

Dictamen del Comité (art. 64)



Dictamen 4/2024 sobre el concepto de establecimiento principal de un responsable del tratamiento en la Unión con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD

Adoptado el 13 de febrero de 2024

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

Resumen

La autoridad de control francesa solicitó al Comité Europeo de Protección de Datos que emitiera un dictamen sobre el concepto de establecimiento principal de un responsable del tratamiento con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, y sobre los criterios para la aplicación del mecanismo de ventanilla única, en particular en lo que respecta al concepto de «lugar de administración central» del responsable del tratamiento en la Unión.

El Comité concluye en este dictamen que el «lugar de administración central» del responsable del tratamiento en la Unión solo puede considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD si adopta las decisiones sobre los fines y medios del tratamiento de datos personales y si tiene el poder de hacer aplicar tales decisiones.

Además, el Comité considera que el mecanismo de ventanilla única solo puede aplicarse si hay pruebas de que uno de los establecimientos del responsable del tratamiento en la Unión toma decisiones sobre los fines y los medios de las operaciones de tratamiento pertinentes y tiene el poder de hacer aplicar tales decisiones. Por lo tanto, cuando las decisiones sobre los fines y los medios y el poder de hacer aplicar dichas decisiones se ejerzan fuera de la Unión, no debería existir un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a) del RGPD, y no debería aplicarse el mecanismo de ventanilla única.

Además, el Comité aclara cómo deben aplicar las autoridades de control en la práctica el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD para garantizar su aplicación coherente. En particular, el Comité reitera que la carga de la prueba en relación con el lugar en el que se adoptan las decisiones de tratamiento pertinentes y en el que existe el poder de aplicar dichas decisiones en la Unión recae en última instancia en los responsables del tratamiento y que tienen el deber de cooperar con las autoridades de control.

Por último, el Comité aclara que las autoridades de control conservan la capacidad de impugnar la reclamación del responsable del tratamiento sobre la base de un examen objetivo de los hechos pertinentes, solicitando más información cuando sea necesario. Para este examen, el Comité recuerda el deber de las autoridades de control de cooperar y que, por lo tanto, deben acordar conjuntamente el nivel de detalle adecuado, en función del caso concreto. En particular, la determinación de un lugar de dirección central en la Unión (por ejemplo, la sede central regional) constituye un punto de partida que ayuda a las autoridades de control a determinar dónde se adoptan las decisiones sobre los fines y medios del tratamiento y el poder de hacer aplicar dichas decisiones. Sin embargo, seguirá siendo necesario que las autoridades de control evalúen el lugar en el que se toman las decisiones sobre los fines y los medios y en el que existe el poder de aplicar tales decisiones en la Unión antes de calificar dicho establecimiento (o cualquier otro establecimiento en la Unión) como establecimiento principal.

Índice

1	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1	Resumen de los hechos.....	3
1.2	Admisibilidad de la solicitud de dictamen con arreglo al artículo 64, apartado 2, del RGPD	4
2	SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD ESPECÍFICA	5
2.1	Sobre la interpretación del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD	5
2.2	Sobre las consideraciones prácticas para la identificación de un «establecimiento principal» en la Unión con arreglo al artículo 4, apartado 16, letra a), del GDPR.....	11
3	CONCLUSIONES.....	13

El Comité Europeo de Protección de Datos

Visto 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 («RGPD»),

Visto el Acuerdo EEE, 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 2018¹,

Vistos los artículos 10 y 22 de su Reglamento interno,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen de los hechos

1. El 10 de octubre de 2023, la autoridad de control francesa (en lo sucesivo, «la AC FR») solicitó al Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «CEPD» o el «Comité») que emitiera un dictamen sobre el concepto de establecimiento principal de un responsable del tratamiento con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD y los criterios para la aplicación del mecanismo de ventanilla única.
2. La AC FR destacó específicamente en su solicitud posibles interpretaciones diferentes de la definición de «establecimiento principal» del responsable del tratamiento² con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD. En esencia, la AC FR preguntó al Comité si, con el fin de considerar el «lugar de la administración central» del responsable del tratamiento en la Unión como establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, es necesario que las autoridades de control (en lo sucesivo, «AC») recopilen pruebas de que este «lugar de administración central» toma las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento y tiene el poder de hacer aplicar estas decisiones.
3. El Comité considera que, para dar una respuesta a la solicitud de la AC FR, deben responderse las siguientes preguntas:
 - Pregunta 1: para que el «lugar de administración central» del responsable del tratamiento en la Unión pueda considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, ¿debe este establecimiento tomar decisiones sobre los fines y medios del tratamiento y tener el poder de hacer que se apliquen?

¹ Las referencias a los «Estados miembros» en el presente dictamen deben entenderse como referencias a los «Estados miembros del EEE». Las referencias a la «Unión» en el presente dictamen se entenderán hechas al «EEE».

² Por lo tanto, el presente dictamen no se refiere a la aplicación del concepto de establecimiento principal para los encargados del tratamiento con arreglo al artículo 4, punto 16, letra b), del RGPD.

- Pregunta 2: ¿se aplica el mecanismo de ventanilla única solo si existen pruebas de que uno de los establecimientos en la Unión del responsable del tratamiento (el «lugar de administración central» del responsable del tratamiento o no) toma las decisiones sobre los fines y los medios relativos a las operaciones de tratamiento en cuestión y tiene el poder de hacer aplicar dichas decisiones?

4. El presidente del Comité y la AC FR consideraron que el expediente estaba completo el 11 de octubre de 2023. En la misma fecha, la Secretaría transmitió el expediente. El presidente, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, decidió prorrogar el plazo de conformidad con el artículo 64, apartado 3, del RGPD.

1.2 Admisibilidad de la solicitud de dictamen con arreglo al artículo 64, apartado 2, del RGPD

5. El artículo 64, apartado 2, del RGPD establece que, en particular, cualquier autoridad de control podrá solicitar que cualquier asunto de aplicación general o que surta efecto en más de un Estado miembro sea examinado por el Comité a efectos de dictamen.
6. El Comité considera que la solicitud a la que se refiere la AC FR se refiere a la aplicación del concepto de establecimiento principal del responsable del tratamiento con arreglo al artículo 4, apartado 16, letra a), del RGPD, lo que tiene consecuencias importantes para la aplicación práctica del mecanismo de ventanilla única. Por lo tanto, la presente solicitud se refiere a un «asunto de aplicación general» en el sentido del artículo 64, apartado 2, del RGPD, ya que se refiere a la interpretación coherente de los límites de las competencias de las autoridades de control para garantizar, entre otras cosas, una práctica coherente de cooperación entre las autoridades de control de conformidad con el capítulo VII, sección 1, del RGPD.
7. Como parte de su solicitud de dictamen, la AC FR ha presentado, entre otras cosas, escenarios que demuestran posibles interpretaciones diferentes del artículo 4, apartado 16, letra a), del RGPD. Por lo tanto, el Comité considera que la solicitud de la AC FR está motivada de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Reglamento interno del CEPD, ya que la AC FR ha demostrado la clara necesidad de una interpretación coherente de esta disposición entre las AC.
8. De conformidad con el artículo 64, apartado 3, del RGPD, el CEPD no emitirá un dictamen si ya ha emitido un dictamen sobre el mismo asunto³. El CEPD aún no ha proporcionado respuestas a las preguntas derivadas de la solicitud de la AC FR. Además, las directrices disponibles del CEPD, incluidas, en particular, las Directrices «para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento»⁴, no proporcionan orientaciones específicas sobre posibles elementos

³ Artículo 64, apartado 3, del RGPD y artículo 10, apartado 4, del Reglamento interno del CEPD.

⁴ Directrices 8/2022 del CEPD para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, adoptadas el 28 de marzo de 2023, disponibles en su última versión en:

que deben verificarse para que el lugar de administración central de un responsable del tratamiento en la Unión pueda considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD.

9. Por estas razones, el Comité considera que la solicitud de la AC FR es admisible y que las preguntas derivadas de esta deben analizarse en un dictamen adoptado de conformidad con el artículo 64, apartado 2, del RGPD.

2 SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD ESPECÍFICA

10. Como observación preliminar, el Comité recuerda que, antes de identificar la existencia de un establecimiento principal en la Unión, es necesario identificar en primer lugar el tratamiento⁵ que debe examinarse a efectos de la acción perseguida, así como el responsable o responsables (conjuntos) del tratamiento⁶. Además, es necesario evaluar si este responsable del tratamiento tiene establecimientos⁷ en la Unión en el contexto de las actividades en las que tiene lugar el tratamiento, y dónde⁸. La evaluación que figura a continuación sobre el concepto de establecimiento principal se basa en el supuesto de que estos elementos ya se han determinado y se entiende sin perjuicio de otros casos en los que pueda aplicarse el mecanismo de ventanilla única, como cuando exista un único establecimiento en la Unión de un responsable o encargado del tratamiento.
11. El Comité también recuerda que el RGPD no permite «la búsqueda de un foro de conveniencia» a la hora de determinar el establecimiento principal⁹. Según el considerando 36, la determinación del establecimiento principal debe basarse en criterios objetivos y, por tanto, no puede basarse en una designación subjetiva.

2.1 Sobre la interpretación del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD

https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_es.

⁵ Artículo 4, punto 2, del RGPD.

⁶ Artículo 4, punto 7, del RGPD.

⁷ Según el considerando 22 del RGPD, «[u]n establecimiento implica el ejercicio de manera efectiva y real de una actividad a través de modalidades estables. La forma jurídica que revistan tales modalidades, ya sea una sucursal o una filial con personalidad jurídica, no es el factor determinante al respecto». Sobre el concepto de establecimiento, véase también la sentencia de 1 de octubre de 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, apartados 29-30, sentencia de 28 de julio de 2016, Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, apartado 76.

⁸ Artículo 4, punto 23, del RGPD. Por lo que se refiere al concepto de «tratamiento en el contexto de las actividades de un establecimiento», véase también la sentencia de 13 de mayo de 2014, Google Spain y Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, apartado 52; sentencia de 1 de octubre de 2015, Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, apartado 35.

⁹ Directrices 8/2022 para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartados 37-38.

12. La primera pregunta remitida al Comité se refiere a si, para que el «lugar de administración central en la Unión» de un responsable del tratamiento pueda considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a) del RGPD, dicho establecimiento debe tomar decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento y tener el poder de hacer que se apliquen.
13. Con carácter preliminar, procede recordar que, como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forma parte¹⁰.
14. Teniendo en cuenta la **interpretación literal de la disposición legal**, el Comité observa que el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD se divide en tres partes. En primer lugar, la condición de que un responsable del tratamiento tenga establecimientos en más de un Estado miembro de la Unión (primera parte). Además, en caso de que se cumpla esta condición, la segunda y la tercera partes prevén dos posibilidades para que uno de estos establecimientos pueda considerarse el establecimiento principal del responsable del tratamiento. Este es el caso cuando el establecimiento corresponde al «lugar de administración central [...] en la Unión» (segunda parte), a menos que «otro establecimiento del responsable en la Unión» tome «las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento» y «tenga el poder de hacer aplicar tales decisiones» (tercera parte).
15. Por lo que respecta a la primera parte de esta disposición, cabe señalar que la evaluación realizada en virtud del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD se refiere específicamente a los establecimientos en la Unión de un *responsable del tratamiento* y, por tanto, del organismo, que determina «los fines y los medios del tratamiento»¹¹.
16. Por lo que se refiere a la segunda parte de esta disposición, el Comité señala, en primer lugar, que, si bien el concepto de lugar de administración central se utiliza en otros casos en el RGPD¹², este Reglamento no proporciona ninguna definición de dicho lugar de administración central del responsable del tratamiento con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, ni hace referencia a una disposición específica a efectos de determinar su significado en el RGPD. Por lo tanto, a falta de orientaciones específicas, deben tenerse en cuenta otras fuentes del Derecho de la Unión a la hora de interpretar este término¹³.
17. A este respecto, cabe señalar que el concepto de lugar de administración central se utiliza en el contexto de la libertad de establecimiento de las sociedades con arreglo al artículo 54 del Tratado de

¹⁰ Véase la sentencia de 22 de junio de 2022, Leistriz, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, el apartado 18 y la jurisprudencia que en él se cita.

¹¹ Artículo 4, punto 7, del RGPD.

¹² Véanse el artículo 4, punto 16, letra b), y el considerando 36 del RGPD.

¹³ Véase, entre otras, la sentencia de 18 de mayo de 2017, Hummel Holding, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, apartado 22 y jurisprudencia citada.

Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»¹⁴) y es un concepto consolidado en el contexto del Derecho civil y mercantil¹⁵. En particular, al interpretar el artículo 54 del TFUE, el Tribunal ha considerado que el lugar de administración central de una empresa corresponde al «domicilio social real» de esta empresa¹⁶, es decir, su sede real desde donde se ejerce la dirección¹⁷. También puede encontrarse una interpretación similar del concepto de lugar de administración central en otros ámbitos del Derecho de la Unión¹⁸. De lo anterior se desprende que la administración central de una empresa suele entenderse como el lugar en el que se toman las decisiones más importantes para esta empresa^{19 20}.

¹⁴ De conformidad con el artículo 54 del TFUE, las «sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión» disfrutan de la libertad de establecimiento de la misma manera que los nacionales de la UE.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 593/2008 (Roma I); Artículo 60, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 44/2001 (Bruselas) y artículo 63, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 (Bruselas I).

¹⁶ Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, *The Queen / H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, asunto C-81/87, EU:C:1988:456, apartados 21-25 y sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, asunto C-210/06, EU:C:2008:723, apartado 105.

¹⁷ Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, *The Queen / H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, asunto C-81/87, EU:C:1988:456, apartados 20-25, donde los términos «sede real» y «sede de dirección» parecen utilizarse como sinónimo para referirse al «lugar de administración central». A este respecto véase también: Reglamento (CE) n.º 2157/2001, en el que el término *head office* en la versión inglesa se traduce como *Hauptverwaltung*, administración central o *administration centrale* en las versiones alemana, española y francesa de este texto legislativo.

¹⁸ Véase, por ejemplo, el considerando 114 de la Directiva (UE) 2022/2555 (Directiva SRI 2), que hace referencia al lugar «en el que se toman predominantemente las decisiones relativas a las medidas para la gestión de riesgos de ciberseguridad dentro de la Unión»; el considerando 41 del Reglamento (UE) 2022/868 (Reglamento de Gobernanza de Datos), en el que el establecimiento principal debe corresponder a la administración central de un proveedor de servicios de intermediación de datos en la Unión e «implicar el ejercicio efectivo y real de las actividades de gestión»; el considerando 123 del Reglamento (UE) 2022/2065 (Reglamento de Servicios Digitales), que se refiere, en el contexto del establecimiento principal con arreglo a este Reglamento, al lugar donde se encuentra la «sede central o domicilio social en el que ejerza las principales funciones financieras y el control de sus operaciones» (el subrayado es nuestro). El enlace al lugar de administración central es aún más claro en las versiones francesa y alemana.

¹⁹ Véanse también las Conclusiones del abogado general del 7 de junio de 1988, *The Queen / H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, asunto C-81/87, EU:C:1988:286, apartado 4, en el que se hace referencia al hecho de que el lugar «donde se ejerce la dirección y el control central» se entiende generalmente como el lugar «donde los órganos de la sociedad toman las decisiones esenciales para las actividades de ésta»; Conclusiones del abogado general presentadas el 4 de diciembre de 2001, *Überseering BV / Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, asunto C-208/00, EU:C:2001:655, nota al pie 4.

²⁰ Los convenios internacionales en los que la UE es parte también utilizan el concepto de lugar de administración central, calificándolo de forma similar como el lugar donde se toman las decisiones más importantes relativas al funcionamiento de la entidad. Véanse, por ejemplo: informe explicativo del Convenio de 2 de julio de 2019 sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales extranjeras en materia civil o mercantil,

18. Además, la tercera parte del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD aborda situaciones en las que las decisiones en relación con el tratamiento se adoptan en «otro establecimiento del responsable en la Unión», es decir, un establecimiento distinto del lugar de administración central del responsable del tratamiento. En particular, el uso de la palabra «otro» deja claro que el enfoque adoptado en el RGPD supone que la administración central de la Unión corresponde, en primer lugar, al lugar en el que, en general, se adoptan las decisiones relativas a los fines y medios del tratamiento de datos personales y que esta administración central tiene el poder de hacer que se apliquen. Por lo tanto, el término «salvo que» que figura en el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD debe interpretarse como una condición que debe evaluar el responsable del tratamiento, y está sujeto a la revisión de la autoridad o autoridades de control, antes de determinar el establecimiento principal, ya que, en caso de que estas decisiones se adopten en otro establecimiento del responsable del tratamiento en la Unión que tenga el poder para su aplicación, este otro establecimiento del responsable del tratamiento se considerará, en cambio, el establecimiento principal.
19. El Comité señala que la lectura anterior del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD está respaldada por el considerando 36 del RGPD, según el cual el establecimiento principal de un responsable del tratamiento debe «implicar el ejercicio efectivo y real de actividades de gestión que determinen las principales decisiones en cuanto a los fines y medios del tratamiento a través de modalidades estables».
20. Por lo tanto, el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, tal como se informa en el considerando 36, respalda la interpretación de que el lugar de administración central de un responsable del tratamiento en la Unión solo debe considerarse el establecimiento principal de dicho responsable si adopta las decisiones sobre los medios y los fines del tratamiento y tiene el poder de hacer que se apliquen dichas decisiones.
21. Esta interpretación se ve corroborada, además, por el **contexto en el que figura el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD**.
22. En primer lugar, el Comité observa que la propuesta inicial de la Comisión Europea preveía explícitamente la posibilidad de que un responsable del tratamiento tuviera un establecimiento principal incluso «si no se adopta en la Unión decisión alguna en cuanto a los fines, condiciones y medios del tratamiento de datos personales»²¹. Sin embargo, esta parte de la disposición se suprimió

apartado 107, e informe explicativo del Convenio de 30 de junio de 2005 sobre acuerdos de elección de foro, apartado 120.

²¹ Véase el artículo 4, apartado 13, de la propuesta de la Comisión de Reglamento general de protección de datos, 2012/0011/COD. La redacción final que hace referencia a la administración central, a raíz de los cambios introducidos por el Consejo, contrasta con la propuesta original de la Comisión, que establece que «establecimiento principal» significa, «en lo que se refiere al responsable del tratamiento, el lugar de su establecimiento en la Unión en el que se adopten las decisiones principales en cuanto a los fines, condiciones y medios del tratamiento de datos personales». Se ha suprimido una segunda parte de la frase de la propuesta de la Comisión, que prevé un establecimiento principal «si no se adopta en la Unión decisión alguna en cuanto a los fines, condiciones y medios del tratamiento de datos personales».

durante el proceso legislativo sin sustituirla. La evolución de esta disposición durante el proceso legislativo indica que el legislador pretendía limitar la aplicación del beneficio del mecanismo de ventanilla única a los responsables del tratamiento que adopten las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento en la Unión y tengan el poder para hacer que se apliquen dichas decisiones.

23. En segundo lugar, el Comité toma nota de los cambios introducidos en esta disposición por el Consejo, que introdujo el concepto de lugar de administración central del responsable del tratamiento con la intención de proporcionar «criterios más objetivos y transparentes» para determinar el establecimiento principal del responsable del tratamiento²². Por lo tanto, este criterio parece haberse incluido como punto de partida para ayudar a las AC a identificar el establecimiento principal del responsable del tratamiento en el que se adoptan las decisiones. Sin embargo, no parece haber sido concebido como un medio para ampliar el ámbito de aplicación del concepto de establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD (y, por tanto, la aplicación del mecanismo de ventanilla única) ampliándolo a los casos en los que el poder de decisión no corresponde al establecimiento principal²³.
24. Esta interpretación también se ve corroborada por el **objetivo general del mecanismo de ventanilla única**, que tenía principalmente por objeto reducir la inseguridad jurídica de los responsables del tratamiento y la fragmentación de la aplicación del RGPD en la Unión²⁴. A tal fin, este mecanismo permite que un responsable (o encargado del tratamiento) que opere en varios Estados miembros se beneficie de un punto de contacto único, la autoridad de control principal, para sus actividades transfronterizas que afecten a varios Estados miembros. En lugar de que el responsable del tratamiento tenga que colaborar con varias autoridades de control locales, solo debe colaborar con la autoridad de control principal, que cooperará estrechamente con las autoridades de control afectadas, de conformidad, entre otras cosas, con el procedimiento previsto en el artículo 60 del RGPD.
25. En este contexto, la definición de «establecimiento principal» del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, leído en relación con el artículo 56, apartado 1, del RGPD, tiene precisamente por objeto determinar cuál de las autoridades de control debe actuar como autoridad de control principal, lo que incluye ser el único interlocutor del responsable del tratamiento para el tratamiento transfronterizo llevado a cabo por dicho responsable.
26. Según el Comité, la función y las tareas encomendadas a la autoridad de control principal como un *primus inter pares* más que como el único organismo que vela por el cumplimiento del RGPD en

²² Véase, entre otros: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (p. 32).

²³ A este respecto, es interesante señalar que, aunque varios Estados miembros expresaron, durante el proceso legislativo, una preferencia por tener un criterio más formal haciendo referencia a la incorporación del responsable del tratamiento, el Consejo eligió específicamente el concepto de lugar de administración central. Véase, por ejemplo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (p. 77, nota al pie 54).

²⁴ Conclusiones del abogado general del 13 de enero de 2021, Facebook Ireland e.a., C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, apartados 75-80.

situación transfronteriza²⁵ presuponen la proximidad de esta AC (a diferencia de las demás autoridades de control interesadas) al establecimiento del responsable del tratamiento que ejerce una influencia real y efectiva en el tratamiento en cuestión²⁶, es decir, en el caso del responsable del tratamiento, el establecimiento específico con poder de decisión sobre el tratamiento. Este reparto de competencias entre la autoridad de control principal y las demás autoridades de control interesadas, que exige que la autoridad de control principal sea el único interlocutor del responsable del tratamiento para el tratamiento transfronterizo en cuestión²⁷, incluso, en caso necesario, llevando a cabo investigaciones en su establecimiento principal²⁸, se justifica principalmente por la proximidad de la autoridad de control principal con dicho establecimiento, que es la mejor situada para proporcionar respuestas relativas al tratamiento llevado a cabo. Esta proximidad también garantiza que la autoridad de control principal pueda emitir su decisión²⁹, incluidas, en caso necesario, medidas correctivas con arreglo al artículo 58 del RGPD, directamente al establecimiento que pueda decidir introducir los cambios necesarios para que el tratamiento sea conforme y tiene el poder de hacer aplicar estos cambios.

27. A la luz de lo anterior, en lo que respecta a la primera pregunta, el CEPD concluye que el lugar de administración central de un responsable del tratamiento en la Unión solo puede considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD si toma las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento de datos personales y tiene el poder para hacer aplicar dichas decisiones.
28. Esto conduce a la segunda pregunta planteada al Comité, sobre si la ventanilla única solo puede aplicarse si existen pruebas de que uno de los establecimientos en la Unión del responsable del tratamiento toma las decisiones sobre los fines y los medios para el tratamiento pertinente y tiene el poder para hacer que se apliquen.
29. A este respecto, de la respuesta a la primera cuestión prejudicial se desprende que el lugar de administración central de un responsable del tratamiento en la Unión solo puede considerarse un establecimiento principal si adopta las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento y tiene el poder para hacer que se apliquen. Además, la segunda parte del artículo 4, apartado 16, letra a), del RGPD solo es aplicable si la otra entidad que toma las decisiones sobre los fines y medios del

²⁵ Véanse también las Conclusiones del abogado general del 13 de enero de 2021, Facebook Ireland e.a, asunto C-645/19, EU:C:2021:5, apartado 111.

²⁶ Este principio de proximidad se ve respaldado por la excepción prevista en el artículo 56, apartado 2, del RGPD, que ofrece a la autoridad de control principal la posibilidad de solicitar a otra autoridad de control interesada que se ocupe de casos relacionados únicamente con un establecimiento en el Estado miembro o que afecten sustancialmente a interesados en el Estado miembro de esa otra autoridad de control interesada.

²⁷ Artículo 56, apartado 6, del RGPD.

²⁸ Véase, a este respecto, el artículo 60, apartado 3, del RGPD: la rápida posibilidad de llevar a cabo una investigación es necesaria para que la autoridad de control principal cumpla sus obligaciones de presentar un proyecto de decisión sin demora.

²⁹ Esta decisión nacional está aplicando el resultado del trabajo de todas las autoridades de control interesadas en el marco del procedimiento de cooperación.

tratamiento y que tiene el poder de hacer que se apliquen dichas decisiones es un establecimiento del responsable del tratamiento situado *en la Unión*.

30. En consecuencia, el Comité considera que, cuando **no hay pruebas** de que el poder de decisión sobre los fines y los medios de un tratamiento específico (así como el poder de hacer aplicar tales decisiones) corresponda al lugar de administración central en la Unión o a «otro establecimiento del responsable en la Unión», es decir, si está fuera de la Unión, **no existe un establecimiento principal** en virtud del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD para dicho tratamiento. Por lo tanto, en ese caso, no debe aplicarse el mecanismo de ventanilla única³⁰.

2.2 Sobre las consideraciones prácticas para la identificación de un «establecimiento principal» en la Unión con arreglo al artículo 4, apartado 16, letra a), del GDPR

31. Aunque la sección anterior responde a las cuestiones jurídicas planteadas en abstracto, sigue siendo útil aclarar cómo deben aplicar las autoridades de control en la práctica el artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD para garantizar su aplicación uniforme. Como se ha mencionado en el apartado 10, el ámbito de aplicación del presente dictamen se refiere al caso relacionado con un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, sin perjuicio de otros casos en los que pueda aplicarse el mecanismo de ventanilla única.
32. A este respecto, el Comité reitera en primer lugar que la carga de la prueba en relación con el lugar en el que se adoptan las decisiones de tratamiento pertinentes y en el que existe la facultad de aplicar dichas decisiones en la Unión recae en última instancia en los responsables del tratamiento³¹. Sobre la base del principio de responsabilidad proactiva y su deber de cooperar con las AC en virtud del artículo 31 del RGPD, los responsables del tratamiento que tengan la intención de indicar a las autoridades su establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD deben, por tanto, especificar si un determinado establecimiento constituye el lugar de administración central del responsable del tratamiento en la Unión que toma decisiones sobre los fines y medios del tratamiento y tiene el poder de hacer aplicar dichas decisiones o si esto se aplica a otro establecimiento en la Unión del responsable del tratamiento, en cuyo caso este último debe considerarse, en cambio, el establecimiento principal³². En este contexto, varios elementos, como los registros efectivos de las actividades de tratamiento con arreglo al artículo 30 del RGPD y la política

³⁰ Esto se entiende sin perjuicio de otros casos en los que pueda aplicarse el mecanismo de ventanilla única, como un único establecimiento de un responsable o encargado del tratamiento.

³¹ Véanse las Directrices 8/2022 del CEPD para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartados 24 y 37; Dictamen 8/2019 del CEPD sobre la competencia de las autoridades de control en caso de cambio en las circunstancias relativas al establecimiento principal o único, apartado 26.

³² Véanse las Directrices 8/2022 del CEPD para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartado 21.

de privacidad pueden constituir elementos pertinentes para llevar a cabo la evaluación³³ que permita al responsable del tratamiento demostrar su reclamación³⁴.

33. Sin embargo, el Comité recuerda que estas alegaciones del responsable del tratamiento están sujetas a revisión por parte de las AC nacionales. En otras palabras, las AC competentes conservan la capacidad de impugnar (y no estar de acuerdo con) el análisis del responsable del tratamiento sobre la base de un examen objetivo de los hechos pertinentes, solicitando más información cuando sea necesario^{35 36}. En este contexto, las AC pueden hacer uso de los poderes que les confiere el artículo 58, apartado 1, letra a), del RGPD para ponerse en contacto con un establecimiento pertinente del responsable del tratamiento o, en caso necesario, recurrir a la asistencia mutua en virtud del artículo 61 del RGPD para obtener la información necesaria con la asistencia de otra AC³⁷.
34. Como se ha indicado en la sección anterior, la determinación de un lugar de administración central en la Unión (por ejemplo, una sede regional) es un punto de partida que ayuda a las AC a identificar el lugar en el que posiblemente se toman las decisiones sobre los fines y los medios del tratamiento y el lugar en el que existe el poder para aplicar dichas decisiones en la Unión. Sin embargo, en caso de que se demuestre que el responsable del tratamiento tiene un lugar de administración central en la Unión, seguirá siendo necesario que las AC evalúen el lugar en el que se adoptan las decisiones sobre los fines y los medios para el tratamiento específico y en el que existe el poder de hacer aplicar estas decisiones, también en relación con la cláusula de «salvo que». Las AC deben acordar conjuntamente el nivel de detalle adecuado para esta evaluación en función del caso concreto.
35. Cuando las AC lleguen a la conclusión de que el responsable del tratamiento ha proporcionado información suficiente o insuficiente para determinar la existencia de un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, apartado 16, letra a), del RGPD, esta evaluación y conclusión deben compartirse con todas las demás autoridades de control interesadas en el espíritu del artículo 60, apartado 1, del RGPD y para garantizar que exista un acuerdo temprano sobre el asunto³⁸. Si el responsable del tratamiento facilitó información suficiente y su reclamación relativa a la determinación del establecimiento principal fue confirmada por las autoridades de control interesadas, la autoridad de

³³ Directrices 8/2022 para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartado 37.

³⁴ Véanse también las Directrices 8/2022 para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartado 25.

³⁵ Véanse las Directrices 8/2022 del CEPD para determinar la autoridad de control principal de un responsable o encargado del tratamiento, apartado 37.

³⁶ Además, cabe señalar que, sobre la base del artículo 55, apartado 1, del RGPD, leído en relación con el artículo 56, apartado 1, del RGPD, cualquier AC conserva la capacidad de solicitar información al responsable del tratamiento si la cuestión no se refiere al tratamiento transfronterizo o si aún no se ha establecido que se lleve a cabo el tratamiento transfronterizo.

³⁷ Véase, a este respecto, el documento interno 6/2020 del CEPD sobre los pasos preliminares para tramitar una reclamación: admisibilidad y examen de las reclamaciones, adoptado el 15 de diciembre de 2020.

³⁸ Con este fin se ha creado un flujo dedicado al sistema (informático) de información del mercado interior utilizado por las autoridades de protección de datos para cooperar en virtud del RGPD.

control principal establecida podría informar a este establecimiento principal de las conclusiones alcanzadas³⁹. No obstante, en caso de que la reclamación haya sido refutada por las autoridades de control interesadas⁴⁰, la AC encargada de recopilar pruebas debe ponerse en contacto con el establecimiento pertinente e informarle de esta conclusión. Asimismo, debe informar a dicho establecimiento de las consecuencias prácticas, incluso en caso de que no se haya confirmado ninguna autoridad de control principal, de que no se aplica la ventanilla única y de que, por lo tanto, cualquier autoridad de control sigue siendo competente para adoptar medidas individuales, según proceda.

36. Por último, en caso de que no haya consenso sobre las conclusiones alcanzadas por las autoridades de control interesadas, a pesar de nuevos intercambios en el espíritu de cooperación, las AC podrán remitir el asunto al Comité en virtud del artículo 63 del RGPD. Esto puede hacerse en casos de puntos de vista enfrentados sobre cuál de las autoridades de control interesadas es competente para el establecimiento principal a través del procedimiento previsto en el artículo 65, apartado 1, letra b), del RGPD o, en caso de que el desacuerdo se derive de diferentes interpretaciones de una cuestión jurídica abstracta subyacente, a través del procedimiento previsto en el artículo 64, apartado 2, del RGPD.

3 CONCLUSIONES

37. Sobre la base de la solicitud de dictamen de la AC FR y del análisis anterior, el Comité concluye, con respecto a la interpretación del artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD, que:
- 1) el «lugar de administración central» de un responsable del tratamiento en la Unión solo puede considerarse un establecimiento principal con arreglo al artículo 4, punto 16, letra a), del RGPD si adopta las decisiones sobre los fines y medios del tratamiento de datos personales y si tiene el poder de hacer aplicar tales decisiones.
 - 2) el mecanismo de ventanilla única solo puede aplicarse si hay pruebas de que uno de los establecimientos del responsable del tratamiento en la Unión toma decisiones sobre los fines y los medios de las operaciones de tratamiento pertinentes y tiene el poder de hacer aplicar tales decisiones.

Por el Comité Europeo de Protección de Datos

La Presidenta

³⁹ Esto no excluye cualquier comunicación de seguimiento por parte de la autoridad o autoridades de control que investigaron originalmente al responsable del tratamiento, si es diferente de la autoridad de control principal confirmada.

⁴⁰ Esto podría deberse a que las autoridades de control interesadas concluyeron que no existe un establecimiento principal o que otro establecimiento en la Unión desempeña este papel.

(Anu Talus)