

Asunto C-416/23**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:**

6 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de junio de 2023

Parte recurrente en casación:

Österreichische Datenschutzbehörde (Autoridad de Protección de Datos, Austria)

Coadyuvante anónimo**Objeto del procedimiento principal**

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») — Interpretación del concepto de «solicitudes excesivas» a efectos del artículo 57, apartado 4, del RGPD — Cobro de una tasa razonable por la tramitación — Denegación de la tramitación

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Solicitud de interpretación de una norma jurídica en virtud del artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el concepto de «solicitud» o «solicitudes» utilizado en el artículo 57, apartado 4, 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 — RGPD), en el sentido de que también comprende las «reclamaciones» a efectos del artículo 77, apartado 1, del RGPD?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2. ¿Debe interpretarse el artículo 57, apartado 4, del RGPD en el sentido de que, para que existan «solicitudes excesivas», basta con que un interesado, en un determinado período de tiempo, simplemente haya presentado un cierto número de solicitudes (reclamaciones a efectos del artículo 77, apartado 1, del RGPD) a una autoridad de control, con independencia de si en cada una de ellas se trata de hechos diferentes y/o las solicitudes (reclamaciones) se refieren a distintos responsables, o, además del carácter repetitivo de las solicitudes (reclamaciones), es necesaria también una intención abusiva por parte del interesado?

3. ¿Debe interpretarse el artículo 57, apartado 4, del RGPD en el sentido de que la autoridad de control, en caso de solicitudes (reclamaciones) «manifiestamente infundadas» o «excesivas», puede optar libremente entre exigir una tasa razonable basada en los costes administrativos de su tramitación o denegar de antemano la tramitación? En caso de respuesta negativa, ¿qué circunstancias y criterios debe tener en cuenta la autoridad de control, en particular, si está obligada a dar preferencia al cobro de una tasa razonable, como medida menos gravosa, y solo en caso de que carezca de perspectivas de éxito el cobro de la tasa para evitar solicitudes (reclamaciones) manifiestamente infundadas o excesivas está facultada para denegar su tramitación?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 57, apartado 4, y 77, apartado 1, del RGPD

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 24 de la Datenschutzgesetz (Ley de Protección de Datos), BGBl. I n.º 165/1999, en su versión de BGBl. I n.º 120/2017, que es del siguiente tenor:

«Reclamación a la autoridad de protección de datos

Artículo 24. 1. Todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante la Autoridad de Protección de Datos cuando considere que el tratamiento de sus datos personales infringe el RGPD [...].

[...]

5. Cuando una reclamación resulte fundada, deberá ser atendida. Si procede imputar a un responsable una violación del ámbito privado, se le ordenará dar

curso a las solicitudes de información, rectificación, supresión, limitación o portabilidad de los datos formuladas por el reclamante, en la medida necesaria para subsanar la violación de derechos apreciada. Si una reclamación resulta infundada, deberá ser desestimada.

[...]»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 17 de febrero de 2020, el coadyuvante presentó ante la autoridad de control una reclamación en materia de protección de datos con arreglo al artículo 77, apartado 1, del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), por violación de su derecho de acceso reconocido en el artículo 15 del RGPD.
- 2 El coadyuvante alegó haber remitido el 7 de enero de 2020 su solicitud de información en virtud del artículo 15 del RGPD a B O BV (parte recurrida), una sociedad de responsabilidad limitada con domicilio en los Países Bajos. La solicitud fue recibida por la parte recurrida el 13 de enero de 2020, pero esta no respondió en el plazo de un mes.
- 3 Mediante decisión de 22 de abril de 2020, la autoridad de control denegó la tramitación de la reclamación en virtud del artículo 57, apartado 4, del RGPD.
- 4 En la motivación de su decisión, la autoridad de control expuso que entre el 28 de agosto de 2018 y el 7 de abril de 2020 el coadyuvante había presentado un total de 77 reclamaciones en materia de protección de datos, concretamente 4 en 2018, 53 en 2019 y 20 más en el primer trimestre de 2020. En 46 de los casos había invocado el derecho a la supresión de los datos, y en 29, el derecho de acceso. Los hechos en que se basaban sus reclamaciones eran siempre esencialmente los mismos. En primer lugar, el coadyuvante formulaba solicitudes de acceso o de supresión dirigidas a distintos responsables del tratamiento. A continuación, con frecuencia pocos días después de haber transcurrido el «plazo de un mes» sin que hubiese respondido el responsable, presentaba una reclamación ante la autoridad de control. Además, por lo general contactaba telefónicamente con dicha autoridad.
- 5 El interesado interpuso recurso contra la mencionada decisión ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo).
- 6 Mediante sentencia de 22 de diciembre de 2022, el Bundesverwaltungsgericht estimó el recurso y anuló la decisión de la autoridad de control de 22 de abril de 2020. En la motivación de su sentencia, declaró, en esencia, que ni del tenor del artículo 57, apartado 4, del RGPD ni de sus considerandos o de una interpretación sistemática de este se deducía con suficiente certeza cuándo «una solicitud (o reclamación)» debe considerarse «excesiva». En definitiva, a su parecer, el carácter «excesivo» a efectos de dicha disposición no presupone únicamente la reiteración frecuente de las solicitudes, sino también «un carácter manifiestamente

frívolo o abusivo», algo que en el presente asunto no había acreditado la autoridad de control. La sola consideración del número de solicitudes podía derivar en un menoscabo arbitrario de la tutela judicial del interesado.

- 7 La autoridad de control recurrió esta sentencia ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

Alegaciones de las partes en el procedimiento principal

- 8 A juicio de la autoridad de control, con la continua presentación de sucesivas reclamaciones, el coadyuvante acapara «los exiguos recursos humanos de la autoridad de control desde hace ya un año y medio» en detrimento de otros recurrentes que presentan menos reclamaciones, «en beneficio propio y en un volumen desproporcionado». Por otro lado, observa que también en el futuro pretende el coadyuvante servirse desmesuradamente de la actividad de la autoridad de control.
- 9 Añade que, si bien al coadyuvante le asiste un interés en el acceso a los datos personales en virtud del artículo 15 del RGPD que no precisa de mayor justificación, con arreglo al artículo 77 del mismo Reglamento, en relación con el artículo 24, apartado 1, de la Ley de Protección de Datos, las reclamaciones requieren una cierta vulnerabilidad, para cuya apreciación se deben aplicar criterios poco exigentes. De lo contrario, el legislador de la Unión no habría concedido a las autoridades de control, en el artículo 57, apartado 4, del RGPD, la posibilidad de renunciar al principio de gratuidad de las reclamaciones o de denegar la tramitación de una reclamación.
- 10 En su contestación al recurso de casación, el coadyuvante solicita que se desestime dicho recurso por inadmisibile y, con carácter subsidiario, que se desestime por infundado.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El Verwaltungsgerichtshof es un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, cuyas resoluciones ya no pueden ser impugnadas con los recursos del Derecho interno.
- 12 Sobre la primera cuestión: la autoridad de control y el Bundesverwaltungsgericht consideran que las reclamaciones de los interesados en virtud del artículo 77, apartado 1, del RGPD también están comprendidas en el concepto de «solicitud» o «solicitudes» a efectos del artículo 57, apartado 4, del RGPD. La interpretación de dicho concepto resulta de particular importancia en el presente asunto, pues, en caso de que las reclamaciones previstas en el artículo 77, apartado 1, no estén comprendidas en él, en principio a las autoridades de control les estaría vedado denegar la tramitación de reclamaciones en virtud del artículo 57, apartado 4, del

RGPD o exigir una tasa razonable por su tramitación, con independencia de su eventual carácter manifiestamente infundado o excesivo.

- 13 El concepto de «solicitud» manejado por el artículo 57, apartado 4, del RGPD no se define con mayor precisión en dicho Reglamento. El contexto del apartado 3 permite concluir que se refiere también a las reclamaciones mencionadas en el artículo 77, apartado 1, del RGPD, y la tramitación de estas últimas constituye una tarea principal de toda autoridad de control. La carga de trabajo que de ello se deriva para las autoridades de control se ve incrementada por la obligación de facilitar la presentación de reclamaciones, por ejemplo, disponiendo un formulario al efecto que pueda cumplimentarse también por medios electrónicos, con arreglo al artículo 57, apartado 2, del RGPD, y por el principio de gratuidad establecido en el apartado 3 del mismo artículo. En este contexto parece lógico que el artículo 57, apartado 4, del RGPD, como excepción que es al principio de gratuidad, comprenda también el tratamiento de las reclamaciones con arreglo al artículo 77, apartado 1, del RGPD, a fin de exonerar a las autoridades de control de la tramitación de reclamaciones manifiestamente infundadas o excesivas.
- 14 Si bien dicha interpretación limita la obligación de las autoridades de control de examinar las reclamaciones en virtud del artículo 77, apartado 1, del RGPD, lo cual en principio la sitúa en una cierta tensión con los considerandos 10 y 11 del mismo Reglamento, tanto el cobro de una tasa razonable como la posibilidad de negarse a actuar quedan necesariamente sometidos al control judicial con arreglo al artículo 78, apartado 1, del RGPD.
- 15 No obstante, la interpretación del concepto de «solicitudes» que aparece en el artículo 57, apartado 4, del RGPD y la aplicación de dicha disposición no resultan tan evidentes que no dejen lugar a duda razonable sobre la respuesta a la cuestión planteada.
- 16 Sobre la segunda cuestión: el concepto de «excesivo», así como el de «manifiestamente infundado», no se define en el RGPD. El artículo 12, apartado 5, segunda frase, del RGPD contiene una norma análoga al artículo 57, apartado 4, del mismo Reglamento, como excepción al principio de gratuidad respecto a las informaciones de los artículos 13 y 14 del RGPD y a todas las notificaciones y medidas del responsable en virtud de los artículos 15 a 22 y 34 del RGPD. Tanto en el artículo 12, apartado 5, como en el artículo 57, apartado 4, del RGPD se menciona el carácter repetitivo como ejemplo de «solicitudes excesivas». Sin embargo, el solo hecho de presentar un número extremadamente elevado de reclamaciones en comparación con otros reclamantes no constituye, de por sí, un ejercicio «excesivo» ni abusivo (desproporcionado) de derechos si las reclamaciones se dirigen a responsables diferentes y si no concurren otras circunstancias que revelen la intención abusiva del reclamante. La relativamente elevada carga de trabajo y de tiempo ocasionada por un único reclamante solo es excesiva si puede atribuirse a una desmesurada cantidad de alegaciones insustanciales o divagaciones, si bien se ha de tener en cuenta que generalmente los reclamantes carecen de conocimientos jurídicos y técnicos. Para evitar una

excesiva carga de trabajo, los Estados miembros están obligados a dotar a sus autoridades de control de suficientes medios personales y materiales para poder cumplir con su cometido.

- 17 Habría de darse por cierto que existe un ejercicio abusivo del derecho que el artículo 77, apartado 1, del RGPD reconoce a todos los interesados, en particular, cuando con ello el interesado no persiguiese (principalmente) la protección de sus datos personales, sino fines no queridos por el ordenamiento jurídico, como la presentación de reclamaciones al objeto de perjudicar al responsable y/o cargar injustificadamente de trabajo a la autoridad de control (véase la sentencia del Tribunal de Justicia 23 de marzo de 2000, Diamantis, C-373/97, EU:C:2000:150, apartados 33 y 34).
- 18 Sin embargo, atendiendo al tenor de la disposición no es posible responder de forma concluyente a la cuestión del contenido del concepto de «excesivo» a efectos del artículo 57, apartado 4, del RGPD.
- 19 Sobre la tercera cuestión: de acuerdo con el tenor literal del artículo 57, apartado 4, del RGPD, las dos alternativas de actuación de la autoridad de control en caso de solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas, es decir, bien «establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos» o bien «negarse a actuar respecto de la solicitud», aparecen yuxtapuestas, sin que pueda inferirse la existencia de una relación jerárquica entre ellas. Por lo tanto, del tenor del artículo 57, apartado 4, del RGPD no se deduce con claridad si las autoridades de control pueden elegir libremente entre ambas opciones. En la doctrina se sostienen al respecto posturas diferentes: por un lado, la que defiende que la autoridad goza de discrecionalidad para elegir; por otro, la que da preferencia al cobro de una tasa razonable: solo cuando esta medida no evite la presentación de solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas, las autoridades de control están facultadas, en un segundo momento, para denegar la tramitación.
- 20 Por lo tanto, también cabe albergar dudas sobre la correcta aplicación del artículo 57, apartado 4, del RGPD en relación con las dos alternativas allí previstas para el caso de solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas. Dado que la aplicación y la interpretación del Derecho de la Unión no parecen tan claras como para que no haya lugar a dudas razonables (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, EU:C:1982:335), se plantea la presente petición de decisión prejudicial sobre las cuestiones formuladas al inicio.

Viena, a 27 de junio de 2023