

I

La cuestión esencial planteada en esta consulta se refiere al modo de articular el régimen de protección de datos personales en relación con la Guía Prop de personas de la CVA, al haber surgido algunas dudas en lo relativo a la determinación de los distintos roles que deben corresponder a los diferentes órganos con competencias en la materia dentro de la Administración Pública Valenciana.

A continuación traemos a colación, en síntesis, los principales preceptos de la normativa autonómica aplicables a esta consulta. En primer lugar, el Decreto 191/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se regula la atención a la ciudadanía, el registro de entrada y salida de escritos y la ordenación de las oficinas de registro en la Administración de la Generalitat, dispone su ámbito de aplicación en el artículo 2 con el siguiente tenor literal: *“Este decreto será de aplicación: 1. A la Administración de la Generalitat, entendiéndose por tal el conjunto de órganos y unidades administrativas en los que se estructuran los servicios centrales y periféricos de la Presidencia de la Generalitat y de cada una de las consellerías, así como las entidades autónomas, vinculadas o dependientes de la misma. 2. A los ciudadanos en su relación con las entidades referidas en el apartado anterior”*. Por su parte, el artículo 15 regula la guía PROP electrónica del modo que sigue (el subrayado es nuestro): *“1. La Guía PROP Electrónica publicada en el portal corporativo de la Generalitat recoge, a través de un punto único de acceso, toda aquella información administrativa que puede ser de interés para los ciudadanos, empresas y otras administraciones públicas. Integra el catálogo de procedimientos administrativos de la Generalitat y su sector público. 2. La Guía PROP Electrónica es un servicio electrónico desde el que se accede a: a) El catálogo de procedimientos administrativos de la Generalitat y su sector público, con la información general sobre cualquier trámite o procedimiento que pueda o deba realizarse ante la Administración de la Generalitat, así como sobre las ofertas de empleo público. b) Los formularios para iniciar*

procedimientos y realizar trámites, permitiendo la descarga de los mismos y su cumplimentación. c) La tramitación electrónica, en su caso. d) La información sobre la organización, competencias, dirección, teléfono, fax y correo electrónico de todas las unidades administrativas de la Administración de la Generalitat, así como su mapa de localización. e) La información sobre el personal al servicio de la Generalitat y sus entidades autónomas, vinculadas o dependientes: identificación y localización. f) La relación de las oficinas de registro a las que el ciudadano se puede dirigir en la Comunitat Valenciana para presentar documentación dirigida a la Administración de la Generalitat y a sus entidades autónomas, vinculadas o dependientes. g) La suscripción al Boletín de Novedades de la Generalitat, que facilita información de las últimas novedades que se produzcan en trámites, servicios y ofertas de empleo público. h) Otros servicios que puedan establecerse.

3. La Guía PROP Electrónica facilitará un acceso universal a los diferentes tipos de usuario mediante el uso de tecnología de uso común y mediante el cumplimiento de los estándares vigentes de accesibilidad.

4. La Guía PROP Electrónica será competencia de la consellería competente en materia de atención al ciudadano.

Del mismo modo, resulta igualmente importante conocer la regulación contenida en el artículo 9 del Decreto 130/2012, de 24 de agosto, del Consell, por el que se establece la organización de la seguridad de la información de la Generalitat, sobre Responsable de Ficheros de Datos de Carácter Personal: “1. *El Responsable de los Ficheros de Datos de Carácter Personal tiene la misión de velar, dentro de su ámbito de competencia, por el cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como del Reglamento de desarrollo de la misma aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. Debe ejercer sus funciones de forma coordinada con el Responsable de Seguridad de la Información.* 2. *Se designa Responsable de los Ficheros de Datos de Carácter Personal de cada Conselleria o entidad autónoma dependiente, a la persona titular del órgano al que correspondan las funciones establecidas en el artículo 69 de la Ley del Consell en cada Conselleria y del órgano de carácter directivo que tenga atribuidas las competencias sobre los servicios comunes de cada entidad autónoma*”. Como vemos dicho precepto remite al artículo 69 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, en cuya virtud se estipula que: “1. *Bajo la directa dependencia del President y de cada Conseller, se creará la*

Subsecretaría, que llevará a cabo la inspección de todos los servicios de su ámbito, ostentando la jefatura de todo el personal de la misma.

2. Asimismo, los Subsecretarios tienen competencia respecto a los servicios comunes, la supervisión y recopilación de documentos, y asistencia en las materias propias de cada Consellería (...)

Por lo expuesto, comoquiera que el artículo 15 del Decreto 191/2014 atribuye la competencia de la Guía Prop Electrónica a la Consellería competente en materia de atención al ciudadano, y que el art 9 del Decreto 130/2012, atribuye la condición de Responsable de los Ficheros de Datos de Carácter Personal de cada Conselleria o entidad autónoma dependiente, al titular de la Subsecretaría de cada Conselleria o al órgano directivo que tenga atribuidas las competencias de los servicios comunes de cada entidad autónoma, la entidad consultante desea saber si resultaría o no aplicable el régimen de la corresponsabilidad previsto en el artículo 26 RGPD entre los diferentes órganos con participación de un modo u otro en la publicación de la Guía Prop de la Generalitat.

II

Sentados los términos de la consulta objeto de este informe, la resolución de la misma exige comenzar con el análisis del rol que deben desempeñar cada uno de los órganos de la Administración Valenciana con competencias en materia de protección de datos, cuya participación, ya sea directa o indirectamente, pueda incidir en la elaboración, mantenimiento y actualización de la Guía Prop en relación con la regulación prevista en el vigente RGPD. A este respecto resulta necesario comenzar señalando que, a día de hoy, ha desaparecido de la regulación la categoría de “responsable del fichero”, lo que hace necesario revisar la terminología empleada por la normativa autonómica de referencia en donde se observa el uso de terminología ya obsoleta.

Con carácter previo al mencionado análisis del rol que deben desempeñar los intervinientes en el tratamiento de datos personales que se deriva de la elaboración de la Guía Prop, y teniendo en cuenta la terminología utilizada en la normativa autonómica de referencia del concepto de “responsable de ficheros de carácter personal”, bajo el actual régimen del

RGPD esta Agencia ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros en el Informe 94/2022 citado también en nuestro informe 18/2023, en el que se aborda la redacción de un proyecto de una disposición de carácter general dónde se utiliza dicho término:

(...)conviene indicar que una de las novedades del RGPD, es que la noción de “fichero” ya no es uno de los elementos clave del sistema de protección de datos, ya no puede ser considerada como piedra angular del sistema, que venía a determinar por su mera existencia la aplicación de la normativa y otorgaba una posición relevante a determinados intervinientes en el tratamiento de datos como era el “responsable del fichero” y suponía el sometimiento al régimen sancionador previsto en la hoy derogada LOPD de 1999 (Artículo 43).

Ahora la regulación se centra principalmente en el “tratamiento” como eje fundamental en la normativa de protección de datos.

La pérdida de relevancia de dicho elemento, la encontramos, por ejemplo, en el Capítulo IV del RGPD, bajo la denominación “Responsable del tratamiento y encargado del tratamiento” únicamente se regulan estas figuras junto con los supuestos de corresponsabilidad. Es decir, ha desaparecido la figura del responsable del fichero, como tampoco aparece en las definiciones del artículo 4 como si lo hace el responsable y el encargado.

Asimismo, otra muestra de la pérdida de relevancia del fichero como elemento en protección de datos, se observa con la desaparición de la obligación de inscribir el fichero en el extinto Registro General de Ficheros de la AEPD que ha sido suprimida de la actual normativa, pudiendo entenderse sustituido por la obligación de disponer de un Registro de Actividades del Tratamiento, en los supuestos previstos en el artículo 30 del RGPD y artículo 31 de la LOPDGDD.

En la actualidad, la noción de fichero la encontramos en el RGPD, únicamente, en el apartado de definiciones (artículo 4.6) y como elemento de aplicación material del reglamento, cuando estemos ante el tratamiento no automatizado de datos personales que estén “contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero” (artículo 2.1).

Es decir, resulta obvio la aplicación residual del concepto del fichero en la vigente normativa de protección de datos, en comparación con el régimen jurídico que se derivaba de la Directiva 95/46/CE.

En consecuencia, la redacción del precepto en lo que se refiere a este aspecto ha de considerarse obsoleta pues parece obedecer a la anterior regulación, al indicar “fichero titularidad de (...)”, a pesar de no hacerlo expresamente, está utilizando implícitamente el concepto de “responsable del fichero” que hoy en día no consta ni en el RGPD ni en la LOPDGDD. Por lo que se propone su eliminación.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte a la consultante la conveniencia de adecuar cuanto antes la terminología utilizada en su normativa autonómica al actual marco jurídico de protección de datos, lo que implicará la necesaria supresión de la figura de responsable del fichero de carácter personal en tanto no tiene encaje normativo en la actualidad y puede inducir a error o confusión, debiéndose sustituir por la categoría que en cada caso corresponda.

Dicho lo cual, y tal y como venimos señalando, para la correcta aplicación de la normativa sobre protección de datos personales se exige una correcta identificación de la posición jurídica que asume cada uno de los intervinientes en el tratamiento de los datos personales, con el objeto de determinar con acierto la atribución de responsabilidades en relación con dicho tratamiento.

La importancia de dicha identificación es puesta de manifiesto por el propio RGPD en su Considerando 79:

(...)La protección de los derechos y libertades de los interesados, así como la responsabilidad de los responsables y encargados del tratamiento, también en lo que respecta a la supervisión por parte de las autoridades de control y a las medidas adoptadas por ellas, requieren una atribución clara de las responsabilidades en virtud del presente Reglamento, incluidos los casos en los que un responsable determine los fines y medios del tratamiento de forma conjunta con otros responsables, o en los que el tratamiento se lleve a cabo por cuenta de un responsable (...).

No obstante, dicha atribución de responsabilidades, de marcado carácter funcional, no siempre resulta una tarea fácil, tal y como ponen de manifiesto las dudas y las numerosas consultas que, al respecto, se reciben en esta Agencia.

De este modo, en los distintos informes que se van emitiendo, se insiste en que esta regulación pretende que no queden supuestos de actuación fuera de su ámbito de aplicación, con el fin de dotar a las autoridades de supervisión, de los elementos necesarios para desarrollar su función y, en definitiva, para brindar a los ciudadanos europeos, la protección que merecen sus datos de carácter personal. Por tanto, cualquier actividad que conlleve el tratamiento de datos personales será atribuible a algún sujeto que cumpla los requisitos de las distintas categorías que ofrece el RGPD.

El RGPD define en su artículo 4.7 la figura del responsable del tratamiento o responsable como (el subrayado es nuestro): *“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.”*

Y en su artículo 4.8 define la figura del encargado del tratamiento o encargado como *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento”*.

En este sentido debe indicarse, que la figura del encargado del tratamiento obedece a la necesidad de dar respuesta a fenómenos como la externalización de servicios por parte de las empresas y otras entidades, de manera que en aquellos supuestos en que el responsable del tratamiento encomiende a un tercero la prestación de un servicio que lleve aparejado el tratamiento de datos personales estaremos ante un tratamiento realizado por cuenta del responsable.

Lo que no implica necesariamente que los datos objeto de tratamiento, sean titularidad del responsable, sino que las operaciones de tratamiento, entre las que se encuentra, por ejemplo, la recogida, se atribuyan al responsable.

Esto significa que el tratamiento de los datos se realiza por el encargado en nombre del responsable como si fuera este mismo quien lo llevase a cabo.

Como otra manifestación del principio de responsabilidad proactiva, el RGPD impone al responsable del tratamiento, una obligación de diligencia a la hora de elegir un encargado de tratamiento al indicar en el Considerando 81 lo siguiente: (...) *Para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento respecto del tratamiento que lleve a cabo el encargado por cuenta del responsable, este, al encomendar actividades de tratamiento a un encargado, debe recurrir únicamente a encargados que ofrezcan suficientes garantías, en particular en lo que respecta a conocimientos especializados, fiabilidad y recursos, de cara a la aplicación de medidas técnicas y organizativas que cumplan los requisitos del presente Reglamento, incluida la seguridad del tratamiento.(...).*

En cuanto al soporte formal de la relación entre responsable y encargado, el artículo 28 del RGPD exige en su apartado tercero la existencia de un contrato u otro acto jurídico con arreglo al derecho de la Unión o de los Estados miembros que vincule al encargado respecto del responsable. Contrato o acto jurídico que deberá constar por escrito, inclusive en formato electrónico, como señala el apartado 9 de dicho artículo.

Entre las determinaciones que debe contener dicho contrato se recoge en primer lugar la estipulación de que el encargado *"tratará los datos personales únicamente siguiendo instrucciones documentadas del responsable, inclusive con respecto a las transferencias de datos personales a un tercer país o una organización internacional, salvo que esté obligado a ello en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al encargado; en tal caso, el encargado informará al responsable de esa exigencia legal previa al tratamiento, salvo que tal Derecho lo prohíba por razones importantes de interés público"*. Asimismo, el número 10 del artículo 28, establece que *"Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 82, 83 y 84, si un encargado del tratamiento infringe el presente Reglamento al determinar los fines y medios del tratamiento, será considerado responsable del tratamiento con respecto a dicho tratamiento."*

En cuanto a las obligaciones generales del responsable y del encargado del tratamiento, hay que tener en cuenta, además de las derivadas del cumplimiento de los principios generales previstos en el artículo 5 del RGPD, del derecho de información previsto en los artículos 13 y 14 del RGPD, y de las obligaciones derivadas del principio responsabilidad proactiva, lo dispuesto en el artículo 28 de la LOPDGDD, que indica lo siguiente:

1. Los responsables y encargados, teniendo en cuenta los elementos enumerados en los artículos 24 y 25 del Reglamento (UE) 2016/679, determinarán las medidas técnicas y organizativas apropiadas que deben aplicar a fin de garantizar y acreditar que el tratamiento es conforme con el citado reglamento, con la presente ley orgánica, sus normas de desarrollo y la legislación sectorial aplicable. En particular valorarán si procede la realización de la evaluación de impacto en la protección de datos y la consulta previa a que se refiere la Sección 3 del Capítulo IV del citado reglamento.

2. Para la adopción de las medidas a que se refiere el apartado anterior los responsables y encargados del tratamiento tendrán en cuenta, en particular, los mayores riesgos que podrían producirse en los siguientes supuestos:

a) Cuando el tratamiento pudiera generar situaciones de discriminación, usurpación de identidad o fraude, pérdidas financieras, daño para la reputación, pérdida de confidencialidad de datos sujetos al secreto profesional, reversión no autorizada de la seudonimización o cualquier otro perjuicio económico, moral o social significativo para los afectados.

b) Cuando el tratamiento pudiese privar a los afectados de sus derechos y libertades o pudiera impedirles el ejercicio del control sobre sus datos personales.

c) Cuando se produjese el tratamiento no meramente incidental o accesorio de las categorías especiales de datos a las que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) 2016/679 y 9 y 10 de esta ley orgánica o de los datos relacionados con la comisión de infracciones administrativas.

d) Cuando el tratamiento implicase una evaluación de aspectos personales de los afectados con el fin de crear o utilizar perfiles personales de los mismos, en particular mediante el análisis o la predicción de aspectos referidos a su rendimiento en el trabajo, su situación económica, su salud, sus preferencias o intereses personales, su fiabilidad o comportamiento, su solvencia financiera, su localización o sus movimientos.

- e) Cuando se lleve a cabo el tratamiento de datos de grupos de afectados en situación de especial vulnerabilidad y, en particular, de menores de edad y personas con discapacidad.
- f) Cuando se produzca un tratamiento masivo que implique a un gran número de afectados o conlleve la recogida de una gran cantidad de datos personales.
- g) Cuando los datos personales fuesen a ser objeto de transferencia, con carácter habitual, a terceros Estados u organizaciones internacionales respecto de los que no se hubiese declarado un nivel adecuado de protección.
- h) Cualesquiera otros que a juicio del responsable o del encargado pudieran tener relevancia y en particular aquellos previstos en códigos de conducta y estándares definidos por esquemas de certificación.

Como ya señalaba el Grupo del artículo 29, en su Dictamen 1/2010 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y «encargado del tratamiento», el concepto de responsable era un concepto funcional dirigido a la asignación de responsabilidades, indicando que *“El concepto de «responsable del tratamiento» y su interacción con el concepto de «encargado del tratamiento» desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la Directiva 95/46/CE, puesto que determinan quién debe ser responsable del cumplimiento de las normas de protección de datos y la manera en que los interesados pueden ejercer sus derechos en la práctica. El concepto de responsable del tratamiento de datos también es esencial a la hora de determinar la legislación nacional aplicable y para el ejercicio eficaz de las tareas de supervisión conferidas a las autoridades de protección de datos”*.

Asimismo, el citado Dictamen destacaba *“las dificultades para poner en práctica las definiciones de la Directiva en un entorno complejo en el que caben muchas situaciones hipotéticas que impliquen la actuación de responsables y encargados del tratamiento, solos o conjuntamente, y con distintos grados de autonomía y responsabilidad”* y que *“El Grupo reconoce que la aplicación concreta de los conceptos de responsable del tratamiento de datos y encargado del tratamiento de datos se está haciendo cada vez más compleja. Esto se debe ante todo a la creciente complejidad del entorno en el que se usan estos conceptos y, en particular, a una tendencia en aumento,*

tanto en el sector privado como en el público, hacia una diferenciación organizativa, combinada con el desarrollo de las TIC y la globalización, lo cual puede dar lugar a que se planteen cuestiones nuevas y difíciles y a que, en ocasiones, se vea disminuido el nivel de protección de los interesados”.

No obstante, en el momento actual, hay que tener en cuenta que el RGPD ha supuesto un cambio de paradigma al abordar la regulación del derecho a la protección de datos personales, que pasa a fundamentarse en el principio de «accountability» o «responsabilidad proactiva» tal y como ha señalado reiteradamente la AEPD (Informe 17/2019, entre otros muchos) y se recoge en la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD): *“la mayor novedad que presenta el Reglamento (UE) 2016/679 es la evolución de un modelo basado, fundamentalmente, en el control del cumplimiento a otro que descansa en el principio de responsabilidad activa, lo que exige una previa valoración por el responsable o por el encargado del tratamiento del riesgo que pudiera generar el tratamiento de los datos de carácter personal para, a partir de dicha valoración, adoptar las medidas que procedan”*. Dentro de este nuevo sistema, **es el responsable del tratamiento el que, a través de los instrumentos regulados en el propio RGPD como el registro de actividades del tratamiento, el análisis de riesgos o la evaluación de impacto en la protección de datos personales, debe garantizar la protección de dicho derecho mediante el cumplimiento de todos los principios recogidos en el artículo 5.1 del RGPD, documentando adecuadamente todas las decisiones que adopte al objeto de poder demostrarlo.**

Asimismo, partiendo de dicho principio de responsabilidad proactiva, dirigido esencialmente al responsable del tratamiento, y al objeto de reforzar la protección de los afectados, el RGPD ha introducido nuevas obligaciones exigibles no sólo al responsable, sino en determinados supuestos, también al encargado del tratamiento, quien podrá ser sancionado en caso de incumplimiento de las mismas.

Por otro lado, debe abordarse también la figura del corresponsable del tratamiento, o supuestos de corresponsabilidad que el artículo 26 del RGPD prevé:

“1. Cuando dos o más responsables determinen conjuntamente los objetivos y los medios del tratamiento serán considerados corresponsables del tratamiento. Los corresponsables determinarán de modo transparente y de mutuo acuerdo sus responsabilidades respectivas en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el presente Reglamento, en particular en cuanto al ejercicio de los derechos del interesado y a sus respectivas obligaciones de suministro de información a que se refieren los artículos 13 y 14, salvo, y en la medida en que, sus responsabilidades respectivas se rijan por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a ellos. Dicho acuerdo podrá designar un punto de contacto para los interesados.

2. El acuerdo indicado en el apartado 1 reflejará debidamente las funciones y relaciones respectivas de los corresponsables en relación con los interesados. Se pondrán a disposición del interesado los aspectos esenciales del acuerdo.

3. Independientemente de los términos del acuerdo a que se refiere el apartado 1, los interesados podrán ejercer los derechos que les reconoce el presente Reglamento frente a, y en contra de, cada uno de los responsables”.

De nuevo, las Directrices 07/2020 del CEPD ofrecen criterios para identificar una situación de corresponsabilidad, entendiendo que (el subrayado es nuestro):

51. “En términos generales, existe una corresponsabilidad del tratamiento concreta cuando diferentes partes determinan conjuntamente los objetivos y los medios del tratamiento”

Y partiendo igualmente de que 52. “La evaluación de la corresponsabilidad debe basarse en un análisis fáctico, y no en un análisis formal, de la influencia real sobre los fines y los medios del tratamiento”.

54. La corresponsabilidad puede resultar de decisiones convergentes de dos o más entidades en relación con los fines y medios esenciales. (...) un criterio importante para identificar decisiones convergentes en este contexto es si el tratamiento no sería posible sin la participación de

ambas partes en los fines y medios en el sentido de que el tratamiento por cada parte es inseparable, es decir, inextricablemente vinculado.

59. Existe corresponsabilidad del tratamiento cuando los entes que participan en el mismo tratamiento lo llevan a cabo para unos fines definidos conjuntamente. Esto es así cuando los entes participantes tratan los datos para el mismo fin o para un fin común.

68. Es importante subrayar que el uso de una infraestructura o un sistema de tratamiento de datos común no conlleva en todos los casos la calificación de las partes como corresponsables del tratamiento, en particular cuando el tratamiento que lleven a cabo sea independiente y pueda ser realizado por una de las partes sin la intervención de la otra o cuando el proveedor sea un encargado del tratamiento, por no perseguir ningún fin propio (la existencia de un mero beneficio comercial para las partes involucradas no es suficiente para que se considere fin del tratamiento).

A estos efectos, cabe recordar el análisis del CEPD expuesto en esta consulta, en cuya virtud **cuando no hay una participación conjunta en la determinación de los fines y medios del tratamiento, cabe concluir la existencia de un único responsable del tratamiento, siendo las demás partes involucradas según los casos, responsables independientes en relación con sus propios fines**, o encargados del tratamiento.

Partiendo de los criterios anteriormente señalados, y sabiendo que el responsable del tratamiento de conformidad con el artículo 4.7 RGPD es quién determina los fines y los medios del mismo, solo o junto con otros, se procede a clarificar la asignación de roles que corresponde a los distintos órganos de la Administración Valenciana con competencias en materia de protección de datos y cuya actuación afecta a la elaboración de la Guía Prop.

III

Con carácter previo cabe señalar como a la vista de la consulta planteada ni la asignación de los roles de encargados del tratamiento, rol

atribuido de manera pacífica a la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones de acuerdo con el Decreto 80/2020, de 24 de julio, del Consell, ni la atribución del rol de Delegación de Protección de Datos de la Generalitat, parecen suscitar dudas. No siendo así, por el contrario, en lo que respecta a la atribución de los roles de responsable del tratamiento respecto de la elaboración y publicación de la Guía Prop y respecto de los tratamientos relacionados con la gestión del personal de la Administración Valenciana.

A fin de clarificar la distribución de roles en materia de protección de datos más ajustada a derecho entre estas figuras resulta adecuado traer a colación algunos extractos de la reciente **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE, de fecha de 11 de enero de 2024, asunto C-231/22**.

En relación con la primera cuestión prejudicial relativa a la consideración o no como responsable del tratamiento a un Diario Oficial de un Estado Miembro encargado de publicar y archivar documentos, el TJUE concluye afirmativamente con base, en síntesis, en los siguientes razonamientos jurídicos (el subrayado es nuestro):

“27. A la luz de esta precisión preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 4, punto 7, del RGPD, el concepto de «responsable del tratamiento» incluye a las personas físicas o jurídicas, autoridades públicas, servicios u otros organismos que solos o junto con otros determinen los fines y medios del tratamiento. Esta disposición establece asimismo que, cuando los fines y medios del tratamiento estén determinados, en particular, por el Derecho de un Estado miembro, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrán ser establecidos por ese Derecho.

28 A este respecto, cabe recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta disposición tiene por objeto garantizar, mediante una definición amplia del concepto de «responsable del tratamiento», una protección eficaz y completa de los interesados (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, C 683/21, EU:C:2023:949, apartado 29, y de 5 de diciembre de 2023, Deutsche Wohnen, C 807/21, EU:C:2023:950, apartado 40 y jurisprudencia citada).

29 Habida cuenta del tenor del artículo 4, punto 7, del RGPD, interpretado a la luz de este objetivo, resulta que, para determinar si una persona o entidad

debe ser calificada de «responsable del tratamiento», en el sentido de esta disposición, es preciso averiguar si esa persona o entidad determina, por sí sola o junto con otros, los fines y medios del tratamiento o si estos vienen determinados por el Derecho nacional. Cuando tal determinación se efectúe en virtud del Derecho nacional, deberá comprobarse si dicho Derecho designa al responsable del tratamiento o establece los criterios específicos aplicables a su nombramiento.

30 A este respecto, debe precisarse que, habida cuenta de la definición amplia del concepto de «responsable del tratamiento», en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD, la determinación de los fines y medios del tratamiento y, en su caso, la designación del responsable por el Derecho nacional pueden ser no solo explícitas, sino también implícitas. En este último caso, se requiere, no obstante, que dicha determinación se desprenda con suficiente certeza del papel, de la misión y de las atribuciones encomendadas a la persona o entidad de que se trate. En efecto, la protección de los interesados se vería menoscabada si el artículo 4, punto 7, del RGPD se interpretara de manera restrictiva para abarcar únicamente los supuestos en los que los fines y medios de un tratamiento de datos realizado por una persona, una autoridad pública, un servicio o un organismo están determinados expresamente por el Derecho nacional, aun cuando tales fines y medios se desprendan, en esencia, de las disposiciones legales que regulan la actividad de la entidad de que se trate.

31 En el caso de autos, en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, en el litigio principal, el Derecho nacional no parece conferir al Moniteur belge la facultad de determinar los fines y medios de los tratamientos de datos que efectúa, premisa de la que parte la primera cuestión prejudicial. Por otra parte, de las explicaciones concordantes de la APD y del Gobierno belga en la vista se desprende que el Derecho nacional tampoco parece conferir tal facultad a la autoridad pública que gestiona el Moniteur belge, a saber, el SPF Justice.

35 En estas circunstancias, procede señalar que puede considerarse que el Moniteur belge, como servicio u organismo encargado de tratar los datos personales que figuran en sus publicaciones de conformidad con los fines y medios de tratamiento prescritos por la legislación belga, es «responsable del tratamiento», en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD.

36 *Esta conclusión no queda desvirtuada por la circunstancia de que el Moniteur belge, como subdivisión del SPF Justice, carezca de personalidad jurídica. En efecto, del tenor claro de esta disposición se desprende que puede ser responsable del tratamiento no solo una persona física o jurídica, sino también una autoridad pública, un servicio o un organismo, entidades que no están necesariamente dotadas de personalidad jurídica en función del Derecho nacional.*

37 *Asimismo, el hecho de que, en virtud del Derecho nacional, el Moniteur belge no controle, antes de su publicación en ese diario oficial, los datos personales que figuran en los actos y documentos recibidos por el citado diario oficial no puede influir en la cuestión de si el Moniteur belge puede ser calificado de responsable del tratamiento.*

38 *En efecto, si bien es cierto que el Moniteur belge debe publicar el documento en cuestión tal como está, solo él asume esta tarea y difunde a continuación el acto o el documento de que se trate. Por una parte, la publicación de tales actos y documentos sin posibilidad de control ni de modificación de su contenido está intrínsecamente vinculada a los fines y medios del tratamiento determinados por el Derecho nacional, en la medida en que la función de un diario oficial como el Moniteur belge se limita a informar al público de la existencia de esos actos y documentos, tal como se transmiten a ese diario oficial en forma de copia con arreglo al Derecho nacional aplicable, de modo que puedan oponerse a terceros. Por otra parte, sería contrario al objetivo del artículo 4, punto 7, del RGPD, mencionado en el apartado 28 de la presente sentencia, excluir del concepto de «responsable del tratamiento» al diario oficial de un Estado miembro debido a que no ejerce control alguno sobre los datos personales que figuran en sus publicaciones (véase, por analogía, la sentencia de 13 de mayo de 2014, Google Spain y Google, C 131/12, EU:C:2014:317, apartado 34).*

39 *Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 4, punto 7, del RGPD debe interpretarse en el sentido de que el servicio u organismo encargado del diario oficial de un Estado miembro, que está obligado, en particular, en virtud de la legislación de ese Estado, a publicar tal como están actos y documentos oficiales preparados por terceros bajo su propia responsabilidad con arreglo a las normas aplicables y presentados posteriormente ante una autoridad judicial que se los remite para su publicación, puede ser calificado, pese a su falta de*

personalidad jurídica, de «responsable del tratamiento» de los datos personales que figuran en esos actos y documentos, cuando el Derecho nacional de que se trate determine los fines y medios del tratamiento de datos personales efectuado por ese diario oficial”.

Por todo lo cual, atendiendo tanto al tenor literal del artículo 4.7 RGPD como a la interpretación y análisis jurisprudencial recogido en los párrafos ut supra expuestos, es posible concluir la falta de participación o determinación conjunta en la elaboración, publicación o determinación de contenidos de la Guía Prop de los distintos órganos con competencias en materia de protección de datos previstos tanto en el artículo 15 del Decreto 191/2014, como en el artículo 9 del Decreto 130/2012, pues nada de ello se ha expresado por el legislador autonómico a la luz de la normativa facilitada en esta consulta. A la luz de dicha normativa no existe fundamento legal para convenir la existencia efectiva de una participación conjunta en la determinación de los fines y medios de tratamiento de datos personales de la Guía Prop por parte del órgano competente en su elaboración y por parte de los distintos Subsecretarios de las distintas Consellerías, así como de los órganos directivos de las entidades autónomas. Por el contrario, **de la lectura de los preceptos anteriormente transcritos resulta la presencia de una pluralidad de responsables encargados de la determinación de fines y medios en el ámbito de sus respectivas competencias**. Por una parte, la Consellería competente en materia de atención ciudadana será la responsable del tratamiento de datos personales relacionados con la elaboración de la Guía Prop, y por otra, los Subsecretarios de cada Consellería serán los responsables del tratamiento de datos personales de todo el personal de la misma.

A sensu contrario, si el legislador autonómico hubiera deseado establecer un régimen de corresponsabilidad en la elaboración de esta guía debería haber conferido a los responsables del tratamiento de cada Subsecretaría la facultad de participar en la determinación de los fines y medios de la misma, algo que no se aprecia de la normativa referida ni expresa, ni implícitamente.

A mayor abundamiento, en esta misma línea de pensamiento se pronuncia el TSJUE en su **sentencia de 29 de julio de 2019, asunto C-40/17, pronunciamiento 74, negando la posibilidad de considerar responsable del tratamiento a quien no ha participado en la determinación de los fines y medios de un tratamiento**, por mucho que haya participado en la

determinación de los fines y medios del tratamiento realizado en un momento anterior o posterior de la cadena: *“De lo anterior se desprende, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 101 de sus conclusiones, que una persona física o jurídica únicamente puede ser responsable, en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 95/46, conjuntamente con otros, de las operaciones de tratamiento de datos personales cuyos fines y medios determine conjuntamente. En cambio, y sin perjuicio de una eventual responsabilidad civil prevista en el Derecho nacional al respecto, dicha persona física o jurídica no puede ser considerada responsable, en el sentido de dicha disposición, de las operaciones anteriores o posteriores de la cadena de tratamiento respecto de las que no determine los fines ni los medios”.*

IV

Comoquiera que una persona física o jurídica únicamente puede ser considerado responsable conjuntamente con otros de las operaciones de tratamiento de datos personales cuyos fines y medios determine conjuntamente, sin perjuicio de ser también posible la existencia de distintos responsables en una cadena de tratamientos en donde no hayan participado de manera conjunta en la determinación de los fines y medios de los tratamientos anteriores o posteriores que se han realizado, resulta procedente pasar a analizar las obligaciones que en materia de protección de datos corresponde respetar a los distintos responsables del tratamiento en materia de protección de datos configurados dentro de la Administración Valenciana.

A tal fin hemos de referirnos en esta ocasión a la segunda de las cuestiones prejudiciales planteadas en la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE, de fecha de 11 de enero de 2024, asunto C-231/22. En ella el TJUE resuelve si el artículo 5 RGPD debe interpretarse en el sentido de ser o no el único obligado a cumplir con las obligaciones que incumben al responsable del tratamiento el Diario Oficial de un Estado Miembro con exclusión de otros organismos públicos que hayan tratado previamente los datos personales contenidos en los documentos objeto de publicación (el subrayado es nuestro):

“41 De entrada, procede recordar que, en virtud del artículo 5, apartado 2, del RGPD, el responsable del tratamiento es responsable del cumplimiento de los principios establecidos en forma de obligaciones en el apartado 1 de dicho artículo y debe poder demostrar que se cumplen estos principios.

42 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el tratamiento de los datos personales objeto del litigio principal que se confió al Moniteur belge es a la vez posterior al tratamiento efectuado por el notario y por la Secretaría del tribunal competente y técnicamente diferente del tratamiento efectuado por estas dos entidades en la medida en que viene a añadirse a él. En efecto, las operaciones efectuadas por el Moniteur belge le son confiadas por la legislación nacional e implican, en particular, la transformación digital de los datos que figuran en los actos o extractos de actos que se le presentan, la publicación de estos, su puesta a disposición para un público amplio y su conservación.

43 Por consiguiente, debe considerarse que el Moniteur belge es, en virtud del artículo 5, apartado 2, del RGPD, responsable del respeto de los principios contemplados en el apartado 1 de dicho artículo, en lo que respecta a los tratamientos que debe efectuar en virtud del Derecho nacional, y, por tanto, de todas las obligaciones que el RGPD impone al responsable del tratamiento.

44 A continuación, habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente acerca de si tal diario oficial es el único responsable de esos tratamientos, procede recordar que, como resulta del tenor del artículo 4, punto 7, del RGPD, esta disposición establece no solo que los fines y medios del tratamiento de datos personales pueden ser determinados conjuntamente por varias personas como responsables del tratamiento, sino también que el propio Derecho nacional puede determinar dichos fines y medios y designar al responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento.

45 De este modo, en el marco de una cadena de tratamientos efectuados por distintas personas o entidades y relativos a los mismos datos personales, el Derecho nacional puede determinar los fines y medios del conjunto de los tratamientos llevados a cabo sucesivamente por esas diferentes personas o entidades, de forma que estas sean consideradas corresponsables del tratamiento.

46 *Por otra parte, procede recordar que el artículo 26, apartado 1, del RGPD establece una corresponsabilidad cuando dos o más responsables del tratamiento determinan conjuntamente los objetivos y los medios del tratamiento de datos personales. Esta disposición establece asimismo que los corresponsables del tratamiento deben determinar de modo transparente, de mutuo acuerdo, sus responsabilidades respectivas en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por dicho Reglamento, salvo y en la medida en que sus responsabilidades respectivas se rijan por el Derecho de la Unión o del Estado miembro que se les aplique.*

47 *Así pues, de dicha disposición se desprende que las responsabilidades respectivas de los corresponsables del tratamiento de datos personales no dependen necesariamente de la existencia de un acuerdo entre los diferentes responsables (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, C 683/21, EU:C:2023:949, apartados 44 y 45), sino que pueden derivarse del Derecho nacional.*

48 *Además, el Tribunal de Justicia ha declarado, por una parte, que basta con que una persona influya, con sus propios fines, en el tratamiento de datos personales y participe por ello en la determinación de los fines y medios de dicho tratamiento para poder ser considerada corresponsable del tratamiento y, por otra parte, que la corresponsabilidad de varios agentes por un mismo tratamiento no presupone que cada uno de ellos tenga acceso a los datos personales de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, C 683/21, EU:C:2023:949, apartados 40 a 43 y jurisprudencia citada).*

49 *De los apartados 44 a 48 de la presente sentencia se desprende que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, en relación con el artículo 4, punto 7, del RGPD, la corresponsabilidad de varios agentes de una cadena de tratamiento relativa a los mismos datos personales puede establecerse por el Derecho nacional siempre que las diferentes operaciones de tratamiento estén unidas por fines y medios determinados por ese Derecho y que este fije las obligaciones respectivas de cada uno de los corresponsables del tratamiento.*

50 *Debe precisarse que tal determinación de los fines y medios que unen los diferentes tratamientos efectuados por varios agentes de una cadena, así como de sus obligaciones respectivas, puede efectuarse no solo de manera directa, sino también indirecta por el Derecho nacional, siempre que, en este*

último supuesto, pueda deducirse de manera suficientemente explícita de las disposiciones legales que regulan las personas o entidades afectadas y el tratamiento de los datos personales que estas efectúan en el marco de la cadena de tratamiento impuesta por ese Derecho.

51 *Por último, y a todos los efectos pertinentes, debe precisarse que, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que el servicio u organismo encargado del Moniteur belge no es responsable exclusivo, sino corresponsable, del cumplimiento de los principios contemplados en el artículo 5, apartado 1, del RGPD en lo que respecta a los datos que figuran en el pasaje objeto del litigio principal, tal conclusión no prejuzgaría en modo alguno la cuestión de si, a la luz, en particular, de las excepciones previstas en el artículo 17, apartado 3, letras b) y d), del RGPD, procede estimar la solicitud de supresión presentada por la persona física mencionada en el apartado 13 de la presente sentencia.*

52 *Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 2, del RGPD, en relación con los artículos 4, punto 7, y 26, apartado 1, de este, debe interpretarse en el sentido de que el servicio u organismo encargado del diario oficial de un Estado miembro, calificado de «responsable del tratamiento», en el sentido del artículo 4, punto 7, de dicho Reglamento, es el único responsable del cumplimiento de los principios contemplados en el artículo 5, apartado 1, de este en lo que atañe a las operaciones de tratamiento de datos personales que debe realizar en virtud del Derecho nacional, a menos que de ese Derecho se derive la corresponsabilidad con otras entidades respecto de esas operaciones”.*

En los preceptos ut supra expuestos el TJUE tras volver a recordar la posibilidad del legislador nacional de establecer la corresponsabilidad de varios agentes intervinientes en una cadena de tratamiento a través de su participación conjunta en la determinación de fines y medios de dicho tratamiento, añade que con independencia de apreciarse o no dicho supuesto de corresponsabilidad **el artículo 5 RGPD en relación con el artículo 4.7 RGPD debe interpretarse en el sentido de que el responsable del tratamiento es, en todo caso, responsable del cumplimiento de los principios previstos en el citado artículo 5 RGPD en lo que atañe a las operaciones de tratamiento por él realizadas.**

Por lo tanto, ex artículo 5.2 RGPD cada responsable del tratamiento responde no solo del cumplimiento, sino también de la acreditación del cumplimiento de los principios recogidos en el artículo 5.1 RGPD, lo que implicará, entre otras, la obligación de los responsables del tratamiento de cada Consellería de comunicar los datos personales al responsable de la elaboración de la guía con arreglo al principio de minimización de datos, así como su obligación de garantizar la exactitud y actualización de los mismos; todo ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones del citado precepto que como responsable del tratamiento corresponda respetar al encargado de la elaboración de la guía Prop.

CONCLUSIONES

Primera: A efectos de clarificar la asignación de roles que corresponde a los distintos órganos de la Administración Valenciana con competencias en materia de protección de datos y cuya actuación afecta a la elaboración de la Guía Prop conviene conocer la definición y delimitación prevista en el actual sistema de protección de datos en torno a las figuras del responsable del tratamiento, encargado del tratamiento y corresponsabilidad.

En cuanto a la figura del responsable del tratamiento de acuerdo con el artículo 4.7 RGPD se trata de aquella persona física o jurídica que, sola o junto con otras, determina los fines y medios del tratamiento. Asimismo, dentro del nuevo sistema normativo previsto en el RGPD es el **responsable del tratamiento el que, a través de los instrumentos regulados en el propio RGPD como el registro de actividades del tratamiento, el análisis de riesgos o la evaluación de impacto en la protección de datos personales, debe garantizar la protección de dicho derecho mediante el cumplimiento de todos los principios recogidos en el artículo 5.1 del RGPD, documentando adecuadamente todas las decisiones que adopte al objeto de poder demostrarlo.**

Respecto a la figura del corresponsable regulada en el artículo 26 RGPD, el CEPD ha establecido en sus Directrices 07/2020 los criterios esenciales para identificar una situación de corresponsabilidad, pudiendo destacar entre sus consideraciones que **cuando no hay una participación conjunta en la determinación de los fines y medios del tratamiento, cabe concluir la existencia de un único responsable del tratamiento, siendo las**

demás partes involucradas según los casos, responsables independientes en relación con sus propios fines, o encargados del tratamiento.

Segunda: A la luz de la normativa autonómica referida en esta consulta resulta que ni el artículo 15 del Decreto 191/2014, ni el artículo 9 del Decreto 130/2012, han previsto ni expresa ni implícitamente la participación o determinación conjunta en la elaboración, publicación o determinación de contenidos de la Guía Prop de los distintos órganos con competencias en materia de protección de datos, lo que permite concluir la falta de fundamentación legal de una participación conjunta en dicha determinación de fines y medios.

Por el contrario, **de la lectura de los preceptos indicados resulta la presencia de una pluralidad de responsables encargados de la determinación de fines y medios en el ámbito de sus respectivas competencias**. Por una parte, la Consellería competente en materia de atención ciudadana será la responsable del tratamiento de datos personales relacionados con la elaboración de la Guía Prop, y por otra, los Subsecretarios de cada Consellería serán los responsables del tratamiento de datos personales de todo el personal de la misma.

Por lo tanto, a la luz de la normativa autonómica de referencia, y de acuerdo con la doctrina jurisprudencial sentada, por todas, en las sentencias del TJUE de fecha de **11 de enero de 2024, asunto C-231/22, y de 29 de julio de 2019, asunto C-40/17**, nos encontramos ante distintos responsables de tratamiento cada uno dentro de su propio ámbito competencial.

Tercera: En relación con las obligaciones que en materia de protección de datos corresponde respetar a los distintos responsables del tratamiento en materia de protección de datos resulta procedente concluir, tal y como resulta de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE, de fecha de 11 de enero de 2024, asunto C-231/22, que **el artículo 5 RGPD en relación con el artículo 4.7 RGPD debe interpretarse en el sentido de que el responsable del tratamiento es, en todo caso, responsable del cumplimiento de los principios previstos en el citado artículo 5 RGPD en lo que atañe a las operaciones de tratamiento por él realizadas**. Y ello con independencia de

resultar aplicable la figura de la corresponsabilidad, por apreciarse la participación conjunta de varias personas en la determinación de los fines y medios del tratamiento, o de apreciarse la existencia de distintos responsables en una determinada cadena de tratamientos.