

Asunto C-654/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

2 de noviembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

20 de marzo de 2023

Parte demandante y apelante:

Inteligo Media SA

Parte demandada y apelante:

Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (Autoridad Nacional de Control del Tratamiento de Datos Personales, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recursos de apelación interpuestos contra la sentencia civil por la que se estimó parcialmente el recurso de la demandante contra el acta de infracción administrativa emitida por la demandada, en virtud de la cual se había impuesto a la demandante una sanción de multa administrativa por la vulneración de disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679, 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.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE y del artículo 19, apartado 3, letra b), del Tratado de la Unión Europea, se solicita la interpretación de los artículos 13, apartados 1 y 2, y 15, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a

la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, del artículo 2, letra f), de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, y de los artículos 6, apartado 1, letras a) a f), 83, apartado 2, y 95 del Reglamento (UE) 2016/679.

Cuestiones prejudiciales

1) Cuando el editor de una publicación de prensa en línea de información al público en general, no especialista en la materia, sobre las modificaciones legislativas que se producen a diario en Rumanía, obtiene la dirección de correo electrónico de un usuario con motivo de la creación por este último, de forma gratuita, de una cuenta de usuario que le da derecho (i) a acceder, de forma gratuita, a un número adicional de artículos de la publicación en cuestión, (ii) a recibir por correo electrónico un boletín diario de información, que contiene un resumen de las novedades legislativas analizadas en los artículos de la publicación e hipervínculos a dichos artículos y (iii) a acceder, mediante pago, a artículos y análisis adicionales y/o más detallados que la información diaria enviada de forma gratuita de la publicación:

a) ¿Ha obtenido el editor de prensa en línea la dirección de correo electrónico en cuestión «en el contexto de la venta de un producto o de un servicio», en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) («Directiva 2002/58/CE»)?

b) ¿Constituye «venta directa de sus propios productos o servicios de características similares», en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE, el envío por el editor de prensa de un boletín de información como el descrito en el inciso (ii)?

2) En caso de respuestas afirmativas a la primera cuestión prejudicial, letras a) y b), ¿cuáles de las condiciones enumeradas en el artículo 6, apartado 1, letras a) a f), del Reglamento (UE) 2016/679 se aplicarán cuando el editor utiliza la dirección de correo electrónico del usuario con el fin de enviar un boletín informativo diario como el descrito en el inciso (ii) de la primera cuestión prejudicial, respetando las exigencias establecidas en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 13, apartados 1 y 2, de la Directiva 2002/58/CE, en el sentido de que se opone a una normativa nacional que utiliza el concepto de «comunicación comercial» que figura en el artículo 2, letra f), de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de la sociedad de la información,

en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) («Directiva 2000/31/CE»), en lugar del concepto de «venta directa» que figura en la Directiva 2002/58/CE? En caso de respuesta negativa, ¿constituye una «comunicación comercial», en el sentido del artículo 13, apartado 2, letra f), de la Directiva 2000/31/CE, un boletín informativo como el descrito en el inciso (ii) de la primera cuestión prejudicial?

4) En caso de respuestas negativas a la primera cuestión prejudicial, letras a) y b):

a) ¿Constituye «utilización de [...] correo electrónico con fines de venta directa» en el sentido del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE, el envío por correo electrónico de un boletín diario de información como el descrito en el inciso (ii) de la primera cuestión prejudicial?

b) ¿Debe interpretarse el artículo 95 del Reglamento (UE) 2016/679, en relación con el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE, en el sentido de que el incumplimiento de las condiciones en relación con la obtención del consentimiento válido del usuario según el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE será sancionado con arreglo al artículo 83 del Reglamento (UE) 2016/679 o con arreglo a las disposiciones de Derecho nacional de la norma de transposición de la Directiva 2002/58/CE que, a su vez, establece sanciones aplicables específicas?

5. ¿Debe interpretarse el artículo 83, apartado 2, [del] Reglamento (UE) 2016/679 en el sentido de que una autoridad de control, que decide si va a imponer una multa administrativa así como su cuantía en cada caso individual, está obligada a analizar y a explicar en el acto administrativo sancionador la incidencia de cada uno de los criterios establecidos en las letras a) a k), en la decisión de imposición de la multa administrativa y en la decisión relativa a su cuantía?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, en lo sucesivo, «Directiva 2002/58/CE»), considerandos 10, 17 y 41, y artículos 1, apartados 1 y 2, 2, letras d) y f), 13, apartados 1 a 3 (el apartado 1 establece la obligación de obtener el consentimiento de los abonados para poder utilizar el correo electrónico con fines de venta directa y el apartado 2 establece las condiciones en las que una persona física o jurídica que haya obtenido de sus clientes la dirección de correo electrónico, en el contexto de la venta de un producto o de un servicio, podrá utilizar dichas señas electrónicas para la venta directa de sus propios productos o servicios de características similares) y 15, apartado 2.

Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico, en lo sucesivo, «Directiva 2000/31/CE»), considerando 18 y artículo 2, letra f), que define el concepto de «comunicación comercial».

Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (en lo sucesivo, «Directiva 2015/1535»), artículo 1, apartado 1, letras b) y c).

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 lo sucesivo, «RGPD»), considerandos 47, 70 y 173, y artículos 5, apartado 1, letra a), 6, 7, apartados 1, 2 y 4, 83, 94, apartados 1 y 2, y 95.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia»), a saber, las sentencias de 12 de febrero de 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, apartado 41), de 18 de julio de 2013, *Consiglio nazionale dei geologi y Autorità garante della concorrenza e del mercato* (C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 28), de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi y Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 66), de 6 de octubre de 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità* (283/81, EU:C:1982:335, apartados 16 y 17), y de 25 de noviembre de 2021, *StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz* (C-102/20, EU:C:2021:954).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (Ley n.º 506/2004, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la vida privada en el sector de las comunicaciones electrónicas, en lo sucesivo, «Ley n.º 506/2004»):

- artículo 1, apartado 2, que establece que esta Ley «será de aplicación al tratamiento de datos personales en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas destinadas al público a través de las redes públicas de comunicaciones electrónicas [...]», y apartado 3;
- artículo 2, apartados 1 y 2;
- artículo 12, apartados 1, 2 y 4, según el cual, «quedan prohibidas las comunicaciones comerciales [...] mediante correo electrónico o cualquier otro método que utilice los servicios de comunicaciones electrónicas destinadas al

público, salvo que el abonado o usuario en cuestión haya prestado previamente su consentimiento expreso para recibir tales comunicaciones» (apartado 1); que «cuando una persona física o jurídica obtenga de un cliente, de forma directa, la dirección de correo electrónico, en el contexto de la venta a este de un producto o servicio, [...] esa misma persona física o jurídica podrá utilizar la dirección de correo electrónico en cuestión para realizar comunicaciones electrónicas relativas a sus propios productos o servicios de características similares, siempre que ofrezca a los clientes, con claridad y de manera expresa, la posibilidad de oponerse a dicha utilización a través de un medio sencillo y gratuito, tanto en el momento en que se recoja la dirección de correo electrónico como, en caso de que el cliente no haya rechazado inicialmente su utilización, cada vez que reciba un mensaje ulterior» (apartado 2), y que «los apartados 1 y 3 también se aplicarán, *mutatis mutandis*, a los abonados personas jurídicas» (apartado 4);

– artículo 13, apartados 1, 2 y 5, que establece las sanciones administrativas en caso de incumplimiento del artículo 12 anteriormente citado;

– artículo 15, que establece que esta Ley transpone la Directiva 2002/58/CE.

Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (Ley n.º 365/2002, sobre el Comercio Electrónico, en lo sucesivo, «Ley n.º 365/2002»):

– artículo 1, punto 8, que define el concepto de «comunicación comercial» como «cualquier forma de comunicación destinada a promocionar, directa o indirectamente, productos, servicios o la imagen [...] de un comerciante o de un miembro de alguna profesión regulada [...]»;

– artículo 32, que establece que la Ley n.º 365/2002 transpone la Directiva 2000/31/CE.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Inteligo Media SA (en lo sucesivo, «Inteligo Media») es el editor de la publicación de prensa en línea avocatnet.ro, que informa al público en general sobre las modificaciones legislativas que se producen a diario en Rumanía.
- 2 Los visitantes de la publicación en línea pueden acceder, de forma gratuita y sin más trámite, a un número máximo de artículos, que se fija por la publicación (seis artículos en la fecha de los hechos).
- 3 En el año 2018, Inteligo Media introdujo un sistema de suscripción de pago, denominado «Servicio Premium», para los usuarios que, una vez alcanzado el límite máximo de seis artículos, desearan acceder a más artículos de la publicación en línea.
- 4 La suscripción al «Servicio Premium» requiere, en un primer momento, que el usuario cree de forma gratuita una cuenta de usuario de la plataforma. La creación

de una cuenta implicaba la aceptación por el usuario de los términos y condiciones contractuales para la prestación del Servicio Premium por parte de Inteligo Media.

- 5 Mediante la suscripción al Servicio Premium, el usuario obtenía el derecho a acceder de forma gratuita a un número adicional de artículos de la publicación y a recibir por correo electrónico un boletín diario de información, denominado «Personal Update» (salvo que expresara su opción de no disfrutar de dicho servicio), así como, mediante pago y de forma opcional, acceso a todos los artículos de la publicación y, por correo electrónico, a una serie de boletines diarios denominados «Resúmenes Informativos».
- 6 El boletín diario recibido por correo electrónico, denominado Personal Update, contenía, en lo esencial, detalles sobre las novedades legislativas del día anterior, con hipervínculos a los artículos relevantes que aparecían en la publicación.
- 7 Para permitir a los usuarios, en el momento de la apertura de su correo electrónico, optar por no recibir, por correo electrónico, el boletín diario de información denominado Personal Update, en el formulario de creación de la cuenta aparecía el campo «No deseo recibir el Personal Update, boletín diario de información que avocatnet.ro envía por correo electrónico», que debía ser marcado por los usuarios en cuestión. Asimismo, cada vez que recibían un boletín de información por correo electrónico, los usuarios que no querían seguir recibiendo el Personal Update podían seleccionar la opción Cancelar Suscripción.
- 8 Para los usuarios que creaban en la plataforma una cuenta con fines distintos de la suscripción al Servicio Premium gratuito y del acceso al contenido adicional, el campo correspondiente al boletín Personal Update estaba configurado para no aparecer y dicho boletín diario no se enviaba a estas categorías de usuarios.
- 9 El 26 de septiembre de 2019, la Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (Autoridad Nacional de Control del Tratamiento de Datos Personales, en lo sucesivo, «Autoridad») emitió un acta de infracción administrativa y sanción, mediante la cual impuso a la sociedad Inteligo Media una multa administrativa por importe de 42 714 RON (equivalente a 9 000 euros); dicha acta expuso que, a partir del mes de julio del año 2018, Inteligo Media había tratado datos personales (correo electrónico, contraseña, nombre de usuario) de 4 357 usuarios (personas físicas) sobre una base jurídica que no era adecuada a la finalidad del tratamiento en cuestión, a saber, para el envío diario por correo electrónico del boletín «Personal Update», sin acreditar que hubiera obtenido de los usuarios interesados el consentimiento expreso para el tratamiento de sus datos personales con este fin determinado. La Autoridad declaró que Inteligo Media había infringido los artículos 5, apartado 1, letras a) y b), 6, apartado 1, letra a), y 7 del RGPD.
- 10 La demandante, Inteligo Media, presentó un recurso ante el Tribunalul București — Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (Sección 2.ª de Contencioso-Administrativo del Tribunal de Distrito de Bucarest), solicitando,

con carácter principal, que se anulara dicha acta de infracción y se le exonerara de responsabilidad administrativa.

- 11 La sentencia, dictada el 5 de junio de 2020 por el Tribunalul București y mediante la cual se desestimó el recurso interpuesto por la demandante, fue anulada en apelación por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) y el asunto fue devuelto para un nuevo enjuiciamiento.
- 12 Tras el nuevo enjuiciamiento del asunto, mediante la sentencia civil de 15 de diciembre de 2021, la Sección 2.^a de lo Contencioso-Administrativo del Tribunalul București estimó parcialmente el recurso y redujo el importe de la multa impuesta, al tiempo que confirmó la declaración de la infracción por haberse incumplido la condición de obtención del consentimiento expreso para el tratamiento de los datos a través de Personal Update, de conformidad con el RGPD.
- 13 Tanto la demandante como la demandada interpusieron recursos de apelación contra dicha sentencia civil, los cuales están pendientes ante la Curtea de Apel București, órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 14 La cuestión controvertida entre las partes es la base jurídica aplicable al tratamiento de los datos personales de los usuarios suscritos al Servicio Premium gratuito ofrecido por la demandante en el envío diario a dichos usuarios, por correo electrónico, del boletín «Personal Update».
- 15 La demandante alega que trató el boletín «Personal Update» como una comunicación comercial sobre sus productos o servicios similares, lo que implica la aplicabilidad, por lo que respecta al tratamiento de datos personales en el caso de autos, del artículo 12, apartado 2, de la Ley n.º 506/2004, que transpone en el Derecho interno el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE. En efecto, la demandante ofreció a los usuarios (i) la posibilidad de rechazar el envío del boletín «Personal Update» (marcando el campo «No deseo recibir el Personal Update, boletín diario de información que avocatnet.ro envía por correo electrónico», que aparecía cuando se creaba la cuenta de usuario) y, en caso de no haberse opuesto inicialmente, (ii) la posibilidad de rechazarlo y de optar en cualquier momento por dejar de recibir el boletín, pulsando la opción instantánea Cancelar Suscripción, disponible en cada boletín «Personal Update» enviado por correo electrónico.
- 16 Además, la demandante también basó el tratamiento de los datos en cuestión en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, según el cual el tratamiento será lícito si es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento.

- 17 Por consiguiente, la demandante considera que, para enviar el boletín «Personal Update», no estaba obligada a recabar el consentimiento expreso de los usuarios abonados al Servicio Premium gratuito.
- 18 Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 95 del RGPD no impone obligaciones adicionales a las personas físicas o jurídicas en lo que respecta al tratamiento relacionado con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al público, si se les aplica la Directiva 2002/58/CE.
- 19 La Autoridad alega que la Directiva 2002/58/CE no es aplicable al caso de autos, ya que la base jurídica para el tratamiento de los datos personales son las disposiciones del RGPD.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 20 El órgano jurisdiccional remitente considera que la necesidad de la presente remisión prejudicial dimana del hecho de que las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión invocadas en el caso de autos no han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia, sin que su interpretación sea tan evidente como para no suscitar ninguna duda razonable al órgano jurisdiccional remitente, como órgano jurisdiccional de última instancia (véanse los apartados 16 y 17 de la sentencia CILFIT/Ministero della Sanità, y el apartado 66 de la sentencia Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi y Catania Multiservizi).
- 21 Se trata de lo dispuesto por los artículos 13, apartados 1 y 2, y 15 de la Directiva 2002/58/CE, y de los artículos 83, apartado 2, y 95 del RGPD, de cuya correcta interpretación depende determinar la base jurídica del tratamiento en el caso de autos e, implícitamente, la confirmación o la anulación del acta de infracción administrativa impugnada.
- 22 Por lo que respecta a las tres primeras cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente señala que, para resolver el litigio nacional, es necesario aclarar las condiciones en las que se considera que la dirección de correo electrónico de un usuario se ha obtenido «en el contexto de la venta de un producto o de un servicio», tal como establece el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE, habida cuenta de las alegaciones de la demandante, basadas en la estructura de los servicios que ofrece y en la forma en que los usuarios acceden a dichos servicios.
- 23 Además, a falta de una definición en la normativa de la Unión, es necesario aclarar el concepto de «venta directa», que figura en el artículo 13 de la Directiva 2002/58/CE, con el fin de determinar si la forma en que la demandante utilizó las direcciones de correo electrónico de sus abonados corresponde a una utilización con fines de venta directa y si este concepto es equivalente al de «comunicación comercial», utilizado por el legislador nacional en el artículo 12 de la Ley n.º 506/2004, que transpone en el Derecho interno el artículo 13 de la Directiva 2002/58/CE.

- 24 La interpretación dada por el Tribunal de Justicia al concepto de «venta directa» en la sentencia StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz no es esclarecedora para la resolución del litigio principal.
- 25 La cuarta cuestión prejudicial, por su parte, se plantea en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la obtención de la dirección de correo electrónico de un abonado al Servicio Premium gratuito no se produce «en el contexto de la venta de un producto o de un servicio» en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2002/58/CE. En este supuesto, el órgano jurisdiccional solicita que se establezca si el envío por correo electrónico del boletín Personal Update determina la aplicabilidad del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE, en el sentido de la necesidad de obtener el consentimiento previo del abonado para «la utilización de [...] correo electrónico con fines de venta directa». Si esta última disposición es aplicable al caso de autos, es necesario determinar el acto normativo que regula las sanciones por incumplimiento de las condiciones para obtener el consentimiento válido del abonado, tal como se establecen en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE.
- 26 La quinta cuestión prejudicial es necesaria, puesto que no se desprenden claramente del tenor del artículo 83, apartado 2, del RGPD las obligaciones concretas de la autoridad de control al aplicar dicho artículo, siendo este aspecto relevante para la forma en que se determine la sanción administrativa objeto del litigio principal.