

Asunto C-638/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

24 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

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

Fecha de la resolución de remisión:

23 de agosto de 2023

Parte recurrente en casación:

Amt der Tiroler Landesregierung (Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación contra una sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria) en materia de protección de datos

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Reglamento (UE) 2016/679, artículo 267 TFUE

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 4, punto 7, 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; en lo sucesivo, «RGPD»), en el sentido de que se opone a la aplicación de una disposición de Derecho nacional [como, en el presente asunto, el artículo 2, apartado 1, de la Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Ley de Tratamiento de Datos del Tirol)], en la cual,

aunque se designa un determinado responsable del tratamiento en el sentido del artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD,

- el designado es un mero servicio [como, en el presente asunto, el Amt der Tiroler Landesregierung (Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol)] que, pese a estar constituido por ley, no es una persona física o jurídica ni tampoco, en el presente asunto, una autoridad en sí mismo, sino que actúa como mero instrumento auxiliar de esta y carece de capacidad jurídica (parcial) propia;
- su designación se lleva a cabo sin referencia a ningún tratamiento de datos personales concreto, por lo que el Derecho del Estado miembro no determina tampoco los fines y medios del tratamiento concreto;
- él mismo no decide en el caso concreto, ni solo ni junto con otros, sobre los fines y medios del tratamiento de datos personales de que se trata?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos; en lo sucesivo, «RGPD»): artículos 4, punto 7, 5, 9 y 26

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Ley Constitucional Federal relativa a los Principios de Constitución y Gestión de las Oficinas de los Gobiernos de los estados federados, excepto Viena (en lo sucesivo, «Ley Constitucional»): artículos 1 a 3

Artículo 1, apartado 1, de la Datenschutzgesetz (Ley de Protección de Datos)

Artículo 24f, apartado 4, de la Gesundheitstelematikgesetz 2012 (Ley de Sanidad Electrónica de 2012): artículos 18 y 24d, apartado 2, punto 3

Tiroler Landesordnung 1989 (Estatuto del estado federado del Tirol de 1989), LGBl. N.º 61/1988, en su versión de LGBl. n.º 71/2019: artículos 56 y 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Reglamento de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol): artículos 4, apartado 1, 10 y 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Ley de Tratamiento de Datos del Tirol): artículos 1 y 2, apartados 1, letra a), y 3

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 21 de diciembre de 2021, el coadyuvante presentó ante la Datenschutzbehörde (Autoridad de Protección de Datos) una reclamación en materia de protección de datos contra el Amt der Tiroler Landesregierung (Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol), por vulneración del derecho a la confidencialidad reconocido por el artículo 1, apartado 1, de la Ley de Protección de Datos en relación con un escrito dirigido a su nombre en que se le informaba de las citas que le habían sido reservadas para la vacunación contra la COVID en un lugar determinado y se le invitaba a aceptar dicha oferta. A este respecto, el coadyuvante sospecha que el mencionado escrito se basó en una transmisión y un tratamiento ilícitos de sus datos de salud.
- 2 En sus observaciones presentadas el 31 de enero de 2022, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol declaró ante la Autoridad de Protección de Datos, entre otros extremos, que ella era el responsable a efectos de protección de datos respecto al envío de dicho escrito y que no existía una corresponsabilidad en el sentido del artículo 26 del RGPD.
- 3 Mediante resolución de 22 de agosto de 2022 (por cuanto aquí interesa), la Autoridad de Protección de Datos estimó la reclamación y declaró que la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol había vulnerado el derecho del coadyuvante a la confidencialidad. A su parecer, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol carece de una facultad específica para acceder al registro central de vacunaciones en virtud del artículo 24f, apartado 4, de la Ley de Sanidad Electrónica de 2012, por lo que el ulterior tratamiento de datos fue contrario a Derecho.
- 4 El recurso interpuesto contra dicha resolución por la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol fue desestimado por infundado, mediante la sentencia recurrida, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).
- 5 El Bundesverwaltungsgericht apreció, en esencia, que, para determinar los fines y los medios del tratamiento controvertido, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol elaboró una «propuesta» que posteriormente fue «aprobada» (con unas breves instrucciones) por el Landeshauptmann (Presidente del Gobierno del estado federado). El proceso de envío de un escrito a los ciudadanos del estado federado del Tirol, en particular la propuesta de remitir un «recordatorio de vacunación», al menos a todas las personas mayores de 18 años del Tirol (aún no vacunadas contra la COVID-19), fue elaborado por la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol y esta misma Oficina redactó el escrito. La vinculación del domicilio del coadyuvante con el lugar de vacunación se basó en una propuesta de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, a cargo de la cual corrió también su realización técnica. La Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol se declaró reiteradamente responsable del tratamiento de los datos personales, por ejemplo en su declaración sobre protección de datos. El 19

de noviembre de 2021, el estado federado del Tirol, representado por la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, encargó a la sociedad E GmbH la elaboración de la lista de destinatarios del «recordatorio de vacunación». A su vez, E GmbH encomendó esta tarea a la sociedad I GmbH. En cumplimiento de su encargo, I GmbH extrajo en primer lugar del índice de pacientes (artículo 18 de la Ley de Sanidad Electrónica de 2012) la relación completa de las personas mayores de 18 años con domicilio declarado en el Tirol. A continuación, excluyó de la lista a las personas que en el registro central de vacunación dispusieran de una anotación relativa a una vacunación con una vacuna contra la COVID-19 autorizada en la Unión Europea. El 25 de noviembre de 2021, I GmbH comunicó a la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol los nombres y domicilios de las restantes personas. El coadyuvante no había prestado su consentimiento al tratamiento de sus datos personales ni había cooperado en él.

- 6 Desde el punto de vista jurídico, del propio artículo 2, apartados 1, letra a), y 3, de la Ley de Tratamiento de Datos del Tirol se deduce que la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol se ha de considerar responsable del tratamiento de datos personales controvertido. Las consultas de datos del índice de pacientes y del registro central de vacunación, así como la agrupación de estos datos por encargo de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, se deben atribuir a esta a efectos de la legislación sobre protección de datos. En virtud del artículo 18 de la Ley de Sanidad Electrónica de 2012, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no está facultada para acceder al índice de pacientes en el sentido del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. En cuanto al acceso al registro central de vacunación, el estado de vacunación del coadyuvante constituye una categoría especial de datos personales a efectos del artículo 9, apartado 1, del RGPD, ya que a partir de él se puede inferir información relativa al estado de salud del interesado. Solo sería lícito el tratamiento del estado de vacunación si, con arreglo al artículo 9, apartado 2, del RGPD, concurriese un motivo de excepción a la prohibición de tratamiento establecida en el apartado 1. En el presente asunto no se da tal motivo de excepción. A tenor del artículo 24d, apartado 2, punto 3, de la Ley de Sanidad Electrónica de 2012, la finalidad de «recordatorio de vacunación» no habilita a la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol para acceder al registro central de vacunación. Dado que la obtención de los datos de domicilio mediante el acceso al índice de pacientes y al registro central de vacunación resulta contraria a Derecho, también lo es su ulterior utilización para el envío del «recordatorio de vacunación».
- 7 Contra esta sentencia se dirige el presente recurso extraordinario de casación interpuesto por la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol. En el procedimiento previo iniciado ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), la Autoridad de Protección de Datos ha presentado un escrito de contestación al recurso de casación en el que solicita que este no sea admitido a trámite o, subsidiariamente, que sea desestimado.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 En relación con el tratamiento de datos controvertido procede aclarar si la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol posee la condición de responsable en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.
- 9 De acuerdo con la definición que contiene el artículo 4, punto 7, del RGPD, es responsable la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.
- 10 A tenor de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de responsable se define de manera amplia a fin de garantizar una protección eficaz y completa de los interesados. El concepto también puede comprender a varios actores que participen en el tratamiento. Toda persona que, atendiendo a sus propios objetivos, influye en el tratamiento de datos personales y participa, por tanto, en la determinación de los fines y los medios del tratamiento puede ser considerada responsable del tratamiento. En cambio, ninguna persona puede ser considerada responsable de las operaciones anteriores o posteriores de la cadena de tratamiento respecto de las que no determine los fines ni los medios. La responsabilidad se circunscribe a las operaciones de tratamiento para las cuales el responsable haya determinado los fines y los medios. Con arreglo a la normativa aplicable, la determinación de los fines y los medios del tratamiento no debe efectuarse (necesariamente) mediante instrucciones por escrito. Puede considerarse responsable a quien contribuye a determinar los fines y los medios del tratamiento (véase, respecto a todo lo anterior, la sentencia del Verwaltungsgerichtshof de 27 de junio de 2023, Ro 2023/04/0013, apartados 21 a 23, que remite a las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, apartados 66 a 70, 74 y 85; de 5 de junio de 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, apartado 31, y de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, apartado 67).
- 11 Según las apreciaciones del Bundesverwaltungsgericht, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol se limitó a elaborar una «propuesta» acerca de los fines del tratamiento (elevar la tasa de vacunación) y de sus medios (invitación específica a las personas mayores de 18 años del Tirol que aún no se hubiesen vacunado contra la COVID-19, recurriendo a los datos del registro central de vacunación y del índice de pacientes, mediante un encargo a la sociedad E GmbH por parte del estado federado del Tirol, representado por la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, y a la vinculación de los datos del domicilio de cada interesado con el lugar de vacunación propuesto), posteriormente «aprobada» por el Presidente del estado federado, que, con arreglo al artículo 58 del Estatuto del estado federado del Tirol de 1989, es el Presidente de la Oficina del Gobierno del

estado federado del Tirol y representa al estado federado del Tirol en virtud del artículo 56, apartado 1, de dicho Estatuto.

- 12 De ello se sigue que únicamente el Presidente del estado federado, como representante del estado federado del Tirol, y no (además) la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, determinó tanto los fines como los medios del tratamiento de datos personales. De los hechos apreciados no se deduce ningún indicio de que en el presente asunto la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, sola o junto con el Presidente del estado federado (ni siquiera en relación con fases concretas del tratamiento), haya determinado los fines y medios del tratamiento o, cuando menos, haya contribuido a ello atendiendo a sus propios objetivos, y que la responsabilidad, siquiera respecto a una parte del tratamiento, corresponda a la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol junto al Presidente del estado federado como actor adicional. En consecuencia, el Verwaltungsgerichtshof considera que por estos solos motivos la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no es responsable del tratamiento a efectos del artículo 4, punto 7, primera frase, del RGPD.
- 13 No obstante, el Bundesverwaltungsgericht deduce la condición de responsable de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol de su designación como tal en el artículo 2, apartados 1, letra a), y 3, de la Ley de Tratamiento de Datos del Tirol.
- 14 Por lo tanto, procede aclarar si, a pesar de no haber determinado los fines y medios del tratamiento de datos personales, en virtud de dicha disposición legal la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no puede ser considerada responsable a efectos del artículo 4, punto 7, primera frase, del RGPD, pero su designación como tal puede ser válida de conformidad con el artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD.
- 15 En principio, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no ejerce ninguna función orgánica y carece de personalidad jurídica. Si bien la legislación del estado federado puede confiarle funciones de poder público en casos concretos, asignándole el carácter de autoridad, no sucede así con la redacción y envío al coadyuvante del escrito de que aquí se trata.
- 16 En dicho escrito no se obligó de forma jurídicamente vinculante al coadyuvante a vacunarse contra la COVID, sino que se le conminó a someterse a dicha vacunación en una de las citas que allí se le comunicaron y en el lugar allí indicado. El escrito no constituye un acto oficial ni guarda relación con acto oficial alguno, ya que ni sirve a su preparación, ni lo acompaña ni lo ejecuta.
- 17 En consecuencia, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no es una persona física o jurídica ni una autoridad en relación con el presente tratamiento de datos personales del coadyuvante. Antes bien, en el presente asunto actuó como mero instrumento auxiliar de actos de gestión de carácter privado, sin personalidad jurídica (parcial).

- 18 A este respecto, se plantea la cuestión de si un mero servicio que actúa como instrumento auxiliar de una autoridad sin capacidad jurídica (parcial) propia, como sucede en el presente caso con la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol, puede considerarse como «servicio u otro organismo» a efectos del artículo 4, punto 7, primera frase, del RGPD y, en este sentido, puede tener la condición de responsable con arreglo al Derecho nacional a efectos del artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD.
- 19 El RGPD no se remite al Derecho de los Estados miembros en cuanto al sentido y alcance de los conceptos que contiene su artículo 4, punto 7, en particular los de «servicio» y «otro organismo», de modo que deben ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme.
- 20 Los conceptos de «servicio» y «otro organismo» utilizados no solo en el artículo 4, punto 7, primera frase, del RGPD, sino también en relación con las definiciones de «encargado del tratamiento» (punto 8), «destinatario» (punto 9) y «tercero» (punto 10) del mismo artículo, no se definen con más detalle en el RGPD.
- 21 De conformidad con el artículo 24, apartado 1, del RGPD, al responsable le incumbe la responsabilidad en materia de protección de datos. Por lo tanto, en principio está obligado a aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas para la conformidad del tratamiento con el Reglamento y a revisar y actualizar dichas medidas cuando sea necesario.
- 22 La existencia de personalidad jurídica o la capacidad jurídica (parcial) como requisitos para ser considerado un «servicio u otro organismo» se corresponde principalmente con la finalidad del artículo 4, punto 7, del RGPD de garantizar una protección eficaz y completa de los interesados (en opinión del Comité Europeo de Protección de Datos, el responsable no solo ha de determinar, al menos junto con otros, los fines y medios del tratamiento de datos personales, sino que también ha de disponer de verdadera capacidad para ejercer el control; véanse sus Directrices 07/2020 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y «encargado del tratamiento» en el RGPD, versión 2.0 de 7 de julio de 2021, apartado 23). La protección integral del interesado solo es efectiva si el responsable tiene la posibilidad real de efectuar las operaciones que se exigen, de cesar en las actividades prohibidas y de observar las obligaciones establecidas en el RGPD, así como los principios pertinentes del tratamiento de datos. Para el responsable, esto requeriría al menos una capacidad jurídica parcial.
- 23 Sin embargo, a tal definición, que presupone la existencia de una personalidad jurídica, cabría contraponer que, en cualquier caso, un «servicio u otro organismo» ya quedaría comprendido en el concepto de «persona jurídica» del artículo 4, punto 7, primera frase, del RGPD.
- 24 En definitiva, el Verwaltungsgerichtshof no puede inferir con claridad si un «servicio u otro organismo» en el sentido del artículo 4, apartado 7, del RGPD ha de gozar de personalidad jurídica y si la Oficina del Gobierno del estado federado

del Tirol, que no es una persona física ni jurídica y que, en el presente asunto, tampoco es una autoridad, puede ser considerada válidamente por el Derecho de un Estado miembro responsable del tratamiento a efectos del artículo 4, apartado 7, *in fine*, del RGPD.

- 25 En opinión del Comité Europeo de Protección de Datos, la identificación expresa del responsable en la ley es determinante a la hora de establecer quién actúa como tal (véanse sus Directrices 07/2020 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y «encargado del tratamiento» en el RGPD, versión 2.0 de 7 de julio de 2021, apartado 23).
- 26 La designación de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol como responsable se hace en el artículo 2 de la Ley de Tratamiento de Datos del Tirol sin referencia a un tratamiento concreto de datos personales por parte del estado federado del Tirol, en particular al tratamiento de datos personales con fines de elaboración y envío de escritos como el que se remitió al coadyuvante. Antes bien, la designación de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol como responsable en el artículo 2 de la Ley de Tratamiento de Datos del Tirol se refiere en general a los tratamientos de datos, sin concretar cuáles. A falta de toda referencia a un tratamiento de datos concreto, en la mencionada Ley no se determinan los fines y medios de los distintos tratamientos de datos personales que efectúe o encargue el estado federado del Tirol, ya sea por sí solo, para un responsable diferente de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol o para responsables que se especifiquen.
- 27 No está claro en qué medida deben determinarse en el Derecho de los Estados miembros los fines y medios del tratamiento a efectos del artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD para que el responsable pueda estar previsto en el Derecho del Estado miembro ni si a este respecto la designación de la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol como responsable en el artículo 2 de la Ley de Tratamiento de Datos del Tirol, sin referencia a un tratamiento de datos personales concreto y sin especificar los fines y medios de dicho tratamiento, es conforme con el artículo 4, punto 7, del RGPD y resulta vinculante para la autoridad de control o para los órganos jurisdiccionales en un procedimiento de reclamación con arreglo al artículo 77 del RGPD.
- 28 La referencia a un tratamiento concreto en la designación legal del responsable de conformidad con el artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD es fundamental, ante todo, para los supuestos de licitud del artículo 6, apartado 1, letras c) y e), del RGPD. A tenor de estas disposiciones, el tratamiento será lícito si es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento [letra c)] o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento [letra e)].
- 29 Asimismo, de los supuestos de licitud aquí pertinentes, del artículo 6, apartado 1, letras c) y e), del RGPD y de la finalidad del artículo 4, punto 7, del RGPD de

garantizar una protección eficaz y completa de los interesados se deduce que, con arreglo al Derecho de los Estados miembros, solo puede designarse como responsable a quien esté legalmente facultado y efectivamente capacitado para determinar (solo o junto con otros) los fines y medios del tratamiento de datos personales concreto, para ejercer un control efectivo y para efectuar las operaciones que se exigen, cesar en las actividades prohibidas y observar las obligaciones establecidas en el RGPD, así como los principios pertinentes del tratamiento de datos.

- 30 Como ya se ha expuesto en los apartados 9 a 12 de la presente resolución, la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol no determinó los fines y medios del tratamiento ni contribuyó tampoco a tal decisión atendiendo a sus propios objetivos, ni siquiera en relación con fases concretas del tratamiento de datos personales subyacente al escrito dirigido al coadyuvante. Así las cosas, el Verwaltungsgerichtshof alberga dudas acerca de la posibilidad de que el Derecho del Estado miembro designe a la Oficina del Gobierno del estado federado del Tirol como responsable a efectos del artículo 4, punto 7, *in fine*, del RGPD.

DOCUMENTO DE TRABAJO