

Asunto C-383/23

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

21 de junio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Vestre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Oeste, Dinamarca)

Fecha de la resolución de remisión:

3 de mayo de 2023

Pare demandante:

Anklagemyndigheden

Parte demandada:

ILVA A/S

[omissis] Anklagemyndigheden (Fiscalía) c.

ILVA A/S

[omissis] Resolución:

Mediante sentencia del Retten i Aarhus (Tribunal de Primera Instancia de Aarhus) de 12 de febrero de 2021, se impuso a ILVA A/S una multa por importe de 100 000 coronas danesas (DKK) por infringir el artículo 5, apartados 1, letra e), y 2, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en lo sucesivo «RGPD»), en relación con lo dispuesto en sus artículos 4, apartado 1, y 6, al haber incumplido, entre mayo de 2018 y enero de 2019, las obligaciones que le incumben como responsable del tratamiento en relación con la conservación de datos personales de al menos 350 000 antiguos clientes.

La Fiscalía recurrió la sentencia del Retten i Aarhus ante el Vestre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Oeste), que en la actualidad conoce de la

causa penal. A este respecto, el Vestre Landsret ha decidido plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la interpretación del artículo 83, apartado 5, del RGPD.

El Vestre Landsret considera que pueden surgir dudas en cuanto a si el término «virksomhed» (empresa) que figura en el artículo 83, apartado 5, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que, al fijar la multa correspondiente a una infracción del RGPD por parte de una empresa, ha de tenerse en cuenta el volumen de negocio del grupo en el que está integrada esa empresa.

Dado que es necesario que se aclare esta cuestión antes de que Vestre Landsret pueda pronunciarse sobre la causa penal, dicho órgano jurisdiccional ha decidido suspender el procedimiento a la espera de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Hechos del litigio

- 1 Ante el Vestre Landsret se imputa a ILVA A/S la infracción del artículo 83, apartados 2 y 5, del RGPD, en relación con sus artículos 83, apartado 9, 5, apartados 1, letra e), y 2, 4, apartado 1, y 6, y con el artículo 41, apartado 1, punto 4, de la lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (Ley n.º 502, de 23 de mayo de 2018, por la que se completa el reglamento de protección en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos), en relación con su artículo 41, apartados 3 y 6, al haber incumplido, entre mayo de 2018 y enero de 2019, las obligaciones que le incumben como responsable del tratamiento en relación con la conservación de datos personales de al menos 350 000 antiguos clientes.
- 2 ILVA A/S forma parte del grupo Lars Larsen. El volumen de negocio total del grupo en el ejercicio financiero 2016/2017 ascendió a 6 570 millones de DKK. De ellos, el volumen de negocio de la filial ILVA A/S representó algo menos de 1 800 millones de DKK.
- 3 Si se determina que ILVA A/S infringió el artículo 5, apartados 1, letra e) y 2, del RGPD, en relación con sus artículos 4, apartado 1, y 6, el Vestre Landsret debe imponer una multa con arreglo al artículo 83, apartado 5, del RGPD, en relación con el artículo 83, apartado 9, del mismo Reglamento.

Procedimiento anterior

- 4 El Retten i Aarhus dictó su sentencia en primera instancia el 12 de febrero de 2021. Dicho órgano jurisdiccional declaró que ILVA A/S era culpable de los cargos que se le imputaban, pero consideró que no había actuado de manera intencional sino negligente, en contra de lo que defendía la Fiscalía.

- 5 El Retten i Aarhus impuso a ILVA A/S una multa de 100 000 DKK. En cuanto a la fijación del importe de la multa, la motivación del Retten i Aarhus fue la siguiente:

«Siguiendo la recomendación del Datatilsynet (Autoridad danesa de Protección de Datos), la Fiscalía sostuvo que debía imponerse una multa de 1,5 millones de DKK. Según la información facilitada por la Autoridad de Protección de Datos y por la Fiscalía, el volumen de negocio que se tiene en cuenta para estimar el importe de la multa no se basa exclusivamente en el volumen de negocio de la imputada, sino en el volumen de negocio total de todo el grupo Lars Larsen.

En este caso, únicamente se han presentado cargos contra la imputada, que es una filial, y la Fiscalía declaró durante el procedimiento que no se habían presentado cargos también contra la sociedad matriz porque no había fundamento para ello. Del principio de enjuiciamiento consagrado en el artículo 883, apartado 3, de la Lov om retten i pleje (Ley de Administración de Justicia) se desprende que el tribunal no puede condenar por un delito que no figure en el escrito de acusación. Resultaría contrario al principio establecido en esa disposición atribuir relevancia a circunstancias que afectan a otra persona, contra la que no se han presentado cargos, para imponer una sentencia más rigurosa. Dicho principio se aplica en particular en un asunto como el que nos ocupa, en el que la imputada gestiona un negocio minorista independiente y donde, por lo tanto, la matriz no ha constituido una filial con la única finalidad de encomendarle el tratamiento de los datos del grupo. Por consiguiente, y teniendo en cuenta que, al tipificar la correspondiente infracción, el artículo 83, apartado 5, del RGPD se refiere a “una empresa”, no existe, no obstante lo establecido en el considerando 150 de dicho Reglamento, fundamento alguno para calcular el importe de la multa basándose en el volumen de negocio total del grupo.

De los autos del asunto se desprende que el volumen de negocio de la imputada representó, aproximadamente, una cuarta parte del volumen de negocio total del grupo en el ejercicio financiero 2016/2017. En estas circunstancias, dado que la imputada, como se ha indicado anteriormente, ha sido declarada culpable únicamente de incumplir el RGPD por negligencia, el importe de la multa debe ser sustancialmente inferior que el que solicita la Fiscalía.

Esta sala considera además que la Fiscalía y la Autoridad de Protección de Datos no han tenido debidamente en cuenta, a efectos de la reducir la gravedad de la pena, las circunstancias atenuantes que se derivan del artículo 83, apartado 2, del RGPD, entre las que figuran el hecho de que se trata de la primera infracción del RGPD, que la información en cuestión es de carácter general y no personal, que el sistema es antiguo, está parcialmente desfasado, y únicamente se accede a él de manera ocasional, que ningún interesado ha sufrido ningún perjuicio, y que la infracción, también en

opinión de la Autoridad de Protección de Datos, es únicamente de naturaleza formal. Además, es preciso atribuir un peso considerable también en esta apreciación a la circunstancia de que ha quedado acreditado que la imputada desplegó esfuerzos considerables para asegurarse de que los múltiples sistemas de datos de la sociedad, tanto de tecnologías de la información como jurídicos, se ajustaban a las particularmente complejas reglas del RGPD.

En este contexto, esta sala ha examinado si la infracción rebasa el umbral de una amonestación que, en este marco jurídico, podría tener naturaleza de una mera advertencia con arreglo al artículo 900 de la Ley de Administración de Justicia, o si, dadas las circunstancias, resulta necesario imponer una multa a la imputada. Sin embargo, a la luz del principio general sancionador que establece el RGPD, según el cual es preciso asegurarse de que las infracciones se castiguen con sanciones que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, el órgano jurisdiccional considera, teniendo en cuenta, en especial, el significativo volumen de datos que la imputada no anonimizó ni borró y, por lo tanto, el considerable número de interesados afectados por la infracción, que debe imponerse una multa a la imputada. Los trabajos preparatorios de la Ley de Protección de Datos (Proyecto de Ley n.º 68, de 25 de octubre de 2017, artículo 2, apartado 8, punto 3, número 7) prevén un “incremento sustancial” en el nivel de las multas por infracciones del RGPD en comparación con la práctica anterior, que los trabajos preparatorios (artículo 2, apartado 8, punto 1, número 4) fijan entre las 2 000 DKK y las 25 000 DKK, en función de la naturaleza de la infracción.

A la luz de lo anterior, y tras una apreciación general de todas las circunstancias atenuantes antes indicadas, esta sala considera que debe imponerse a la imputada una multa de 100 000 DKK con arreglo al artículo 83, apartados 2 y 5, del RGPD, en relación con sus artículos 83, apartado 9, 5, apartados 1, letra e) y 2, 4, apartado 1, y 6, y con el artículo 41, apartado 1, punto 4, de la Ley n.º 502, de 23 de mayo de 2018, por la que se completa el reglamento de protección en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, en relación con su artículo 41, apartados 3 y 6.»

Derecho de la Unión Europea

- 6 El presente procedimiento tiene por objeto la interpretación del artículo 83, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), en relación con su considerando 150.

- 7 En este contexto, es preciso señalar que, en mayo de 2022, el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) adoptó nuevas directrices para el cálculo de las multas que armonizan la metodología que deben aplicar las autoridades de control.
- 8 También resultan pertinentes en este asunto los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 13 y el considerando 46 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

Cuestiones de Derecho de la Unión y alegaciones de las partes

Cuestiones de Derecho de la Unión

- 9 El artículo 83, apartado 5, del RGPD dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«Las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán, de acuerdo con el apartado 2, con multas administrativas de 20 000 000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía:

 - a) los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9; [...]
- 10 El artículo 4 del RGPD contiene una lista de definiciones que se utilizan en ese Reglamento, que no recoge ninguna definición para el término «virksomhed» [que es el que se emplea en el artículo 83, apartado 5, de la versión en danés]. Sin embargo, el artículo 4, puntos 18 y 19, contiene las siguientes definiciones, que debe presumirse que hacen referencia al término «virksomhed» [(empresa, en la versión en español)]:
 - «18) “empresa” [en danés: foretagende]: persona física o jurídica dedicada a una actividad económica, independientemente de su forma jurídica, incluidas las sociedades o asociaciones que desempeñen regularmente una actividad económica;
 - 19) “grupo empresarial” [en danés: koncern]: grupo constituido por una empresa que ejerce el control y sus empresas controladas.»

El considerando 150 del RGPD establece, entre otras cosas, lo siguiente:

«A fin de reforzar y armonizar las sanciones administrativas por infracción del presente Reglamento, cada autoridad de control debe estar facultada para imponer multas administrativas. El presente Reglamento debe indicar las infracciones así como el límite máximo y los criterios para fijar las

correspondientes multas administrativas, que la autoridad de control competente debe determinar en cada caso individual teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes en él, atendiendo en particular a la naturaleza, gravedad y duración de la infracción y sus consecuencias y a las medidas tomadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el presente Reglamento e impedir o mitigar las consecuencias de la infracción. Si las multas administrativas se imponen a una empresa, por tal debe entenderse una empresa con arreglo a los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE]. Si las multas administrativas se imponen a personas que no son una empresa, la autoridad de control debe tener en cuenta al valorar la cuantía apropiada de la multa el nivel general de ingresos prevaleciente en el Estado miembro[,] así como la situación económica de la persona. El mecanismo de coherencia también puede emplearse para fomentar una aplicación coherente de las multas administrativas. [...]»

- 11 A este respecto, debe señalarse que del artículo 83, apartado 9, del RGPD, en particular, se desprende que cuando el ordenamiento jurídico de un Estado miembro no establezca multas administrativas, como ocurre en el caso de Dinamarca (véase el considerando 151 del RGPD), las normas podrán aplicarse de tal modo que la incoación de la multa corresponda a la autoridad de control competente y su imposición a los tribunales nacionales competentes, garantizando al mismo tiempo que estas vías de derecho sean efectivas y tengan un efecto equivalente a las multas administrativas impuestas por las autoridades de control. En cualquier caso, las multas impuestas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.
- 12 La referencia contenida en el considerando 150 a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en relación con la manera en que debe entenderse el concepto de «empresa» («virksomhed») constituye una referencia a las normas en materia de competencia del Tratado.
- 13 Es preciso señalar que la normativa de la Unión referida a las normas de competencia del Tratado establece que, a efectos de fijar multas por la infracción de normas de la competencia, el concepto de empresa debe interpretarse en el sentido de incluir a todas las empresas de un mismo grupo.

Alegaciones de la Fiscalía

- 14 El término «empresa» («virksomhed») que figura en el artículo 83, apartado 5, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que, al fijar la multa correspondiente a una infracción del RGPD por parte de una empresa, ha de tenerse en cuenta el volumen de negocio del grupo en el que está integrada esa empresa.
- 15 Así, según el considerando 150 del RGPD, el término empresa («virksomhed») que figura en el artículo 83, apartado 5, debe considerarse referido a una empresa en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE (Derecho de la competencia de la Unión).

- 16 El Derecho derivado de la competencia establece expresamente que, al fijar las multas, es preciso tener en cuenta el volumen de negocio total global del grupo. En este contexto, se hace referencia a la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.
- 17 Según el considerando 46 de esa Directiva, el concepto de «empresa», tal como figura en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, que debe aplicarse de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, designa «una unidad económica, aun cuando esté constituida por varias personas físicas o jurídicas».
- 18 El artículo 13, apartado 5, de la Directiva, que se refiere a las multas a empresas y asociaciones de empresas, dispone que los Estados miembros deben velar por que, a efectos de imponer multas a sociedades matrices y a sucesores legales y económicos de empresas, se aplique el «concepto de empresa» (es decir, de unidad económica).
- 19 En este contexto, siguiendo la recomendación de la Autoridad de Protección de Datos, la Fiscalía solicita que se imponga una multa de 1 500 DKK basada en el volumen de negocio total de todo el grupo Lars Larsen.

Alegaciones de ILVA A/S

- 20 Cuando se impone una multa por la infracción del RGPD por parte de una empresa no debe tenerse en cuenta el volumen de negocio total del grupo en el que está integrada esa empresa.
- 21 En este caso concreto, no se han presentado cargos contra la sociedad matriz, sino únicamente contra ILVA A/S, que es una filial.
- 22 Además, no parece que la referencia al volumen de negocio sea un elemento necesario de la resolución que debe dictar el órgano jurisdiccional. En este sentido, el RGPD no establece ninguna norma o principio para el cálculo de las multas en los que la cuantía del volumen de negocio tenga una incidencia directa, y lo único que hace el artículo 83, apartado 5, de dicho Reglamento es fijar los límites máximos del importe de las multas.
- 23 Además, el tenor del artículo 83, apartado 5, del RGPD se refiere a «una empresa» por lo que, a pesar de lo que establece el considerando 150 del Reglamento, no hay ningún fundamento para basar el cálculo de la multa en el volumen de negocio total del grupo.

Fundamentación de la cuestión prejudicial del Vestre Landsret

Las versiones danesa, francesa, alemana o inglesa del RGPD no aclaran, ninguna de ellas, si, a la hora de fijar una multa en caso de infracción del RGPD por parte de una empresa, es preciso tener en cuenta el volumen de negocios de todo el grupo en el que está integrada esa empresa.

No parece que el Tribunal de Justicia haya tenido la ocasión de adoptar una postura sobre esta cuestión.

Por consiguiente, el Vestre Landsret considera que, para poder pronunciarse en el procedimiento penal de que conoce, es necesario que el Tribunal de Justicia dictamine sobre la interpretación del término «virksomhed» [(empresa, en la versión en español)] recogido en el artículo 83, apartado 5, del RGPD.

Por lo tanto, el Vestre Landsret Vestre Landsret ha decidido suspender el procedimiento penal para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

Se acuerda:

El Vestre Landsret solicita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que responda a las siguientes cuestiones:

1. ¿Debe interpretarse que el término «virksomhed» [(empresa, en la versión en español)] que figura en el artículo 83, apartados 4 a 6, del Reglamento General de Protección de Datos se refiere a una empresa, en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFEU, en relación con el considerando 150 de ese mismo Reglamento, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de Derecho de la competencia de la Unión, de manera que dicho término engloba a toda entidad que desarrolla una actividad económica, al margen de su estatuto jurídico y de la manera en que se financia?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial ¿debe interpretarse el artículo 83, apartados 4 a 6, del Reglamento General de Protección de Datos en el sentido de que, cuando se impone una multa a una empresa, es preciso tener en cuenta el volumen de negocio total anual global del grupo en el que está integrada esa empresa o únicamente el volumen de negocio total anual global de la propia empresa?

[omissis]