No obstante, la Comisión reiteró su preocupación acerca, por una parte, de la terminación antes de tiempo del mandato del Supervisor y, por otra parte, de las posibilidades de terminación del mandato del presidente de la Autoridad y de las competencias atribuidas a este respecto al Presidente de la República y al Primer Ministro. En relación con este último punto, la Comisión indicó sin embargo que si Hungría realizaba, dentro del plazo fijado en el dictamen motivado —que era de un mes desde su notificación—, las modificaciones legislativas anunciadas, consideraría que se había puesto término a la infracción sobre este extremo.
- 23 Mediante escrito de 30 de marzo de 2012, Hungría contestó al dictamen motivado indicando en el mismo que la modificación legislativa del artículo 45 de la Ley de 2011 se aprobaría en los próximos días, tal como ocurrió el 2 de abril de 2012 mediante la Ley n° XXV de 2012 cuya entrada en vigor tuvo lugar el 7 de abril de 2012. No obstante, en ese escrito Hungría mantuvo su punto de vista relativo a la terminación antes de tiempo del mandato del Supervisor, lo cual motivó que la Comisión presentara el presente recurso.
- 24 Mediante escrito de 6 de diciembre de 2012, Hungría solicitó, conforme al artículo 60, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que el asunto fuese resuelto por la Gran Sala.
- 25 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de enero de 2013, se admitió la intervención del SEPD en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 26 Hungría considera inadmisibile el presente recurso, ya que la sentencia por la que se declarara el incumplimiento alegado no podría ejecutarse. En efecto, suponiendo que el Tribunal de Justicia declare que se ha puesto fin antes de tiempo al mandato del Supervisor infringiendo la Directiva 95/46, sólo sería posible subsanar tal ilegalidad destituyendo al presidente de la Autoridad y sustituyéndolo por el antiguo Supervisor, lo cual supondría repetir el incumplimiento alegado. Pues bien, según Hungría, la Comisión no puede solicitar al Tribunal de Justicia que dicte una sentencia que declare la existencia de un incumplimiento a la que el Estado miembro interesado sólo pueda

atenerse infringiendo el Derecho de la Unión. Añade que el hecho de poner fin antes de tiempo al mandato del presidente de la Autoridad vulneraría del principio de independencia de la Autoridad sancionado por la Ley Fundamental.

- 27 Alega asimismo este Estado miembro que la solución propuesta por la Comisión para subsanar el incumplimiento alegado, en caso de se declarara su existencia, implicaría además que todos los actos realizados por el actual presidente de la Autoridad fueran incompatibles con el Derecho de la Unión al haberse adoptado por una autoridad de control que no se ajusta a las exigencias de la Directiva 95/46, lo cual iría en contra del principio de seguridad jurídica. Hungría alega a este respecto que la Ley de 2011 responde, no obstante, a las exigencias de la Directiva 95/46.
- 28 La Comisión replica sosteniendo que deben rechazarse las alegaciones de Hungría, ya que el presente recurso sigue teniendo un objeto y nada se opone a la ejecución de una sentencia que declare la existencia del incumplimiento alegado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 29 Conviene comenzar recordando que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado (sentencia Comisión/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, apartado 31 y jurisprudencia citada). En el presente asunto, el plazo fijado para Hungría en el dictamen motivado para atenerse al mismo expiraba un mes después de su notificación, esto es, el 7 de abril de 2012.
- 30 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado anteriormente que un recurso por incumplimiento no es admisible si, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, el incumplimiento alegado no seguía produciendo efectos (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/España, C-221/04, EU:C:2006:329, apartados 25 y 26, y Comisión/Portugal, EU:C:2011:214, apartado 33).
- 31 No obstante, en el presente asunto, el incumplimiento alegado por la Comisión consiste en el hecho de que el Supervisor no pudo cumplir su mandato por el tiempo inicialmente previsto y no resulta controvertido que esa duración del mandato aún no había expirado en la fecha fijada en el dictamen motivado. Así pues, no cabe considerar que el incumplimiento alegado había dejado de producir efectos en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.
- 32 La circunstancia, suponiendo que se demuestre, de que la Ley de 2011 responde a las exigencias de la Directiva 95/46 carece de incidencia a este respecto por no guardar relación con la cuestión de si el incumplimiento alegado había o no dejado de producir efectos en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, ya que el presente recurso sólo tiene por objeto dilucidar si Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 95/46 al poner fin antes de tiempo al mandato del Supervisor.
- 33 Procede recordar asimismo que, si el Tribunal de Justicia reconoce que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado, conforme a lo dispuesto en el artículo 260 TFUE, apartado 1, a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, siendo ajena al objeto de una sentencia dictada con arreglo al artículo 258 TFUE la cuestión de cuáles son las medidas que requiere la ejecución de una sentencia en la que se declara un incumplimiento (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, C-503/04, EU:C:2007:432, apartado 15 y jurisprudencia citada).

- 34 El hecho invocado por Hungría, según el cual le sería imposible subsanar el incumplimiento alegado sin infringir la Directiva 95/46 o vulnerar el principio de seguridad jurídica, suponiendo que pueda demostrarse, pertenece en cualquier caso al ámbito de la ejecución de la sentencia que declare la existencia del incumplimiento y, por lo tanto, carece de influencia en la admisibilidad del presente recurso.
- 35 Por último y en respuesta a la alegación de Hungría basada en la circunstancia de que la ejecución de la sentencia que declare la existencia del incumplimiento alegado podría generar una situación contraria a la Ley Fundamental, es preciso señalar que según reiterada jurisprudencia un Estado miembro no puede invocar disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, aunque tengan rango constitucional, para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Bélgica, 102/79, EU:C:1980:120, apartado 15, y Comisión/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, apartados 21 y 22).
- 36 De todo lo anterior se desprende que el presente recurso es admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 37 La Comisión, apoyada por el SEPD, alega que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la expresión «con total independencia» que figura en el artículo 28, apartado 1, de la Directiva 95/46 implica una independencia total frente a cualquier influencia directa o indirecta que permite que la autoridad de control de que se trate actúe con total libertad, a resguardo de cualquier tipo de instrucciones y presiones, sin influencia externa y sin riesgo de que se pueda ejercer tal influencia.
- 38 La Comisión y el SEPD reconocen que la Directiva 95/46 concede un margen de maniobra a los Estados miembros por lo que respecta a la aplicación de su artículo 28, en particular por lo que se refiere a la elección del modelo institucional y a la duración precisa del mandato de la autoridad de control. Por consiguiente, los Estados miembros pueden en principio determinar libremente esa duración. No obstante, una vez que se ha definido la duración de ese mandato, el Estado miembro debe respetarlo y no puede poner fin al mismo antes de tiempo salvo que concurran motivos graves y comprobables objetivamente. A juicio de la Comisión y el SEPD, confirma esta interpretación una comparación con el artículo 42 del Reglamento n° 45/2001, relativo al SEPD.
- 39 En el presente asunto, consideran que Hungría no ha demostrado que existiera una razón objetiva que justificara que se pusiera fin antes de tiempo al mandato del Supervisor. En primer lugar, la reforma de la autoridad de control no constituye una justificación admisible, sin que ello suponga negar la facultad de Hungría de cambiar el modelo institucional de su autoridad de control. En segundo lugar, ese Estado miembro no ha demostrado que el Supervisor hubiera renunciado al derecho de continuar cumpliendo su mandato y hubiera declinado dirigir la Autoridad. En tercer lugar, carece de relevancia el hecho de que la normativa húngara en cuestión forme parte de la Ley Fundamental y de sus disposiciones transitorias o de que la Ley de 2011 cumpla o no los criterios de la Directiva 95/46.
- 40 Hungría señala, con carácter preliminar, que la decisión de sustituir al Supervisor por un organismo que actúe como una autoridad y la consiguiente decisión de poner fin al mandato del Supervisor fueron adoptadas por el poder constituyente y que la nueva normativa relativa a la Autoridad se basa en la Ley Fundamental.
- 41 En cuanto al fondo, ese Estado miembro rebate el punto de vista expuesto por la Comisión y el SEPD. Expresa sus dudas acerca de que el requisito de independencia establecido en el artículo 28 de la Directiva 95/46 se extienda a la decisión de un Estado miembro relativa a la forma o al cambio de la

forma que reviste la autoridad de control, siempre que el funcionamiento y el procedimiento decisorio del organismo creado cumplan el requisito de exigencia, tal como está previsto en la mencionada Directiva y ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia.

- 42 Según Hungría, se desprende claramente tanto de la redacción de este artículo 28 y del artículo 44 del Reglamento n° 45/2001 como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la exigencia de independencia prevista en el artículo 28, apartado 1, de la Directiva 95/46 guarda relación con la independencia en el ejercicio de las funciones atribuidas a las autoridades de control y, por lo tanto, está asociada a la independencia funcional de la autoridad en cuestión. Sostiene igualmente que la normativa húngara, tanto anterior como posterior al 1 de enero de 2012, cumple plenamente este requisito. A juicio de dicho Estado miembro, no cabe deducir del citado artículo 28 que éste imponga que se reconozca a la persona que dirige dicha autoridad un derecho subjetivo al ejercicio de estas funciones. En la medida en que se garantice la independencia funcional de la autoridad, poco importa que se produzca un cambio de la persona que está al frente de la misma, incluso si tiene lugar antes de la terminación de su mandato inicial. Estima Hungría que esta concepción es conforme con la competencia reconocida a los Estados miembros para establecer la duración del mandato de las autoridades de control.
- 43 Continúa sosteniendo que, dado que la Directiva 95/46 no determina ni la estructura ni la organización de las autoridades de control, ni la duración de los mandatos de las personas que las dirigen, los Estados miembros pueden definir libremente su estructura institucional. Según Hungría, esta libertad incluye la posibilidad de elegir a la persona que deba ejercer las competencias de la autoridad de control dentro del modelo institucional por el que se haya optado y de decidir su sustitución con ocasión de un cambio de modelo, incluso cuando ésta sea el resultado de una terminación antes de tiempo «con arreglo a la ley» del mandato de la autoridad de control existente.
- 44 A juicio de Hungría, el único límite que el artículo 28 de la Directiva 95/46 impone a los Estados miembros es la obligación consistente en garantizar que las autoridades de control puedan llevar a cabo de manera ininterrumpida sus funciones con total independencia a lo largo de la duración — determinada por los Estados miembros— de su mandato, tal como sucede precisamente en el caso de autos.
- 45 De este modo, según ese Estado miembro, la modificación del sistema institucional de protección de datos constituye una razón objetiva que justifica la terminación antes de tiempo del mandato del Supervisor. Dado que es la Ley Fundamental y sus disposiciones transitorias las que han decidido este nuevo sistema y la terminación del mandato del Supervisor, ni la antigua ni la nueva normativa de rango legislativo habrían podido establecer disposiciones diferentes en la materia. Habida cuenta del cambio institucional introducido por la nueva normativa, no hubiera estado justificado contemplar que el Supervisor pasara automáticamente a desempeñar el cargo de presidente de la Autoridad. Por otra parte, Hungría afirma que el Supervisor expresó su desacuerdo con el nuevo modelo institucional y su intención de no aceptar tal nombramiento.
- 46 Hungría considera que, si se siguiera la tesis de la Comisión, debería interpretarse que la Directiva 95/46 excluye igualmente que el mandato de la persona que está al frente de la autoridad de control pueda renovarse o que esta persona pueda ejercer otro cargo público electivo. En efecto, tal tesis implicaría que la esperanza de que se renueve el mandato o de que se pueda desempeñar otro cargo podría suponer un estímulo para que el presidente de la autoridad de control satisfaga las expectativas reales o supuestas del poder político para favorecer su carrera posterior.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 47 Procede recordar con carácter preliminar que el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46 impone a los Estados miembros la obligación de instituir una o varias autoridades de control que ejercerán las funciones que les sean atribuidas con total independencia. La exigencia de control, por parte de una autoridad independiente, del cumplimiento de las normas de la Unión en materia de protección de las personas físicas respecto al tratamiento de datos personales se deriva también del Derecho primario de la Unión, en concreto del artículo 8, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 16 TFUE, apartado 2.
- 48 La creación en los Estados miembros de autoridades de control independientes constituye, pues, un elemento esencial del respeto a la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (sentencias Comisión/Alemania, C-518/07, EU:C:2010:125, apartado 23, y Comisión/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, apartado 37), tal como por otra parte se señala en el sexagésimo segundo considerando de la Directiva 95/46.
- 49 Es preciso recordar que en Hungría la Ley de 1992 preveía que el Supervisor, nombrado para un mandato de seis años renovable una vez, constituía la autoridad de control de protección de datos personales en el sentido de la Directiva 95/46, circunstancia ésta que Hungría no discute.
- 50 Para apreciar el fundamento del presente recurso es necesario analizar si, como sostiene la Comisión, la exigencia, contemplada en el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46, según la cual debe garantizarse que cada autoridad de control ejerza con total independencia las funciones que le son atribuidas, implica que el Estado miembro de que se trate está obligado a respetar la duración del mandato de tal autoridad hasta que llegue a su término inicialmente previsto.
- 51 El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que las autoridades de control competentes para vigilar el tratamiento de datos personales han de disfrutar de la independencia que les permita ejercer sus funciones sin influencia externa. Esta independencia en particular excluye toda orden o influencia externa con independencia de la forma que revista, directa o indirecta, que pudiera orientar sus decisiones y, en consecuencia, poner en peligro el cumplimiento de la tarea que corresponde a dichas autoridades de establecer un justo equilibrio entre la protección del derecho a la intimidad y la libre circulación de datos personales (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Alemania, EU:C:2010:125, apartado 30, y Comisión/Austria, EU:C:2012:631, apartados 41 y 43).
- 52 De este modo, la independencia funcional de las autoridades de control, en el sentido de que no estén sujetas a instrucción alguna en el ejercicio de sus funciones, es un requisito necesario para que dichas autoridades puedan ajustarse al criterio de independencia en el sentido del artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46. No obstante, en contra de lo que afirma Hungría, tal independencia funcional no basta por sí sola para preservar a dichas autoridades de control de toda influencia externa (sentencia Comisión/Austria, EU:C:2012:631, apartado 42).
- 53 A este respecto el Tribunal de Justicia ha declarado que la mera posibilidad de que las autoridades de tutela del Estado puedan ejercer influencia política sobre las decisiones de las autoridades de control es suficiente para obstaculizar el ejercicio independiente de las funciones de éstas. En efecto, por un lado, podría darse en tal caso una «obediencia anticipada» de las autoridades de control a la vista de la práctica decisoria de la autoridad de tutela. Por otro, habida cuenta del papel de guardianas del derecho a la intimidad que asumen las autoridades de control, el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46 exige que sus decisiones y, por tanto, ellas mismas, estén por encima de toda sospecha de parcialidad (sentencias Comisión/Alemania, EU:C:2010:125, apartado 36, y Comisión/Austria, EU:C:2012:631, apartado 52).

- 54 Pues bien, si cada Estado miembro tuviera la posibilidad de poner fin al mandato de una autoridad de control antes de que éste llegue al término inicialmente previsto sin respetar las normas y las garantías establecidas previamente en tal sentido por la legislación aplicable, la amenaza de tal 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 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Austria, EU:C:2012:631, apartado 51). Esta conclusión es también cierta en el caso de que la finalización del mandato antes de tiempo obedezca a una reestructuración o a un cambio de modelo, los cuales deben organizarse de modo que respeten las exigencias de independencia impuestas por la legislación aplicable.
- 55 Además, en tal situación, no cabría considerar que la autoridad de control pueda actuar, en cualquier circunstancia, por encima de toda sospecha de parcialidad. Así pues, debe interpretarse necesariamente que la exigencia de independencia contenida en el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46 incluye la obligación de respetar la duración del mandato de las autoridades de control hasta su expiración y de poner fin antes de tiempo al mismo únicamente cuando se observen las normas y las garantías de la legislación aplicable.
- 56 Las normas que rigen la terminación del mandato del SEPD reflejan esta interpretación. En efecto, del capítulo V del Reglamento n° 45/2011, y en particular de su artículo 42, apartados 4 y 6, el cual regula estrictamente las circunstancias en las que puede ponerse fin antes de tiempo al mandato del SEPD, 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.
- 57 En el presente asunto, el artículo 15, apartado 1, de la Ley de 1993, aplicable al Supervisor en virtud del artículo 23, apartado 2, de la Ley de 1992, preveía que el mandato del supervisor únicamente finalizaría en caso de que éste llegara a término o en caso de fallecimiento, de dimisión, de declaración de la existencia de un conflicto de intereses, de destitución o de separación por incumplimiento. En estos tres últimos supuestos era necesaria una decisión del Parlamento adoptada por mayoría de dos tercios de sus miembros. Por otra parte, tanto la destitución como la separación por incumplimiento sólo podían producirse en determinadas circunstancias, precisadas respectivamente en los apartados 5 y 6 de ese mismo artículo 15.
- 58 Ahora bien, consta que no se puso fin al mandato del Supervisor con arreglo a alguna de estas disposiciones y, en particular, que éste no presentó oficialmente su dimisión.
- 59 De lo anterior se desprende que Hungría puso fin al mandato del Supervisor sin respetar las garantías establecidas por la ley para proteger su mandato, menoscabando de este modo su independencia en el sentido del artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46. El hecho de que esta terminación antes de tiempo obedezca a un cambio de modelo institucional no puede hacerla compatible con la independencia de las autoridades de control exigida por esta disposición, tal como se ha señalado en el apartado 54 de la presente sentencia.
- 60 Ciertamente, los Estados miembros son libres de adoptar y modificar el modelo institucional que consideren más adecuado para sus autoridades de control. No obstante, deben en este marco velar por que no se limite la independencia de la autoridad de control exigida por el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46, la cual implica la obligación de respetar la duración del mandato de tal autoridad, según ha quedado expuesto en el apartado 54 de la presente sentencia.
- 61 Por otra parte, aunque, como sostiene Hungría, el Supervisor y la Autoridad presenten diferencias sustanciales en lo que respecta a su organización y estructura, ambas entidades tienen encomendadas funciones fundamentalmente idénticas, esto es, las funciones atribuidas a las autoridades de control nacionales en aplicación de la Directiva 95/46, tal como resulta de las funciones que les fueron respectivamente encomendadas y de la continuidad mantenida entre éstas en relación con la

tramitación de los expedientes, tal como establece el artículo 75, apartados 1 y 2, de la Ley de 2011. Así pues, este mero cambio de modelo institucional no puede justificar objetivamente que pueda ponerse fin de manera anticipada al mandato de la persona que desempeñaba el cargo de Supervisor sin que se establezcan medidas transitorias que permitan garantizar que se respeta la duración de su mandato.

- 62 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe declararse que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 95/46 al poner fin antes de tiempo al mandato de la autoridad de control de la protección de datos personales.

Sobre la limitación de los efectos en el tiempo de la presente sentencia

- 63 Hungría sugiere al Tribunal de Justicia que limite los efectos en el tiempo de su sentencia al resolver que el incumplimiento constatado no ha tenido incidencia en el mandato del presidente de la Autoridad. Para fundamentar su solicitud, este Estado miembro invoca la conformidad de la Ley de 2011 con la Directiva 95/46 y el carácter novedoso de la cuestión que se plantea en el presente asunto. La Comisión pide, por el contrario, que se desestime esta solicitud.
- 64 A este respecto, aun suponiendo que las sentencias dictadas con arreglo al artículo 258 TFUE tengan los mismos efectos que las dictadas con arreglo al artículo 267 TFUE y que, por tanto, puedan existir consideraciones de seguridad jurídica que hagan necesaria, con carácter excepcional, la limitación de sus efectos en el tiempo cuando se cumplan los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 267 TFUE (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Grecia, C-178/05, EU:C:2007:317, apartado 67 y jurisprudencia citada, y Comisión/Irlanda, C-82/10, EU:C:2011:621, apartado 63 y jurisprudencia citada), es preciso señalar que, en el presente asunto, Hungría no ha demostrado que se cumplieran tales requisitos. En particular, habida cuenta del incumplimiento constatado en el apartado 62 de la presente sentencia, la expresión «con total independencia» que figura en el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46 era clara en sí misma y, en cualquier caso, ya había sido interpretada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de Comisión/Alemania, EU:C:2010:125, dictada con más de un año de antelación respecto del mencionado incumplimiento. Así pues, después de dicha sentencia no podía interpretarse razonablemente que el Derecho de la Unión autorizaba a Hungría a poner fin antes de tiempo al mandato del Supervisor.
- 65 Por consiguiente, debe desestimarse la solicitud de Hungría relativa a la limitación de los efectos en el tiempo de la presente sentencia.

Costas

- 66 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a Hungría y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.
- 67 Con arreglo al artículo 140, apartado 3, del mismo Reglamento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo 140 soporte sus propias costas. En consecuencia, el Tribunal de Justicia decide que el SEPD, parte coadyuvante en el litigio, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, al poner fin antes de tiempo al mandato de la autoridad de control de la protección de datos personales.**
- 2) **Condenar en costas a Hungría.**
- 3) **El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) cargará con sus propias costas.**

Firmas