

Dictamen del Comité (art. 64)



Dictamen 8/2019 sobre la competencia de las autoridades de control en caso de cambio en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único

Adoptado el 9 de julio de 2019

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Índice

1	RESUMEN DE LOS HECHOS	3
2	ACERCA DE LA COMPETENCIA DEL COMITÉ PARA EMITIR UN DICTAMEN SOBRE ESTA CUESTIÓN EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 64, APARTADO 2	4
3	DISPOSICIONES PERTINENTES.....	5
4	DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS	6
4.1	Alcance del dictamen	6
4.2	Motivación del dictamen	6
4.3	Dictamen adoptado.....	9
4.3.1	Reubicación del establecimiento principal o único dentro del EEE.....	9
4.3.2	Implantación del establecimiento principal o único o traslado desde un país tercero hasta el EEE	9
4.3.3	Desaparición del establecimiento principal o único	10
5	CONCLUSIÓN	11

El Comité Europeo de Protección de Datos

Vistos el artículo 63 y el artículo 64, apartado 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, el «Reglamento general de protección de datos»),

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su anexo XI y su Protocolo 37, modificado por la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 154/2018, de 6 de julio de 2018,

Vistos los artículos 10 y 22 de su Reglamento interno, de 25 de mayo de 2018,

Considerando lo siguiente:

1) El principal cometido del Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «Comité») es garantizar la aplicación coherente del Reglamento general de protección de datos en todo el Espacio Económico Europeo. El artículo 64, apartado 2, del Reglamento general de protección de datos prevé que cualquier autoridad de control, el presidente del Comité o la Comisión podrán solicitar que cualquier asunto de aplicación general o que surta efecto en más de un Estado miembro del EEE sea examinado por el Comité a efectos de dictamen. El objetivo de este dictamen es examinar un asunto de aplicación general o que surta efecto en más de un Estado miembro del EEE.

2) El 30 de abril de 2019, las autoridades de protección de datos francesa y sueca solicitaron al Comité que examinara el asunto de la conservación de la competencia por parte de una autoridad nacional en caso de cambio en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único y que emitiera un dictamen sobre ello.

3) En virtud del artículo 64, apartado 3, del Reglamento general de protección de datos, en combinación con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento interno, el dictamen del Comité deberá adoptarse en un plazo de ocho semanas a contar desde el primer día hábil posterior al momento en que el presidente y las autoridades de control competentes decidan que el expediente está completo. Por decisión del presidente, dicho plazo podrá prorrogarse seis semanas más, teniendo en cuenta la complejidad del asunto.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1 RESUMEN DE LOS HECHOS

1. Las autoridades de protección de datos francesa y sueca solicitaron al Comité que examinara el asunto de la conservación de la competencia por parte de una autoridad nacional en caso de cambio en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único y que emitiera un dictamen sobre ello.
2. Estos cambios pueden producirse cuando:

- un establecimiento principal o único se traslade desde un país del EEE hasta otro país del EEE;
 - un establecimiento principal o único deje de existir en el territorio del EEE; o
 - un establecimiento principal se fije en el territorio de un país del EEE o se traslade desde un tercer país hasta un país del EEE.
3. Las autoridades de protección de datos francesa y sueca plantearon en concreto las siguientes preguntas:
- ¿Cuál es el momento a partir del cual debe considerarse definitivamente consolidada la competencia de la autoridad, de tal modo que quede sin efecto en el procedimiento cualquier cambio relativo a las circunstancias del establecimiento principal o único?
 - ¿Debe ser este el momento inicial en que la autoridad reciba la reclamación o, en caso de no existir una reclamación, cuando la autoridad comience a examinar un tratamiento de datos de oficio?
 - ¿Debe ser el momento en que la autoridad decida iniciar una investigación y se ponga en contacto con el responsable o el encargado del tratamiento?
 - ¿Debe ser el momento en que se inicie un proceso de toma de decisiones?
 - ¿Debe ser el momento en que la autoridad adopte una decisión por la que ponga término al asunto de que se trate?
4. La decisión sobre la integridad del expediente se adoptó el 17 de mayo de 2019. El plazo que se ha establecido para adoptar el dictamen finaliza el 12 de julio.

2 ACERCA DE LA COMPETENCIA DEL COMITÉ PARA EMITIR UN DICTAMEN SOBRE ESTA CUESTIÓN EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 64, APARTADO 2

5. El Comité considera que la cuestión de la competencia de una autoridad nacional en caso de cambio en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único constituye un «*asunto de aplicación general*» del Reglamento general de protección de datos, al existir una necesidad evidente de interpretación coherente de los límites de su competencia entre las autoridades de protección de datos. La aclaración es especialmente necesaria para asegurar, entre otras cuestiones, una práctica coherente de cooperación de conformidad con el artículo 60 del Reglamento general de protección de datos, la asistencia mutua con arreglo a su artículo 61 y las operaciones conjuntas previstas en su artículo 62.
6. De hecho, el Reglamento general de protección de datos no contiene ninguna disposición específica relativa al supuesto en que el establecimiento principal o único del responsable o el encargado del tratamiento se fije en el territorio de un Estado miembro del EEE y, en medio de un procedimiento, se traslade al territorio de otro Estado miembro o fuera del Espacio Económico Europeo, ni al supuesto en que se fije un establecimiento dentro del Espacio Económico Europeo en medio de un procedimiento o deje de existir.

7. Del mismo modo, las directrices del Comité Europeo de Protección de Datos y, en particular, las relativas a la autoridad de control principal no ofrecen hasta la fecha ninguna información sobre estas situaciones distinta a la recogida en el Reglamento general de protección de datos.
8. Sin embargo, para asegurar una aplicación coherente en todo el Espacio Económico Europeo, debe adoptarse un criterio objetivo que fije el momento a partir del cual ninguna variación de las circunstancias surta efectos sobre la competencia adquirida por una autoridad. Se trata de una cuestión que reviste una gran importancia, por la necesidad que existe de resolver el asunto de la posible concurrencia entre las competencias de las autoridades de control. Por tanto, es necesario aclarar la cuestión planteada, no solo en aras de una mayor seguridad jurídica, sino también por motivos de funcionamiento (tramitación de casos por las autoridades de protección de datos).
9. Por estos motivos, el Comité considera que las cuestiones planteadas por las autoridades de protección de datos francesa y sueca pueden ser objeto de un dictamen en virtud del artículo 64, apartado 2.

3 DISPOSICIONES PERTINENTES

10. El artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea reza como sigue: *«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión»*.
11. El artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece lo siguiente: *«Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»*.
12. El artículo 51, apartado 1, del Reglamento general de protección de datos establece el mandato legal de las autoridades de protección de datos, que es supervisar la aplicación de dicho Reglamento, con el fin de proteger los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento y de facilitar la libre circulación de datos personales en el Espacio Económico Europeo.
13. Los artículos 55, 57 y 58 especifican la competencia, las funciones y los poderes de cada autoridad de protección de datos.¹

¹ Debe recordarse al respecto que el considerando 11 del Reglamento general de protección de datos estipula lo siguiente: *«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, y que en los Estados miembros se reconozcan poderes equivalentes para supervisar y garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la protección de los datos de carácter personal y las infracciones se castiguen con sanciones equivalentes»*. Por su parte, el considerando 13 de este Reglamento estipula que uno de los objetivos del Reglamento es proporcionar *«seguridad jurídica y transparencia a los operadores económicos [...] así como la cooperación efectiva entre las autoridades de control de los diferentes Estados miembros»*. Por último, según el considerando 122, *«cada autoridad de control debe ser competente, en el territorio de su Estado miembro, para ejercer los poderes y desempeñar las funciones que se le confieran de conformidad con el presente Reglamento»*.

14. El artículo 56 prevé el mecanismo de «*ventanilla única*», una norma de procedimiento en virtud de la cual se confiere un papel específico a una autoridad de control principal, definida como la autoridad del territorio en el que el responsable o el encargado del tratamiento tengan su establecimiento principal o único.²
15. El capítulo VII del Reglamento general de protección de datos, que lleva por título «*Cooperación y coherencia*», define las distintas maneras en que deben cooperar las autoridades de protección de datos con vistas a contribuir a una aplicación coherente de dicho Reglamento. Las disposiciones pertinentes se incluyen en particular en su artículo 60, que prevé la cooperación entre la autoridad de control principal y las demás autoridades de control interesadas.³ Asimismo, en virtud de los artículos 61 y 62 de este Reglamento, las autoridades de control deben prestarse asistencia mutua y realizar, en su caso, operaciones conjuntas, incluidas investigaciones y medidas de ejecución conjuntas.

4 DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

4.1 Alcance del dictamen

16. En el contexto del presente dictamen, el Comité considera que las cuestiones se encuentran relacionadas principalmente con infracciones de naturaleza permanente o continuada, ya que, para que intervenga una variación de las circunstancias relativas al establecimiento principal o único, las infracciones se deben haber cometido durante cierto período de tiempo. Una infracción «permanente» es una acción (u omisión) que tiene lugar a lo largo de cierto período de tiempo y una infracción «continuada» es una vulneración que consiste en varias acciones, todas las cuales contienen los elementos de la misma (o similar) vulneración cometida durante cierto periodo de tiempo (*Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, asunto Rohlena contra República Checa, demanda n.º 59552/08*).

4.2 Motivación del dictamen

17. El Comité Europeo de Protección de Datos hace hincapié en que las normas del Reglamento general de protección de datos relativas a la distribución de competencias entre las autoridades de los distintos Estados miembros afectados y el concepto de autoridad principal se basan en una cooperación intensa y fluida entre las autoridades de control. Este nuevo nivel de cooperación es consecuencia de que el

² El considerando 124 establece lo siguiente: «*Si el tratamiento de datos personales se realiza en el contexto de las actividades de un establecimiento de un responsable o un encargado en la Unión y el responsable o el encargado está establecido en más de un Estado miembro, o si el tratamiento en el contexto de las actividades de un único establecimiento de un responsable o un encargado en la Unión afecta o es probable que afecte sustancialmente a interesados en más de un Estado miembro, la autoridad de control del establecimiento principal o del único establecimiento del responsable o del encargado debe actuar como autoridad principal*».

³ Corroboran esto los considerandos 123 a 126 y 130. Más concretamente, en virtud del considerando 125: «*[...] En su calidad de autoridad principal, la autoridad de control debe implicar estrechamente y coordinar a las autoridades de control interesadas en el proceso de toma de decisiones*». El considerando 126 añade lo siguiente: «*La decisión debe ser acordada conjuntamente por la autoridad de control principal y las autoridades de control interesadas y debe dirigirse al establecimiento principal o único del responsable o del encargado del tratamiento [...]*».

Reglamento general de protección de datos sea ahora el marco jurídico común para la protección de datos, motivo por el cual las autoridades de control no deberían encontrar ninguna incertidumbre ni obstáculo a la aplicación coherente e inmediata de dicho Reglamento. Por tanto, al considerar cuál es la respuesta adecuada a la cuestión planteada, se toma como punto de partida y como necesidad la cooperación eficiente de las autoridades de control basada en la confianza mutua.

18. Para asegurar una aplicación coherente de la norma en todo el Espacio Económico Europeo, debe adoptarse un criterio objetivo que fije el momento a partir del cual ninguna variación de las circunstancias surta efectos sobre la competencia adquirida por una autoridad. Este criterio debe satisfacer tres objetivos:
 - garantizar, tanto al responsable del tratamiento de datos como a los interesados, un grado suficiente de seguridad jurídica y previsibilidad, objetivo previsto en el Reglamento general de protección de datos y, en particular, en su considerando 13;
 - tener en cuenta consideraciones relativas a una buena administración, asegurando la eficacia y la eficiencia de la medida adoptada por las autoridades (véanse en particular el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los considerandos 11 y 13 del Reglamento general de protección de datos) y evitando los usos indebidos del mecanismo de «ventanilla única» en forma de búsqueda de un foro de conveniencia o de «salto» de un foro a otro;
 - limitar el riesgo de concurrencia de competencias entre las autoridades.
19. El artículo 55, apartado 1, y el considerando 122 del Reglamento general de protección de datos establecen los principios generales relativos a la competencia de las autoridades de control, en virtud de los cuales cada autoridad de control es competente en el territorio de su Estado miembro *«para desempeñar las funciones que se le asignen y ejercer los poderes que se le confieran de conformidad con el presente Reglamento»*. Sin embargo, el artículo 56, apartado 1, y el considerando 124 contienen una excepción, al estipular que la autoridad de control del establecimiento principal o del único establecimiento del responsable o del encargado del tratamiento es competente para actuar como autoridad de control principal para el tratamiento transfronterizo realizado por parte de dicho responsable o encargado.
20. El artículo 56, apartado 1, es *lex specialis* y, por tanto, prevalece en todos aquellos casos en que una situación de tratamiento de datos cumpla las condiciones especificadas en el mismo, como sucede cuando existe un establecimiento principal o único en la UE que es responsable de actividades de tratamiento transfronterizo involucradas en una reclamación o en una infracción presunta, detectada o notificada. En consecuencia, la competencia de determinada autoridad de control principal para tramitar un caso deriva de la existencia del establecimiento principal o único del responsable o del encargado del tratamiento en el territorio de su Estado miembro en el contexto de una actividad de tratamiento transfronterizo. Si el establecimiento principal o único se traslada una vez iniciado el procedimiento ante la autoridad de control principal o por esta y si el nuevo establecimiento principal o único reúne las condiciones para ser considerado como tal, el responsable o el encargado del tratamiento tendrán derecho a dirigirse a un nuevo interlocutor único en virtud del artículo 56, apartados 1 y 6; esto es, la nueva autoridad de control principal en el Estado miembro del nuevo establecimiento principal o único.
21. La sustitución en la función de autoridad de control principal no implica que la autoridad de control inicial careciera de competencia para actuar en su momento y, por tanto, no despoja con carácter

retroactivo de base jurídica las operaciones ya realizadas por la autoridad inicial. La autoridad de control previamente competente disponía de plena competencia cuando el establecimiento principal o único se encontraba ubicado en su territorio. En consecuencia, los actos realizados conservan su validez y las pruebas y la información recabadas por la autoridad de control principal previa pueden ser utilizadas por la nueva autoridad de control competente.

22. Esta solución aumenta las posibilidades de que la autoridad que tome la decisión pueda ejecutarla. De hecho, la nueva autoridad de control principal podrá ejecutar la decisión que adopte, al existir un establecimiento del responsable o del encargado del tratamiento en su territorio, siguiendo así la línea del principio de ejecución efectiva previsto en el considerando 11 del Reglamento general de protección de datos.
23. Con esta solución, también se reduce el riesgo de que dos (o más) autoridades se consideren la autoridad de control principal para la misma infracción o, por el contrario, que ninguna autoridad se considere autoridad principal. El criterio de alcanzar una decisión definitiva es relativamente sencillo y su satisfacción, muy fácil de determinar.
24. En todo caso, cabe subrayar que, de producirse un cambio de autoridad de control principal, se aplicará el procedimiento de cooperación previsto en el artículo 60 y la nueva autoridad de control principal deberá cooperar con la autoridad de control principal anterior y con otras autoridades de control interesadas con vistas a alcanzar un consenso, al menos, si la autoridad de control principal anterior sigue siendo una autoridad de control interesada. Esto significa en la práctica que la nueva autoridad de control principal deberá remitir un proyecto de decisión a la autoridad de control principal anterior (y a todas la demás autoridades de control interesadas), que, al igual que cualquier otra autoridad de control interesada, podrá expresar una objeción pertinente y motivada. Además, la autoridad de control principal anterior podrá participar en las investigaciones con motivo de las operaciones conjuntas previstas en el artículo 62 si cumple los criterios establecidos en el artículo 4, apartado 22.
25. Debe tenerse debidamente en cuenta el hecho de que se haya alcanzado una decisión definitiva mediante un procedimiento de cooperación iniciado en virtud del artículo 60 del Reglamento general de protección de datos, en particular, garantizando que la nueva autoridad de control principal involucre a la autoridad de control (principal) inicial en los pasos posteriores a fin de evitar que el proceso administrativo devenga ineficiente y que se provoquen demoras adicionales en la puesta a disposición del interesado de los recursos pertinentes (de conformidad también con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
26. Por último, cabe señalar que, a fin de evitar los casos de búsqueda de un foro de conveniencia y de garantizar una protección eficaz de los interesados, la reubicación del establecimiento principal debe ser real y haber sido probada por el responsable del tratamiento (véase el documento WP 244 que lleva por título «*Directrices para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento*», adoptado el 13 de diciembre de 2016 por el Grupo de Trabajo del Artículo 29, p. 8). El propio concepto de establecimiento principal indica que no puede ser un mero trámite provisional o burocrático que pueda definir la empresa, sino una realidad con vocación de permanencia. Por tanto, las autoridades de control deben ejercer un control real sobre la noción de establecimiento principal al objeto de reducir el riesgo de que los responsables o los encargados del

tratamiento cambien de establecimiento principal con el fin de provocar la sustitución de la autoridad competente para tramitar el asunto.

4.3 Dictamen adoptado

4.3.1 Reubicación del establecimiento principal o único dentro del EEE

27. Conforme a lo expuesto, se considera que el traslado del establecimiento principal al territorio de otro Estado miembro del EEE en medio de un procedimiento despoja a la primera autoridad de su competencia original en el momento en que surta efecto dicho cambio, pero no desprovee con carácter retroactivo de base jurídica las operaciones ya realizadas por la autoridad inicial.
28. Se dará traslado de todo procedimiento pendiente a la autoridad de control del Estado en el que se ubique el establecimiento principal. Esta autoridad de control devendrá la autoridad de control principal y continuará con el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, en colaboración con las autoridades de control interesadas a las que hace referencia el artículo 4, apartado 22.
29. Se considera que la reubicación del establecimiento principal o único dentro del EEE despoja a la primera autoridad de su función original como autoridad de control principal en el momento en que dicho cambio surte efecto y queda demostrado. Como ya se ha indicado, se aplicará el procedimiento de cooperación previsto en el artículo 60 y la nueva autoridad de control principal deberá cooperar con la autoridad de control principal anterior y con otras autoridades de control interesadas con vistas a alcanzar un consenso.

4.3.2 Implantación del establecimiento principal o único o traslado desde un país tercero hasta el EEE

30. El Comité Europeo de Protección de Datos considera que la competencia principal puede pasar a otra autoridad de control hasta que la autoridad de control principal adopte una decisión definitiva. Como resultado de esto, la implantación de un establecimiento principal o único o su traslado desde un país tercero hasta el EEE en medio de un procedimiento (en un procedimiento iniciado sin cooperación) permitirá al responsable del tratamiento beneficiarse de la ventanilla única.
31. Se dará traslado de todo procedimiento pendiente (necesariamente, un procedimiento sin cooperación debido a la ausencia inicial de establecimiento principal en el EEE) a la autoridad de control del Estado en el que se ubique el establecimiento principal. Esta autoridad de control devendrá la autoridad de control principal y continuará con el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, en colaboración con las autoridades de control interesadas a las que hace referencia el artículo 4, apartado 22.
32. Se considera que la implantación de un establecimiento principal o único o su traslado desde un país tercero despoja a la primera autoridad de su función original como autoridad competente por haberse presentado la reclamación en un primer momento ante la autoridad de control, en el momento en que dicho cambio surte efecto y queda demostrado. Como ya se ha indicado, se aplicará el procedimiento de cooperación previsto en el artículo 60 y la nueva autoridad de control principal deberá cooperar

con la autoridad de control principal anterior y con otras autoridades de control interesadas con vistas a alcanzar un consenso.

4.3.3 Desaparición del establecimiento principal o único

33. El Comité Europeo de Protección de Datos considera que la competencia principal puede pasar a otra autoridad de control hasta que la autoridad de control principal adopte una decisión definitiva. Como resultado de esto, la desaparición del establecimiento principal o único en medio de un procedimiento (porque el establecimiento principal se haya trasladado fuera del territorio del EEE o porque se haya desmantelado) impedirá que el responsable del tratamiento pueda seguir beneficiándose de la ventanilla única.
34. En caso de que el establecimiento deje de existir en el territorio de su Estado miembro, la autoridad de control principal anterior seguirá siendo competente, al igual que cualquier otra autoridad de control interesada con arreglo al artículo 4, apartado 22, del Reglamento general de protección de datos. Puesto que el tratamiento ya no puede considerarse transfronterizo, deja de aplicarse el principio de cooperación y cada autoridad interesada recupera plena competencia.

5 CONCLUSIÓN

35. En conclusión, el Comité considera que la competencia para actuar como autoridad de control principal puede trasladarse a otra autoridad de control en caso de cambio documentado en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único de un responsable o un encargado del tratamiento hasta que dicha autoridad de control alcance una decisión definitiva.

En nombre del Comité Europeo de Protección de Datos

La Presidenta

(Andrea Jelinek)