Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 9 de enero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 57, apartados 1, letra f), y 4 — Funciones de la autoridad de control — Conceptos de "solicitud" y de "solicitudes excesivas" — Establecimiento de una tasa razonable o negativa a actuar respecto de las solicitudes que sean manifiestamente infundadas o excesivas — Criterios que pueden orientar la decisión de la autoridad de control — Artículo 77, apartado 1 — Concepto de "reclamación"»

En el asunto C-416/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 27 de junio de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2023, en el procedimiento entre

Österreichische Datenschutzbehörde

y

FR,

con intervención de:

Bundesministerin für Justiz,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y el Sr. A. Kumin y la Sra. I. Ziemele (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: alemán.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Österreichische Datenschutzbehörde, por el Sr. M. Schmidl, en calidad de agente;

– en nombre de FR, por el Sr. C. Wirthensohn, Rechtsanwalt;

– en nombre de la Bundesministerin für Justiz, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y las Sras. J. Schmoll y C. Gabauer, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, la Sra. T. Suchá y el Sr. J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Bouchagiar, F. Erlbacher y H. Kranenborg, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 57, apartado 4, y 77, apartado 1, 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) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre FR, una persona física, y la Österreichische Datenschutzbehörde (Autoridad de Protección de Datos, Austria; en lo sucesivo, «DSB») en relación con la negativa de esta última a dar curso a una reclamación relativa a una supuesta vulneración del derecho de acceso de FR a sus datos personales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor de los considerandos 10, 11, 59, 63 y 129 del RGPD:

«(10) Para garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas y eliminar los obstáculos a la circulación de datos personales dentro de la Unión [Europea], el nivel de protección de los derechos y libertades de las personas físicas por lo que se refiere al tratamiento de dichos datos debe ser equivalente en todos los Estados miembros. Debe

garantizarse en toda la Unión que la aplicación de las normas de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal sea coherente y homogénea. […]

(11) La protección efectiva de los datos personales en la Unión exige que se refuercen y especifiquen los derechos de los interesados y las obligaciones de quienes tratan y determinan el tratamiento de los datos de carácter personal […].

[…]

(59) Deben arbitrarse fórmulas para facilitar al interesado el ejercicio de sus derechos en virtud del presente Reglamento, incluidos los mecanismos para solicitar y, en su caso, obtener de forma gratuita, en particular, el acceso a los datos personales y su rectificación o supresión, así como el ejercicio del derecho de oposición. […]

[…]

(63) Los interesados deben tener derecho a acceder a los datos personales recogidos que le conciernan y a ejercer dicho derecho con facilidad y a intervalos razonables, con el fin de conocer y verificar la licitud del tratamiento. […] Si trata una gran cantidad de información relativa al interesado, el responsable del tratamiento debe estar facultado para solicitar que, antes de facilitarse la información, el interesado especifique la información o actividades de tratamiento a que se refiere la solicitud.

[…]

(129) […] Los poderes de las autoridades de control deben ejercerse de conformidad con garantías procesales adecuadas establecidas en el Derecho de la Unión y los Estados miembros, de forma imparcial, equitativa y en un plazo razonable. En particular, toda medida debe ser adecuada, necesaria y proporcionada con vistas a garantizar el cumplimiento del presente Reglamento, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, respetar el derecho de todas las personas a ser oídas antes de que se adopte cualquier medida que las afecte negativamente y evitar costes superfluos y molestias excesivas para las personas afectadas. […]»

4 El artículo 12 del RGPD, titulado «Transparencia de la información, comunicación y modalidades de ejercicio de los derechos del interesado», dispone en sus apartados 2 y 5:

«2. El responsable del tratamiento facilitará al interesado el ejercicio de sus derechos en virtud de los artículos 15 a 22. En los casos a que se refiere el artículo 11, apartado 2, el responsable no se negará a actuar a petición del interesado con el fin de ejercer sus derechos en virtud de los artículos 15 a 22, salvo que pueda demostrar que no está en condiciones de identificar al interesado.

[…]

5. La información facilitada en virtud de los artículos 13 y 14 así como toda comunicación y cualquier actuación realizada en virtud de los artículos 15 a 22 y 34 serán a título gratuito. Cuando las solicitudes sean manifiestamente infundadas o excesivas, especialmente debido a su carácter repetitivo, el responsable del tratamiento podrá:

a) cobrar un canon razonable en función de los costes administrativos afrontados para facilitar la información o la comunicación o realizar la actuación solicitada, o

b) negarse a actuar respecto de la solicitud.

El responsable del tratamiento soportará la carga de demostrar el carácter manifiestamente infundado o excesivo de la solicitud.»

5 El artículo 15 del RGPD, titulado «Derecho de acceso del interesado», dispone, en su apartado 1:

«El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la siguiente información:

a) los fines del tratamiento;

[…]

c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales […];

[…]».

6 El artículo 52 del RGPD, titulado «Independencia», dispone en su apartado 4:

«Cada Estado miembro garantizará que cada autoridad de control disponga en todo momento de los recursos humanos, técnicos y financieros, así como de los locales y las infraestructuras necesarios para el cumplimiento efectivo de sus funciones y el ejercicio de sus poderes, incluidos aquellos que haya de ejercer en el marco de la asistencia mutua, la cooperación y la participación en el Comité.»

7 El artículo 57 del RGPD, que lleva por título «Funciones», está redactado como sigue:

«1. Sin perjuicio de otras funciones en virtud del presente Reglamento, incumbirá a cada autoridad de control, en su territorio:

a) controlar la aplicación del presente Reglamento y hacerlo aplicar;

[…]

e) previa solicitud, facilitar información a cualquier interesado en relación con el ejercicio de sus derechos en virtud del presente Reglamento y, en su caso, cooperar a tal fin con las autoridades de control de otros Estados miembros;

f) tratar las reclamaciones presentadas por un interesado o por un organismo, organización o asociación de conformidad con el artículo 80, e investigar, en la medida oportuna, el motivo de la reclamación e informar al reclamante sobre el curso y el resultado de la investigación en un plazo razonable, en particular si fueran necesarias nuevas investigaciones o una coordinación más estrecha con otra autoridad de control;

[…]

2. Cada autoridad de control facilitará la presentación de las reclamaciones contempladas en el apartado 1, letra f), mediante medidas como un formulario de presentación de reclamaciones que pueda cumplimentarse también por medios electrónicos, sin excluir otros medios de comunicación.

3. El desempeño de las funciones de cada autoridad de control será gratuito para el interesado y, en su caso, para el delegado de protección de datos.

4. Cuando las solicitudes sean manifiestamente infundadas o excesivas, especialmente debido a su carácter repetitivo, la autoridad de control podrá establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de la solicitud. La carga de demostrar el carácter manifiestamente infundado o excesivo de la solicitud recaerá en la autoridad de control.»

8 El artículo 77 del RGPD, rubricado «Derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control», dispone en su apartado 1:

«Sin perjuicio de cualquier otro recurso administrativo o acción judicial, todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, en particular en el Estado miembro en el que tenga su residencia habitual, lugar de trabajo o lugar de la supuesta infracción, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe el presente Reglamento.»

Derecho austriaco

9 El artículo 24 de la Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Ley federal de protección de las personas físicas en el tratamiento de los datos personales), de 17 de agosto de 1999 (BGBl. I, 165/1999), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, titulado «Reclamaciones dirigidas a la Autoridad de Protección de Datos», establece, en sus apartados 1, 5 y 8:

«(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 o los artículos 1 o 2 de la primera parte principal.

[…]

(5) Si una reclamación resulta justificada, deberá tramitarse. Si una infracción es imputable a un responsable del sector privado, se le deberá ordenar que acceda a las solicitudes de acceso, rectificación, supresión, limitación o transmisión de datos formuladas por el solicitante en la medida necesaria para subsanar la infracción constatada. En la medida en que la reclamación resulte infundada, deberá desestimarse.

[…]

(8) Cualquier interesado podrá someter el asunto al Bundesverwaltungsgericht [(Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria)] si la Autoridad de Protección de Datos no tramita la reclamación o no informa al interesado del curso o el resultado de la reclamación en el plazo de tres meses.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

10 El 17 de febrero de 2020, FR presentó una reclamación ante la DSB en virtud del artículo 77, apartado 1, del RGPD por infracción del artículo 15 de dicho Reglamento, alegando que una sociedad que tenía la condición de responsable del tratamiento no había respondido en el plazo de un mes a su solicitud de acceso a sus datos personales.

11 Mediante decisión de 22 de abril de 2020, la DSB se negó, sobre la base del artículo 57, apartado 4, del RGPD, a actuar respecto de dicha reclamación debido a su carácter excesivo. En relación con ello, señaló, en particular, que el interesado le había dirigido, en un intervalo de aproximadamente veinte meses, setentaisiete reclamaciones similares contra diferentes responsables del tratamiento; además, FR se ponía regularmente en contacto con la DSB por teléfono con el fin de exponer hechos complementarios y formular solicitudes adicionales.

12 FR interpuso recurso contra la mencionada decisión ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo).

13 Mediante sentencia de 22 de diciembre de 2022, dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso y anuló la decisión de la DSB. Declaró, en esencia, que el carácter excesivo de una solicitud, en el sentido del artículo 57, apartado 4, del RGPD, no presupone únicamente la reiteración frecuente de las solicitudes, sino también un carácter manifiestamente frívolo o abusivo de estas. Pues bien, la motivación expuesta por la DSB para negarse a actuar respecto de la reclamación presentada por FR no revelaba la existencia de una actuación abusiva por parte de este. Además, según el mismo órgano jurisdiccional, una autoridad de control que se encuentre ante solicitudes excesivas no puede elegir discrecionalmente entre las dos opciones previstas en dicha disposición, a saber, establecer (es decir, cobrar) una tasa razonable o negarse a actuar respecto de tales solicitudes. La elección entre estas opciones depende de la libre apreciación, cuyo ejercicio debe justificar la autoridad de control. Pues bien, en su opinión, no se proporciona tal motivación en el caso de autos.

14 El Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso de casación interpuesto por la DSB contra dicha sentencia, se pregunta, en primer lugar, si el concepto de «solicitud» contemplado en el artículo 57, apartado 4, del RGPD comprende las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 77, apartado 1, del referido Reglamento.

15 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que es cierto que, en la lista de funciones de las autoridades de control que figura en el artículo 57, apartado 1, del RGPD, el concepto de «solicitud» se utiliza únicamente en la letra e) de esta disposición, para designar las solicitudes de información dirigidas a esas autoridades por los interesados en relación con el ejercicio de los derechos que les confiere dicho Reglamento. Sin embargo, de esta circunstancia no puede deducirse que el artículo 57, apartado 4, del referido Reglamento solo pueda aplicarse a la tramitación de esas solicitudes. Al contrario, el contexto de esta última disposición, que establece una excepción al principio de gratuidad, permite más bien concluir que el concepto de «solicitud»

al que se refiere abarca también las reclamaciones, puesto que la tramitación de estas constituye la función principal de las autoridades de control y es necesario descargar a dichas autoridades de la tramitación de las reclamaciones manifiestamente infundadas o excesivas.

16 No obstante, según el órgano jurisdiccional remitente, tal interpretación tendría como consecuencia restringir la obligación que incumbe a las autoridades de control de tramitar las reclamaciones, en virtud del artículo 57, apartado 1, letra f), del RGPD, y podría estar en contradicción con los objetivos perseguidos por este Reglamento, en particular el de garantizar un elevado nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales en la Unión.

17 Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente estima que, de acogerse tal interpretación, la limitación introducida por el artículo 57, apartado 4, del RGPD al derecho de presentar una reclamación sería proporcionada. En efecto, la aplicación de esta disposición presupondría que la autoridad de control aportara la prueba del carácter manifiestamente infundado o excesivo de la reclamación. Además, la decisión de esa autoridad de establecer tasas razonables o de negarse a actuar respecto de la reclamación estaría sujeta al control jurisdiccional contemplado en el artículo 78, apartado 1, del referido Reglamento.

18 En segundo lugar, en caso de que el artículo 57, apartado 4, del RGPD deba interpretarse en el sentido de que es aplicable a las reclamaciones a que se refiere el artículo 77, apartado 1, de dicho Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre el alcance del concepto de «solicitud excesiva», en el sentido del artículo 57, apartado 4, del Reglamento indicado. En particular, el referido órgano jurisdiccional observa que, si bien la citada disposición menciona expresamente como ejemplo de «solicitudes excesivas» el supuesto de las solicitudes «de carácter repetitivo», no es menos cierto que, como excepción a la obligación de toda autoridad de control de tramitar las reclamaciones, la posibilidad de denegar la tramitación de una reclamación debe interpretarse de manera estricta, ya que esta posibilidad entraña un perjuicio importante para la protección, prevista por el RGPD, de las personas físicas en el tratamiento de datos personales y supone, por tanto, una excepción a los objetivos perseguidos por ese Reglamento.

19 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el número de reclamaciones presentadas durante un período determinado ante una autoridad de control basta para concluir que una reclamación es excesiva, con independencia de las circunstancias propias de cada una de esas reclamaciones y sin tener en cuenta a los responsables del tratamiento a que se refieren dichas reclamaciones, o si deben tenerse en cuenta otras circunstancias sobre cuya base pueda llegarse a la conclusión de que existe una intención abusiva.

20 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que la aplicación del artículo 57, apartado 4, del RGPD también plantea dudas en cuanto a las consecuencias jurídicas que deben extraerse en caso de solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas. En efecto, del tenor de esta disposición no se desprende claramente si las autoridades de control pueden optar libremente entre las dos posibilidades que prevé, a saber, establecer una tasa razonable por la tramitación de la reclamación o negarse de plano a tramitarla. El órgano jurisdiccional remitente subraya que la doctrina está dividida a este respecto.

21 En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el concepto de "solicitud" o "solicitudes" utilizado en el artículo 57, apartado 4, del [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:

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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

22 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «solicitud» que figura en esta disposición incluye las «reclamaciones» a que se refiere el artículo 77, apartado 1, de dicho Reglamento.

23 Con carácter preliminar, procede señalar que el concepto de «reclamación» figura también en el artículo 57, apartado 1, letra f), del RGPD. En estas circunstancias, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, procede considerar que, mediante su primera cuestión prejudicial, pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartado 4, del referido Reglamento debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «solicitud» que figura en esta disposición incluye las «reclamaciones» a que se refieren los artículos 57, apartado 1, letra f), y 77, apartado 1, de dicho Reglamento.

24 Para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, han de tenerse en cuenta no solo el tenor de esta, conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forma parte [sentencias de 4 de mayo de 2023, Österreichische Datenschutzbehörde y CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, apartado 19 y

jurisprudencia citada; de 7 de diciembre de 2023, SCHUFA Holding (Exoneración del pasivo insatisfecho), C-26/22 y C-64/22, EU:C:2023:958, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 30 de abril de 2024, Trade Express-L y DEVNIA TSIMENT, C-395/22 y C-428/22, EU:C:2024:374, apartado 65 y jurisprudencia citada].

25 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 57, apartado 1, letra f), del RGPD, dispone que incumbirá a cada autoridad de control, en su territorio, «tratar las reclamaciones presentadas por un interesado […] e investigar, en la medida oportuna, el motivo de la reclamación e informar al reclamante sobre el curso y el resultado de la investigación en un plazo razonable, en particular si fueran necesarias nuevas investigaciones o una coordinación más estrecha con otra autoridad de control».

26 Por su parte, el artículo 57, apartado 4, del RGPD establece que, «cuando las solicitudes sean manifiestamente infundadas o excesivas, especialmente debido a su carácter repetitivo, la autoridad de control podrá establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de la solicitud» y que «la carga de demostrar el carácter manifiestamente infundado o excesivo de la solicitud recaerá en la autoridad de control».

27 En cuanto al tenor del artículo 77, apartado 1, del RGPD, dispone que, «sin perjuicio de cualquier otro recurso administrativo o acción judicial, todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, en particular en el Estado miembro en el que tenga su residencia habitual, lugar de trabajo o lugar de la supuesta infracción, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe [dicho] Reglamento».

28 Así pues, ninguna de las disposiciones mencionadas en los apartados 25 a 27 de la presente sentencia define expresamente el concepto de «solicitud», en el sentido del artículo 57, apartado 4, del RGPD.

29 A este respecto, procede señalar que, como indicó el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, el concepto de «solicitud», según su sentido habitual en el lenguaje corriente, es particularmente amplio, ya que engloba potencialmente cualquier solicitación realizada por una persona o entidad.

30 Por lo tanto, es preciso subrayar que el tenor de las disposiciones mencionadas en los apartados 25 a 27 de la presente sentencia permite considerar que las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 77, apartado 1, del RGPD están comprendidas en el concepto de «solicitud», en el sentido del artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento.

31 Este análisis textual se ve corroborado, en segundo lugar, por el contexto en el que se inscriben estas disposiciones. A este respecto, el artículo 57 del RGPD describe las funciones que incumben a las autoridades de control y fija las condiciones en las que deben llevarse a cabo tales funciones. Así, en particular, este artículo 57 establece, en primer término, en su apartado 1, que incumbirá a cada autoridad, según la letra a), controlar la aplicación del presente Reglamento y hacerlo aplicar; en segundo término, según la letra e), previa solicitud, facilitar información a cualquier interesado en relación con el ejercicio de sus derechos en virtud de dicho Reglamento y, en su caso, cooperar a tal fin con las autoridades de control de otros Estados miembros, y, en tercer término, en su apartado 2, que facilitará la presentación de las reclamaciones contempladas en el apartado 1, letra f), mediante medidas como un formulario de presentación de reclamaciones que pueda cumplimentarse también por medios electrónicos, sin excluir otros medios de comunicación.

32 Además, el artículo 57, apartado 3, del RGPD establece el principio según el cual el desempeño de las funciones de cada autoridad de control es gratuito para el interesado y, en su caso, para el delegado de protección de datos.

33 Por lo tanto, al prever la posibilidad de que las autoridades de control, cuando se enfrentan a solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas, establezcan el pago de una tasa razonable basada en los costes administrativos o se nieguen a actuar respecto de una solicitud, el artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento dispone una excepción al principio de gratuidad contemplado en el artículo 57, apartado 3, del referido Reglamento, que debe interpretarse de manera restrictiva.

34 Así, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en los puntos 28 a 30 de sus conclusiones, en la medida en que la tramitación, por las autoridades de control, de las solicitudes que se les presentan es la norma, solo deberían estar facultadas para ejercer la facultad prevista en el artículo 57, apartado 4, del RGPD en casos excepcionales.

35 Pues bien, no cabe deducir de estas disposiciones que el artículo 57, apartado 4, del RGPD, en la medida en que utiliza el concepto de «solicitud», deba aplicarse únicamente a las solicitudes contempladas en el artículo 57, apartado 1, letra e), de dicho Reglamento. En efecto, el artículo 57, apartado 3, del referido Reglamento se aplica a todas las funciones de las autoridades de control, incluida la tramitación de las reclamaciones a que se refiere el artículo 57, apartado 1, letra f), del mismo Reglamento.

36 En este contexto, en la medida en que establece una excepción al principio de gratuidad de las funciones desempeñadas por las autoridades de control, sin limitarla a determinadas funciones específicas de esas autoridades de control, el artículo 57, apartado 4, del RGPD también debe aplicarse a la tramitación de las reclamaciones prevista en el artículo 57, apartado 1, letra f), de dicho Reglamento, máxime cuando esta última tarea constituye una misión esencial de esas autoridades de control. Además, la autoridad de control de que se trate debe proceder a la tramitación de esas reclamaciones con toda la diligencia exigible [sentencia de 7 de diciembre de 2023, SCHUFA Holding (Exoneración del pasivo insatisfecho), C-26/22 y C-64/22, EU:C:2023:958, apartado 56 y jurisprudencia citada].

37 A la inversa, la interpretación según la cual el concepto de «solicitud» contenido en el artículo 57, apartado 4, del RGPD solo abarca las solicitudes comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 57, apartado 1, letra e), de dicho Reglamento, y no las reclamaciones a que se refieren los artículos 57, apartado 1, letra f), y 77, apartado 1, del citado Reglamento, privaría a la primera de estas disposiciones de gran parte de su efecto útil e iría en contra de la protección efectiva de los derechos garantizados por ese mismo Reglamento (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság C-132/21, EU:C:2023:2, apartado 47).

38 En tercer lugar, esta interpretación contextual es conforme con los objetivos del RGPD. A este respecto, procede señalar que dicho Reglamento tiene como finalidad, como indican sus considerandos 10 y 11, garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas dentro de la Unión y reforzar y especificar los derechos de los interesados [sentencia de 26 de octubre de 2023, FT (Copias de la historia clínica), C-307/22, EU:C:2023:811, apartado 47].

39 Así pues, el procedimiento de reclamación se concibe como un mecanismo capaz de proteger de manera eficaz los derechos y los intereses de los interesados [sentencia de 7 de diciembre de 2023, SCHUFA Holding (Exoneración del pasivo insatisfecho), C-26/22 y C-64/22, EU:C:2023:958, apartado 58 y jurisprudencia citada]. A este respecto, la obligación que incumbe a las autoridades de control de facilitar la presentación de reclamaciones y el principio de gratuidad de las funciones que deben cumplir, establecidos en el artículo 57, apartados 2 y 3, del RGPD, tienen por objeto permitir a cualquier interesado reclamar a una autoridad de control el respeto de los derechos que le confiere ese Reglamento.

40 En este contexto, como señaló el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, la consecución del objetivo de garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas en la Unión requiere garantizar el buen funcionamiento de las autoridades de control evitando que este se vea obstaculizado por la presentación de reclamaciones manifiestamente infundadas o excesivas, en el sentido del artículo 57, apartado 4, del RGPD. De este modo, la referida disposición ofrece a las autoridades de control la posibilidad de gestionar mejor tales reclamaciones, aligerando la carga que estas pueden suponerles. A este respecto, cuando una autoridad de control se enfrenta a solicitudes manifiestamente infundadas o excesivas, la posibilidad de establecer una tasa razonable o de negarse a actuar respecto de tales solicitudes permite garantizar un elevado nivel de protección de los datos personales.

41 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «solicitud» que figura en esta disposición comprende las reclamaciones a que se refieren los artículos 57, apartado 1, letra f), y 77, apartado 1, de dicho Reglamento.

Segunda cuestión prejudicial

42 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que el mero hecho de que se hayan presentado solicitudes en gran número puede bastar para calificarlas de «excesivas», en el sentido de la referida disposición, o si tal calificación presupone además una intención abusiva de la persona que las ha presentado.

43 A este respecto, en primer lugar, dado que el RGPD no define el concepto de «solicitudes excesivas», procede, a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 24 de la presente sentencia, atender al sentido habitual de este concepto en el lenguaje corriente. Pues bien, el adjetivo «excesivo» designa algo que excede de la medida ordinaria o razonable o que supera la medida deseable o permitida.

44 En segundo lugar, del tenor del artículo 57, apartado 4, del RGPD se desprende que las solicitudes pueden ser «excesivas», en particular, cuando presentan un carácter repetitivo. Sin embargo, la interpretación literal de esta disposición no permite determinar si este carácter repetitivo y, por consiguiente, el mero número de solicitudes presentadas son suficientes para justificar tal calificación. Así pues, a la luz de esta jurisprudencia, procede examinar el alcance de dicha disposición en función del contexto en el que se inscribe y de los objetivos que se persiguen con la normativa de la que forma parte.

45 En lo que atañe al contexto, procede recordar, en primer término, que el artículo 12 del RGPD establece una serie de obligaciones generales que incumben al responsable del tratamiento en materia de transparencia de la información y de las comunicaciones y fija las modalidades de

ejercicio de los derechos del interesado. En virtud del segundo apartado, primera frase, de ese artículo, el responsable del tratamiento facilitará al interesado el ejercicio de sus derechos en virtud de los artículos 15 a 22 de dicho Reglamento.

46 En segundo término, el artículo 15 del RGPD, incluido en la sección 2 del capítulo III, relativa a la información y acceso a los datos personales, completa el marco de transparencia de este Reglamento, al conceder al interesado un derecho de acceso a sus datos personales y un derecho de información sobre el tratamiento de dichos datos.

47 El referido artículo 15 del RGPD debe interpretarse a la luz del considerando 63, primera frase, de este Reglamento, según el cual los interesados deben tener derecho a acceder a los datos personales recogidos que le conciernan y a ejercer dicho derecho con facilidad y a intervalos razonables, con el fin de conocer y verificar la licitud del tratamiento. A este respecto, si esa persona ha presentado varias solicitudes de acceso ante uno o varios de los responsables del tratamiento infructuosamente, el número de reclamaciones presentadas ante una autoridad de control puede ser idéntico al número de veces que esos responsables del tratamiento han denegado solicitudes de la referida persona. En estas circunstancias, la fijación de un umbral cuantificado absoluto por encima del cual tales reclamaciones podrían calificarse automáticamente de excesivas podría menoscabar los derechos garantizados por el citado Reglamento.

48 Por lo tanto, a este respecto, como se ha señalado en los apartados 33, 34 y 36 de la presente sentencia, el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 57, apartado 4, del RGPD, en la medida en que constituye una excepción al principio de gratuidad de las funciones desempeñadas por las autoridades de control, contemplado en el artículo 57, apartado 3, de dicho Reglamento, debe ser excepcional [véanse, por analogía, las sentencias de 5 de abril de 2022, Commissioner of An Garda Síochána y otros, C-140/20, EU:C:2022:258, apartado 40, y de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor), C-873/19, EU:C:2022:857, apartado 87 y jurisprudencia citada]. Únicamente debe utilizarse en caso de abuso de derecho [véase, por analogía, la sentencia de 26 de octubre de 2023, FT (Copias de la historia clínica), C-307/22, EU:C:2023:811, apartado 31], sin que el número de reclamaciones presentadas pueda constituir, por sí solo, un criterio suficiente para constatar la existencia de tal abuso.

49 En efecto, el artículo 57, apartado 4, del RGPD refleja la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia conforme a la cual, en el ordenamiento jurídico de la Unión, existe un principio general del Derecho según el cual los justiciables no pueden invocar el Derecho de la Unión de forma abusiva o fraudulenta (sentencia de 21 de diciembre de 2023, BMW Bank y otros, C-38/21, C-47/21 y C-232/21, EU:C:2023:1014, apartado 281 y jurisprudencia citada).

50 En este contexto, cuando pretende hacer uso de la facultad conferida por el artículo 57, apartado 4, del RGPD, la autoridad de control de que se trate debe demostrar, a la vista de todas las circunstancias pertinentes de cada caso, la existencia de una intención abusiva del interesado, sin que el número de reclamaciones presentadas por este sea suficiente por sí solo. Pues bien, la existencia de una intención abusiva puede constatarse cuando una persona presenta reclamaciones sin que sea objetivamente necesario para la protección de los derechos que le confiere dicho Reglamento.

51 A este respecto, procede además recordar que los Estados miembros están obligados, con arreglo al artículo 52, apartado 4, del RGPD, a garantizar que cada autoridad de control disponga en todo momento de los recursos humanos, técnicos y financieros, así como de los locales y las

infraestructuras necesarios para el cumplimiento efectivo de sus funciones y el ejercicio de sus poderes. De ello se deduce que esos recursos deben adaptarse al uso que hagan los interesados de su derecho a presentar reclamaciones ante las autoridades de control.

52 Así pues, corresponde a los Estados miembros proporcionar a las autoridades de control los medios adecuados para tramitar todas las reclamaciones que se presenten ante ellas, en su caso incrementando tales medios con el fin de adaptarlos al uso que los interesados hagan de su derecho a presentar reclamaciones con arreglo al artículo 77, apartado 1, del RGPD. Por consiguiente, para negarse a actuar respecto de una reclamación con arreglo al artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento, una autoridad de control no puede basarse en el hecho de que una persona que presenta un número de reclamaciones significativamente superior a la media de reclamaciones presentadas por cada interesado moviliza considerablemente los recursos de esa autoridad, en detrimento de la tramitación de las reclamaciones presentadas por otras personas.

53 Además, como ha señalado el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, las reclamaciones en virtud del artículo 77, apartado 1, del RGPD desempeñan un papel importante en el conocimiento que las autoridades de control pueden tener de las vulneraciones de los derechos protegidos por dicho Reglamento. Así, estas reclamaciones contribuyen de forma importante a garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de los interesados dentro de la Unión y a reforzar y especificar los derechos de estas personas en el sentido de los considerandos 10 y 11 del referido Reglamento.

54 En consecuencia, permitir a las autoridades de control constatar el carácter excesivo de las reclamaciones por el único motivo de que su número es elevado podría comprometer la consecución de este objetivo. En efecto, un alto número de reclamaciones puede ser la consecuencia directa de un gran número de casos en los que uno o varios responsables del tratamiento no han respondido a las solicitudes de acceso formuladas por un interesado para proteger sus derechos o las han denegado.

55 A este respecto, tomar en consideración aisladamente el número de reclamaciones podría dar lugar a una vulneración arbitraria de los derechos que el RGPD confiere al interesado, de modo que la constatación de la existencia de solicitudes excesivas, en el sentido del artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento, debe supeditarse al requisito de que se demuestre una intención abusiva del interesado que presenta tales reclamaciones.

56 Así pues, sobre la base de las circunstancias propias de cada caso concreto, corresponde a la autoridad de control ante la que se hayan presentado un gran número de reclamaciones demostrar que este número no está justificado por la voluntad del interesado de obtener la protección de los derechos que le confiere el RGPD, sino por otra finalidad sin relación con esa protección. Así sucede, en particular, cuando esas circunstancias revelan que el número de reclamaciones tiene como propósito obstaculizar el buen funcionamiento de dicha autoridad movilizando sus recursos de manera abusiva.

57 A este respecto, la multiplicación de las reclamaciones presentadas por una persona puede ser un indicio de la existencia de solicitudes excesivas cuando resulte que las referidas reclamaciones no están objetivamente justificadas por consideraciones relativas a la protección de los derechos que el RGPD confiere a esa persona. Tal puede ser el caso, por ejemplo, cuando una persona presenta, ante una autoridad de control, un número tan elevado de reclamaciones dirigidas contra una multitud de responsables del tratamiento con los que no tiene necesariamente ninguna relación

que tal uso desproporcionado de su derecho a presentar reclamaciones pone de manifiesto, junto con otros elementos como el contenido de esas reclamaciones, su intención de paralizar el funcionamiento de dicha autoridad desbordándola con solicitudes.

58 En el caso de autos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la DSB ha acreditado la existencia de una intención abusiva del interesado, sin que el número de sus reclamaciones pueda, por sí solo, justificar el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 57, apartado 4, del RGPD.

59 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que las solicitudes no pueden ser calificadas de «excesivas», en el sentido de esta disposición, únicamente debido al número de ellas presentado durante un período determinado, ya que el ejercicio de la facultad prevista en la referida disposición está supeditado a que la autoridad de control demuestre la existencia de una intención abusiva de la persona que las ha presentado.

Tercera cuestión prejudicial

60 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que, cuando se enfrenta a solicitudes excesivas, la autoridad de control puede optar libremente entre establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de ellas.

61 En lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 57, apartado 4, del RGPD, procede declarar que las dos opciones que prevé en caso de solicitudes excesivas, a saber, establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de esas solicitudes, se enumeran sucesivamente y están separadas por la conjunción coordinante «o», sin que sea posible deducir de la formulación elegida un orden de prioridad entre estas opciones [véase, por analogía, la sentencia de 12 de enero de 2023, Österreichische Post (Información relativa a los destinatarios de datos personales), C-154/21, EU:C:2023:3, apartado 31].

62 Así, los términos de esta disposición parecen abogar por la interpretación según la cual dicha autoridad, una vez que ha determinado el carácter excesivo de las solicitudes que se le presentan, dispone de libertad para elegir entre estas opciones.

63 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se inscribe el artículo 57, apartado 4, del RGPD, procede recordar que el considerando 59 del referido Reglamento enuncia que «deben arbitrarse fórmulas para facilitar al interesado el ejercicio de sus derechos en virtud del presente Reglamento, incluidos los mecanismos para solicitar y, en su caso, obtener de forma gratuita, en particular, el acceso a los datos personales y su rectificación o supresión, así como el ejercicio del derecho de oposición». Así pues, de ello se deduce que puede optarse por dar preferencia a una de las dos opciones si, en todo caso, se garantiza el ejercicio efectivo del derecho a presentar reclamaciones.

64 En tercer lugar, la interpretación expuesta en el apartado 62 de la presente sentencia es conforme con los objetivos perseguidos por el RGPD.

65 A este respecto, ha de recordarse que dicho Reglamento tiene como finalidad, tal como indican sus considerandos 10 y 11, garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas dentro de la Unión y reforzar y especificar los derechos de los interesados [sentencia de 26 de octubre de 2023, FT (Copias de la historia clínica), C-307/22, EU:C:2023:811, apartado 47].

66 Además, del considerando 129 del referido Reglamento se desprende que la autoridad de control debe evaluar el carácter manifiestamente infundado o excesivo de dicha solicitud de manera imparcial y equitativa, así como velar por el carácter adecuado, necesario y proporcionado de su elección, teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes y evitando costes superfluos y molestias excesivas para la persona afectada.

67 Por consiguiente, habida cuenta de la importancia que reviste el derecho a presentar reclamaciones en relación con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección de los datos personales, del lugar esencial que ocupa la tramitación de esas reclamaciones entre las funciones que se atribuyen a las autoridades de control y de la obligación que incumbe a estas autoridades de tramitar tales reclamaciones con toda la diligencia debida, corresponde a dichas autoridades tener en cuenta todas las circunstancias pertinentes y velar por que la opción elegida sea adecuada, necesaria y proporcionada.

68 A este respecto, una autoridad de control puede considerar adecuado, en función de las circunstancias pertinentes y al objeto de poner fin a una práctica abusiva que pueda perjudicar su buen funcionamiento, establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos de la sobrecarga de trabajo causada por reclamaciones excesivas. En efecto, la función disuasoria de esta opción puede llevar a esa autoridad a priorizarla en lugar de negarse de plano a actuar respecto de tales reclamaciones.

69 Así, a la luz del considerando 129 del RGPD, las autoridades de control podrían considerar establecer, en un primer momento, una tasa razonable basada en los costes administrativos antes de negarse, en un segundo momento, a actuar respecto de las reclamaciones, en la medida en que la primera de estas medidas menoscaba en menor medida que la segunda los derechos que el referido Reglamento confiere a los interesados. Dicho esto, el artículo 57, apartado 4, de ese Reglamento no impone a la autoridad de control la obligación de recurrir antes, en todos los casos, a la opción de establecer una tasa razonable.

70 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 57, apartado 4, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que, cuando se enfrenta a solicitudes excesivas, una autoridad de control puede optar, mediante decisión motivada, entre establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de tales solicitudes, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes y velando por que la opción elegida sea adecuada, necesaria y proporcionada.

Costas

71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) **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),**

   debe interpretarse en el sentido de que

   el concepto de «solicitud» que figura en esta disposición comprende las reclamaciones a que se refieren los artículos 57, apartado 1, letra f), y 77, apartado 1, de dicho Reglamento.

2) **El artículo 57, apartado 4, del Reglamento 2016/679**

   debe interpretarse en el sentido de que

   las solicitudes no pueden ser calificadas de «excesivas», en el sentido del artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento, únicamente debido al número de ellas presentado durante un período determinado, ya que el ejercicio de la facultad prevista en la referida disposición está supeditado a que la autoridad de control demuestre la existencia de una intención abusiva de la persona que las ha presentado.

3) **El artículo 57, apartado 4, del Reglamento 2016/679**

   debe interpretarse en el sentido de que,

   cuando se enfrenta a solicitudes excesivas, una autoridad de control puede optar, mediante decisión motivada, entre establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de tales solicitudes, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes y velando por que la opción elegida sea adecuada, necesaria y proporcionada.

Firmas