

Asunto C-683/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

12 de noviembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de octubre de 2021

Parte demandante:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Centro Nacional de Salud Pública, adscrito al Ministerio de Sanidad)

Parte demandada:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (Inspección Estatal de Protección de Datos)

Objeto del procedimiento principal

En el procedimiento principal ha surgido una controversia en cuanto al contenido del concepto de «responsable», el reconocimiento de una persona como responsable y/o corresponsable (en lo sucesivo, conjuntamente, «corresponsable») del tratamiento y la determinación de la entidad responsable de las infracciones del Reglamento (UE) 2016/679.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento general de protección de datos; en lo sucesivo, «RGPD»); artículo 267 TFUE, párrafo segundo.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Puede interpretarse el concepto de «responsable del tratamiento» definido en el artículo 4, punto 7, del RGPD en el sentido de que también se ha de considerar como tal una persona que prevé adquirir una herramienta de recogida de datos (aplicación móvil) mediante contratación pública, con independencia del hecho de que no se haya adjudicado un contrato público y de que no se haya entregado el producto creado (la aplicación móvil) a cuya adquisición se dirigía el procedimiento de contratación pública?
2. ¿Puede interpretarse el concepto de «responsable del tratamiento» definido en el artículo 4, punto 7, del RGPD en el sentido de que también se ha de considerar como tal un poder adjudicador que no haya adquirido el derecho de propiedad del producto informático creado y no haya tomado posesión de él, a pesar de que la versión definitiva de la aplicación creada proporcione enlaces o interfaces a dicho poder adjudicador, y/o la declaración de confidencialidad, que no ha sido aprobada o reconocida oficialmente por el organismo público de que se trate, le declarase expresamente a este como responsable del tratamiento?
3. ¿Puede interpretarse el concepto de «responsable del tratamiento» definido en el artículo 4, punto 7, del RGPD en el sentido de que también se ha de considerar como tal una persona que no ha llevado a cabo ninguna operación efectiva de tratamiento de datos a efectos del artículo 4, punto 2, del RGPD y/o no ha otorgado un claro consentimiento a la realización de tales operaciones? ¿Es relevante para la interpretación del concepto de «responsable del tratamiento» el hecho de que el producto informático utilizado para el tratamiento de datos personales se crease conforme al encargo asignado por el poder adjudicador?
4. En caso de que la determinación de las operaciones efectivas de tratamiento de datos sea relevante para la interpretación del concepto de «responsable del tratamiento», ¿debe interpretarse el concepto de «tratamiento» de datos personales definido en el artículo 4, punto 2, del RGPD en el sentido de que también comprende las situaciones en que se hayan utilizado copias de datos personales para probar sistemas informáticos en el procedimiento de adquisición de una aplicación móvil?
5. ¿Debe interpretarse el concepto de «corresponsabilidad del tratamiento» a efectos de los artículos 4, punto 7, y 26, apartado 1, del RGPD exclusivamente en el sentido de que comprende las actuaciones deliberadamente coordinadas respecto de la determinación de la finalidad y los medios del tratamiento, o puede interpretarse también en el sentido de que la corresponsabilidad comprende además las situaciones en que no existe un claro «mutuo acuerdo» respecto del objetivo y los medios del tratamiento y/o las actuaciones no están coordinadas entre las entidades? ¿Son relevantes para la interpretación del concepto de «corresponsabilidad del tratamiento» la fase de creación de los medios del tratamiento de datos personales (la aplicación informática) en que se efectuó el tratamiento de los datos personales y la finalidad para la que se creó la aplicación?

¿Debe entenderse por «mutuo acuerdo» entre corresponsables del tratamiento exclusivamente el establecimiento claro y definido de las condiciones que rigen la corresponsabilidad del tratamiento?

6. ¿Debe interpretarse la disposición del artículo 83, apartado 1, del RGPD con arreglo a la cual «las multas administrativas [han de ser] efectivas, proporcionadas y disuasorias» en el sentido de que comprende igualmente los casos de atribución de responsabilidad al «responsable del tratamiento» cuando, en el proceso de creación de un producto informático, el programador también lleva a cabo actos de tratamiento de datos personales, y en el sentido de que los actos indebidos de tratamiento de datos personales realizados por el encargado del tratamiento siempre dan automáticamente lugar a la responsabilidad jurídica del responsable del tratamiento? ¿Debe interpretarse dicha disposición en el sentido de que también comprende los casos de responsabilidad objetiva del responsable del tratamiento?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocadas

Considerandos 4, 10 y 74 y artículos 4, puntos 2 y 7; 26, apartados 1 y 2, y 83, 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).

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2018:388, apartados 26 y 27).

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, apartado 66).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Viešųjų pirkimų įstatymas (Ley de Contratación Pública; en lo sucesivo, «LCP»):

Artículo 29, apartado 3:

«En cualquier momento anterior a la adjudicación de un contrato de compraventa (celebración de un acuerdo marco) o a la determinación del candidato seleccionado en un concurso, el poder adjudicador podrá poner fin al procedimiento de contratación o al concurso, a su total discreción si concurren circunstancias imprevistas, y deberá hacerlo obligatoriamente en caso de infracción de los principios establecidos en el artículo 17, apartado 1, de la presente Ley, si no es posible subsanar la situación.»

Artículo 72, apartado 2:

«El poder adjudicador instruirá un procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación con las siguientes fases:

- 1) invitación por escrito a los operadores económicos seleccionados para que presenten ofertas;
- 2) comprobación de si concurren motivos para excluir a operadores económicos de conformidad con el pliego de condiciones, y comprobación de si los operadores económicos cumplen los requisitos establecidos y, en su caso, si satisfacen las normas de garantía de calidad exigidas y/o las normas de gestión del medio ambiente;
- 3) celebración de negociaciones con los licitadores conforme al procedimiento establecido en el artículo 66 de la presente Ley, y requerimiento para que presenten ofertas definitivas. El poder adjudicador no estará obligado a requerir la presentación de una oferta definitiva en caso de que un solo operador económico haya participado en el procedimiento negociado sin publicación de anuncio de licitación;
- 4) evaluación de los licitadores definitivos y determinación del candidato seleccionado.»

Código Civil

Artículo 2133, apartado 9:

«Si un agente se ha excedido en sus atribuciones, y esto se ha producido de tal manera que un tercero tiene motivos fundados para considerar que ha realizado un negocio jurídico con un agente debidamente autorizado, la operación vinculará al principal, a no ser que la otra parte conociera o debiera haber conocido que el agente se estaba excediendo en sus atribuciones.»

Artículo 2136, apartado 1:

«Un negocio jurídico realizado en nombre de otra persona por alguien que no esté facultado para ello o que se exceda en las atribuciones que le han sido conferidas solo generará, modificará o extinguirá derechos y obligaciones para el principal si este posteriormente aprueba el negocio jurídico en su integridad o en la parte que exceda las atribuciones.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Al objeto de gestionar eficazmente la situación resultante de la propagación de la COVID-19, el Ministro de Sanidad de la República de Lituania, mediante decisión n.º V-519 de 24 de marzo de 2020, ordenó al Director del Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Centro

Nacional de Salud Pública, adscrito al Ministerio de Sanidad; en lo sucesivo, «NVSC») que organizase la adquisición de una plataforma de información (sistema) (en lo sucesivo, «aplicación móvil KARANTINAS» o «aplicación») destinada a registrar y controlar los datos de las personas que hubiesen estado en contacto con portadores del virus de la COVID-19.

- 2 El 27 de marzo de 2020, A.S., que afirmaba ser agente en representación del NVSC, informó por correo electrónico a la sociedad «IT sprendimai sėkmei» UAB (en lo sucesivo, entre otros, «sociedad») de que el NVSC había elegido a dicha sociedad para desarrollar la aplicación móvil KARANTINAS. A.S. carecía de relación laboral o contractual con el NVSC. Posteriormente, A.S., que afirmaba ser agente en representación del NVSC, remitió numerosos correos electrónicos a la sociedad (con copia al Director del NVSC) en relación con diversos aspectos del desarrollo de la aplicación. Asimismo, varios empleados del NVSC remitieron a la sociedad correos electrónicos sobre este mismo asunto.
- 3 Durante la fase de desarrollo de la aplicación, se redactó una política de confidencialidad en la que se especificaba que «IT sprendimai sėkmei» UAB y el NVSC eran los responsables del tratamiento. La aplicación se puso a disposición para la descarga en la tienda virtual Google Play Store a partir del 4 de abril de 2020, y en la tienda virtual Apple App Store a partir del 6 de abril de 2020. En ella se proporcionaban enlaces a «IT sprendimai sėkmei» UAB y al NVSC. El 15 de mayo de 2020, el NVSC ordenó a la sociedad que no utilizase en la aplicación datos del NVSC ni otros enlaces al NVSC.
- 4 La aplicación móvil KARANTINAS recogía información diversa relativa a sus usuarios: su número de identificación, las coordenadas de latitud y longitud, el país, la ciudad, el municipio, el domicilio, el nombre y apellido, el número de identificación personal, el número de teléfono, si la persona debía autoconfinarse, si estaba registrada, etcétera. Los datos se recogían tanto en Lituania como en el extranjero.
- 5 Mediante decisión n.º V-821 de 10 de abril de 2020, el Ministro de Sanidad ordenó al Director del NVSC que organizase urgentemente la adquisición de la aplicación móvil KARANTINAS. Se preveía adquirir la aplicación de «IT sprendimai sėkmei» UAB mediante un procedimiento negociado sin la publicación de un anuncio de licitación. El procedimiento de adquisición se inició, pero, al no recibir la financiación necesaria, el NVSC le puso fin de conformidad con el artículo 29, apartado 3, de la LCP. No se celebró contrato público de compraventa alguno.
- 6 La Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (Inspección Estatal de Protección de Datos; en lo sucesivo, «Inspección») llevó a cabo una investigación y, mediante decisión n.º 3R-180 de 24 de febrero de 2021, impuso multas administrativas al NVSC y a «IT sprendimai sėkmei» UAB, en su condición de corresponsables del tratamiento, por haber infringido los artículos 5, 13, 24, 32 y 35 del RGPD.

- 7 La Inspección concluyó que los datos personales se habían recogido utilizando la aplicación móvil KARANTINAS. Según alega «IT sprendimai sėkmei» UAB, 3 802 usuarios facilitaron datos personales a través de la aplicación.
- 8 Cada día, se requería a los usuarios que habían elegido la aplicación como medio de control de su confinamiento forzoso que respondiesen a las siguientes preguntas: ¿Se ha medido hoy la temperatura? Si es así, ¿cuál fue su temperatura? Si no, por favor, mídala ahora e introduzca el dato. ¿Ha experimentado alguno de los siguientes síntomas: tos o dificultad para respirar? ¿Padece algún otro síntoma? Si es así, especifíquelo (introduzca los datos). ¿Está cumpliendo con las condiciones de autoconfinamiento (posibilidad de añadir un enlace a las condiciones de confinamiento)? ¿Necesita asistencia social? Si es así, ¿de qué tipo (introduzca los datos)? ¿Precisa apoyo psicológico?
- 9 La Inspección también comprobó que de los datos recogidos a través de la aplicación móvil KARANTINAS se debían remitir copias a otra sociedad, «Juvare Lithuania» UAB, que era la procesadora del Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (Sistema de información para el seguimiento y control de enfermedades infecciosas que se pueden propagar y constituir una amenaza; en lo sucesivo, «ULSKIS»). Posteriormente, el NVSC fue designado responsable del tratamiento del ULSKIS.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 10 El NVSC alega, en esencia, que el procedimiento de contratación pública no concluyó con la celebración de un contrato de compraventa, por lo que no se transfirió la propiedad sobre la aplicación y no se puede considerar al NVSC responsable del tratamiento de los datos personales recogidos a través de la aplicación.
- 11 «IT sprendimai sėkmei» UAB señala que, como procesador, supervisó técnicamente el funcionamiento de la aplicación, pero que los datos personales fueron tratados en la aplicación exclusivamente con los fines que había determinado el NVSC y conforme a sus instrucciones.
- 12 La Inspección aduce que el concepto de «responsable del tratamiento» es de carácter funcional y está dirigido a atribuir, partiendo de un análisis de los hechos concretos, la responsabilidad a la entidad que ejerza una influencia efectiva; ser responsable del tratamiento es la consecuencia del hecho de que una entidad haya decidido tratar datos personales para sus propios fines. La Inspección recalca que el responsable del tratamiento determina, antes que legitimar, el fin y los métodos del tratamiento; que los corresponsables se han de complementar entre sí con sus decisiones, y que, en esencia, las decisiones de uno y otro han de tener una influencia tangible en la determinación del fin y los medios del tratamiento. Por otro lado, los objetivos perseguidos por los corresponsables del tratamiento deben estar estrechamente interconectados y complementarse entre sí.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 La controversia entre las partes gira esencialmente en torno a la cuestión de si el concepto de «responsable del tratamiento» definido en el RGPD debe ser objeto de una interpretación amplia, es decir, en el sentido de que una persona que simplemente ha establecido los fines y los medios del tratamiento debe considerarse responsable, o si procede interpretar este concepto de forma más estricta, teniendo en cuenta el procedimiento que rige la organización de la contratación pública y su resultado. En el presente asunto se ha acreditado que «IT sprendimai sėkmei» UAB desarrolló la aplicación móvil KARANTINAS y que el NVSC, como poder adjudicador, la asistió asesorando sobre el contenido de la información que se había de recoger; sin embargo, el NVSC no celebró ningún contrato público de compraventa, no se suscribió ningún certificado de cesión y recepción del producto informático creado, no se transmitió la propiedad sobre la aplicación móvil KARANTINAS y no hay ningún indicio de que se otorgase el consentimiento oficial (permiso) para poner la aplicación a disposición en diversas tiendas virtuales (Google Play Store, App Store).
- 14 También son relevantes en el presente asunto la normativa reguladora de la contratación pública y el hecho de que se haga responsable de las infracciones del RGPD a un organismo de la Administración que, con arreglo al Derecho de la Unión, está sujeto a uno de los principios esenciales de la administración pública: el principio de legalidad. El conjunto de normas que rigen la contratación pública se somete tanto al Derecho nacional como al Derecho de la Unión; sin embargo, este no regula todos los aspectos de la contratación pública, algunos de los cuales se dejan al Derecho nacional. Con arreglo al Derecho nacional, se considera concluido un procedimiento de contratación pública cuando se ha celebrado un contrato público de compraventa.
- 15 La LCP establece unas condiciones previas claramente definidas para el procedimiento de contratación negociado sin publicación de un anuncio de licitación, concretando cuándo comienza el procedimiento y cuándo se ha de considerar que se han producido las negociaciones.
- 16 De la correspondencia entre «IT sprendimai sėkmei» UAB y el NVSC se desprende que se pretendía alcanzar el objetivo del NVSC (la creación de una solución informática para gestionar la pandemia) mediante el desarrollo de la aplicación, y que el tratamiento de los datos personales se planeó con este objetivo en mente. Asimismo, en el presente asunto consta que las decisiones técnicas (las preguntas formuladas, su redacción y similares) se modificaron atendiendo a las necesidades del poder adjudicador (el cliente). No se ha acreditado que la sociedad persiguiese ningún objetivo que no fuera percibir una retribución por el producto creado.
- 17 Dado que se ha reconocido al NVSC como corresponsable del tratamiento de datos personales, surgen dudas también respecto de la interpretación de los

artículos 4, punto 7, y 26, apartado 1, del RGPD en relación con la corresponsabilidad del tratamiento de datos.

- 18 Por último, el órgano jurisdiccional remitente desea saber cómo procede interpretar el artículo 83, apartado 1, del RGPD, con arreglo al cual «las multas administrativas [han de ser] efectivas, proporcionadas y disuasorias», cuando se toma una decisión sobre la responsabilidad de varias entidades.

DOCUMENTO DE TRABAJO