

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES



Juan Francisco Rodríguez Ayuso

Control externo de los obligados por el tratamiento de datos personales

JFB
BOSCH EDITOR



Esta monografía constituye el tercer libro de la colección sobre protección de datos personales y persigue aglutinar todos los aspectos concernientes a las autoridades de control como organismos públicos e independientes encargados de supervisar la normativa vigente sobre la materia, emanada, a nivel europeo, del Reglamento general de protección de datos (RGPD) y, a nivel interno, complementando y desarrollando a aquel, por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

En concreto, a lo largo de este estudio se abordan, en primer lugar, tres aspectos fundamentales en la configuración teórico-jurídica de las autoridades de control: las competencias con las que cuentan, las funciones que deben realizar (de naturaleza coercitiva; relativas a la prestación y promoción del derecho a la protección de datos, y aquellas orientadas a la cooperación con otras autoridades de control, Administraciones Públicas y otros poderes estatales) y los poderes (de investigación, correctivos y de autorización y consultivos) que permiten el cumplimiento de las obligaciones anteriores.

En segundo lugar, y como continuación coherente con las bases establecidas en el capítulo anterior, analizaremos los mecanismos de cooperación y coherencia entre autoridades de control. Dentro de este apartado, tienen especial cabida los instrumentos en materia de asistencia mutua, el mecanismo de coherencia y el procedimiento de urgencia, además del derecho que ostenta el titular de los datos personales objeto de tratamiento de presentar reclamaciones ante las autoridades de control y de interponer recursos ante jueces y tribunales. Por último, y relacionado con todo ello, se acometerá el surgimiento y evolución del Comité Europeo de Protección de Datos y su salto evolutivo respecto del extinto Grupo de Trabajo del Artículo 29.

Por último, diseccionaremos los rasgos definitorios del Derecho indemnizatorio y del sistema de responsabilidad de los obligados por el contenido de la norma, al igual que el régimen sancionador y las peculiaridades propias de las infracciones cometidas por las Administraciones Públicas.

Libro, por tanto, de estudio obligatorio para todo aquel que pretenda profundizar en algunos de los aspectos más importantes de la protección de datos y del Derecho digital de nuestros días.

____ COLECCIÓN MONOGRAFÍAS ____
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Control externo de los obligados por el tratamiento de datos personales

JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO

Barcelona
2020

JIB
BOSCH EDITOR

© ABRIL 2020 JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO
juanfrancisco.rodriguez@unir.es
Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)
Av. de la Paz, 137
26006 Logroño, La Rioja, España

© ABRIL 2020 
Librería Bosch, S.L.
<http://www.jmboscheditor.com>
<http://www.librieriabosch.com>
E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-121751-9-6
ISBN digital: 978-84-121920-0-1
D.L.: B8867-2020

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

Índice

Abreviaturas.....	11
Introducción.....	15
CAPÍTULO PRIMERO	
Atribuciones de las autoridades de control: nuevo paradigma	21
I. Nueva configuración de las autoridades de control	21
II. Autoridades de control independientes.....	27
III. Competencias de las autoridades de control.....	41
IV. Funciones de las autoridades de control.....	53
1. Funciones de naturaleza coercitiva	53
2. Funciones relativas a la prestación y promoción del derecho a la protección de datos	56
3. Funciones orientadas a la cooperación con otras autoridades de control, Administraciones Públicas y otros poderes estatales	58
V. Poder de las autoridades de control.....	60
1. Poderes de investigación.....	61
2. Poderes correctivos.....	68
3. Poderes de autorización y consultivos.....	70
CAPÍTULO SEGUNDO	
Cooperación y coherencia de las autoridades de control. El nacimiento del Comité Europeo de Protección de Datos.....	75

I.	Principios generales en materia de cooperación entre autoridades de control en materia de protección de datos personales	76
II.	Coordinación del procedimiento entre las distintas autoridades de control en materia de protección de datos personales....	77
III.	Instrumentos en materia de asistencia mutua entre autoridades de control.....	80
	1. Tipos ordinarios de asistencia mutua entre autoridades de control en materia de protección de datos personales.	81
	2. Operaciones conjuntas entre distintas autoridades de control en materia de protección de datos.....	84
IV.	El mecanismo de coherencia	85
	1. La intervención como garantía de interpretación homogénea	87
	2. Procedimiento de resolución de controversias entre autoridades de control en materia de protección de datos personales en que se erige el mecanismo de coherencia...	90
V.	El procedimiento de urgencia.....	93
VI.	El derecho del interesado a presentar reclamaciones ante la autoridad de control. Supuestos	94
VII.	El derecho del interesado al recurso judicial como derecho fundamental y, a la vez, complementario	114
VIII.	El alcance del derecho a la tutela judicial efectiva por parte del interesado	117
IX.	Otros organismos relevantes en materia de protección de datos personales: el Comité Europeo de Protección de Datos	121
	1. Antecedentes y naturaleza jurídica del Comité Europeo de Protección de Datos	122
	2. Secretaría del Comité Europeo de Protección de Datos .	124
	3. Presidencia, vicepresidencia y reglas procedimentales del Comité Europeo de Protección de Datos.....	126
	4. Funciones del Comité Europeo de Protección de Datos al amparo de la nueva normativa en materia de protección de datos personales	127

CAPÍTULO TERCERO

Derecho indemnizatorio y sistema de responsabilidad.....	147
I. Rasgos definitorios del Derecho indemnizatorio y del sistema de responsabilidad al amparo de la nueva normativa en materia de protección de datos	148
1. Protección homogénea y de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros.....	149
2. Régimen general	150
3. Sistema de responsabilidad directa del responsable y/o del encargado del tratamiento	155
4. Sistema de responsabilidad subjetiva que requiere la convergencia de dolo, culpa o negligencia, donde se considera incluida la conocida como culpa <i>in vigilando</i>	156
5. Reparación integral de los daños producidos con la operación de tratamiento	162
6. Responsabilidad extracontractual en favor de los titulares de los datos personales	163
7. Responsabilidad solidaria del responsable y/o del encargado del tratamiento	164
8. Acción de reclamación de responsabilidad por daños.....	165
II. El régimen sancionador.....	167
1. Finalidad perseguida por el nuevo régimen sancionador.	167
2. Infracciones	171
2.1. Infracciones consideradas muy graves.....	178
2.2. Infracciones graves.....	193
2.3. Infracciones leves.....	209
3. Sanciones de diversa naturaleza.....	213
4. Sujetos intervinientes	214
5. Incremento sustancial de la cuantía de las sanciones. Sucinta alusión a los principios de proporcionalidad y disuasorio	217
6. Los principios de legalidad y de tipicidad	220

III. Instauración definitiva del sistema de responsabilidad proactiva del responsable y del encargado del tratamiento	223
IV. Infracciones por las Administraciones Públicas. Régimen sancionador especial	225
V. Apercibimientos y advertencias	227
Bibliografía	229

Introducción

Procede abordar, con esta nueva monografía, los aspectos básicos que caracterizan a las autoridades de control, definidas por el artículo 4.21) del Reglamento general de protección de datos como aquellas autoridades públicas independientes establecidas por los Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el artículo 51, también del RGPD¹. De igual modo, imprescindible resultará dilucidar qué establece respecto de esta figura la recién incorporada LOPDGDD².

Más concretamente, analizaremos los Capítulos VI y VII (artículos 51 a 76) RGPD y el Título VII (artículos 44 a 62) LOPDGDD. Los preceptos incluidos en sendos Capítulos abordan aspectos tan relevantes como la independencia de la que gozan las autoridades de control al amparo de la nueva comunitaria en materia de protección de datos personales, las condiciones generales que se han de aplicar a los integrantes de cada autoridad de control, las normas que regulan el establecimiento de las mismas, las competencias que asumen, las funciones que ostentan y los poderes que les son atribuidos en la actualidad, la necesaria cooperación que habrá de llevarse a cabo entre la autoridad de control principal y las demás interesadas, la asistencia mutua que tendrán que facilitarse con el objetivo de aplicar satisfactoriamente la regulación sobre protección de datos, las operaciones conjuntas que serán implementadas por las autoridades de control en determinados supuestos, los mecanismos que contribuyen a la aplicación coherente de la normativa, los dictámenes del Comité, la capacidad con que este cuenta para resolver conflictos, el procedimien-

1 DOUE L 119/1, de 04 de mayo de 2016.

2 BOE núm. 294, de 06 de diciembre de 2018.

to de urgencia o el intercambio de información entre las distintas autoridades de control.

Por su parte, la Ley interna amplía esta regulación, al disciplinar de manera específica:

De un lado, los aspectos que rodean a la autoridad de control nacional, la AEPD. Se incluye, al respecto, la normación de sus disposiciones generales, del régimen (jurídico, económico, presupuestario y de personal) que ostenta, de las funciones y potestades que le son reconocidas, de la Presidencia del órgano, del encargo legal atribuido al Consejo Consultivo de la Agencia, de la publicación de sus resoluciones, de su ámbito y personal competente, del deber de colaboración que le ha de ser prestado para llevar a cabo su actividad de investigación, del alcance de esta actividad, de la posible realización de planes de auditoría preventiva, de las potestades de regulación en forma de circulares y de la titularidad y ejercicio de la acción exterior del Estado español en materia de protección de datos.

De otro, los rasgos definitorios de las conocidas como AAPD. Esta regulación comprende aspectos básicos, como el ámbito de actuación de estos órganos autonómicos, la cooperación institucional que han de mantener con la AEPD para garantizar una aplicación coherente de la normativa sobre la materia, el necesario respecto a la normativa que han de perseguir en su actuación, la coordinación en caso de emisión de dictamen por el CEPD, su posible intervención en caso de tratamientos transfronterizos o, en definitiva, la forma en que habrán de llevarse a cabo las comunicaciones entre dicho Comité y las autoridades autonómicas cuando estas deban requerir de este la emisión de una decisión vinculante al amparo del artículo 65 RGPD.

El objetivo que se persigue con todo ello no es otro que el de dar respuesta a las deficiencias presentadas por el sistema anterior (emanado de la DPDP³ y plasmado, a su amparo y en nuestro país, en la LOPD⁴ y en el RDLOPD⁵),

3 DOCE L 281/31, de 23 de noviembre de 1995.

4 BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

5 BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008.

puestas de relieve por parte de la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, por nombre *La protección de la privacidad en un mundo interconectado. Un marco europeo de protección de datos para el siglo XXI*⁶. De acuerdo con esta comunicación:

«Conforme a la Directiva 95/46/CE, principal acto legislativo de la UE actualmente vigente en el ámbito de la protección de datos, las vías de que disponen los ciudadanos para ejercer el derecho a la protección de sus datos no están lo suficientemente armonizadas entre los Estados miembros. Idéntica deficiencia presentan las facultades de las autoridades nacionales de protección de datos, lo que les impide asegurar una aplicación coherente y efectiva de las normas. Dicho de otro modo, el ejercicio efectivo de esos derechos (especialmente cuando se trata de datos en línea) es más difícil en unos Estados miembros que en otros».

Como podemos observar, de acuerdo con la Comisión Europea, resultaba evidente que, conforme a la situación anterior personificada en la Directiva, los recursos y las competencias que correspondían a las autoridades nacionales de protección de datos diferían de manera considerable entre los distintos países comunitarios; además, añadía, el sistema de cooperación existente a nivel europeo entre dichas autoridades por medio del grupo consultivo no siempre desembocaba en una aplicación congruente de las normas, aspecto que también requería de una profunda mejora.

Además, de modo tanto más específico, se resalta la experiencia derivada del paulatino aumento de las transferencias internacionales de datos personales y las actuaciones de los responsables del tratamiento en diversos Estados miembros; y es que, a juicio de la Comisión, ello no siempre desemboca en un aumento de la cooperación entre las autoridades nacionales en materia de protección de datos. Así las cosas, la inseguridad jurídica creada por decisiones poco coherentes y, en determinados casos, contradictorias aplicadas por las autoridades de control se ven incrementadas, al igual que los costes, dando

6 Bruselas, 25.1.2012, COM(2012) 9 final.

como resultado un descenso paulatino y palpable de la credibilidad del marco jurídico en el panorama europeo.

En el contexto descrito, la nueva normativa en materia de protección de datos persigue solventar estos inconvenientes por medio de los siguientes instrumentos:

- En primer lugar, instaurando un sistema adecuado de distribución de competencias entre las autoridades nacionales en materia de protección de datos.
- En segundo lugar, configurando los requisitos necesarios para que se produzca una cooperación rápida y eficaz.
- En tercer lugar, estableciendo un mecanismo de coherencia a nivel comunitario para garantizar que las decisiones adoptadas por las autoridades internas en materia de protección de datos personales que gocen de mayor repercusión tengan en consideración las apreciaciones de las restantes autoridades interesadas y se amolden de manera plena al ordenamiento jurídico comunitario.
- En cuarto y último lugar, incrementando el rango de competencias del GTA29 de la DPDP, de manera que se convierta en un CEPD con un mayor y más eficiente número de estas.

Tras el paso por el Consejo, el Documento aportado por la Comisión Europea fue modificado, integrándose en él, como complemento, unos principios generales y un conjunto de disposiciones en materia de procedimiento no incorporados en la propuesta anterior. De este modo, el texto aprobado de forma definitiva puede ser expuesto diferenciando en él los aspectos siguientes: principios generales de cooperación, coordinación de los procedimientos nacionales, auxilio entre autoridades de protección de datos personales y mecanismo de coherencia.

Por lo demás, junto al análisis de aquellos aspectos más relevantes que rodean a las autoridades de control, también se analiza una de las potestades más importantes que les son atribuidas a las mismas, la correctiva. Esta potestad se traduce en el poder de imponer sanciones contra todo responsable del tratamiento o encargado del tratamiento cuya actuación pueda infringir o

infrinja lo dispuesto en la normativa de aplicación. Abordaremos, por tanto, el análisis del Derecho indemnizatorio y del sistema de responsabilidad configurado por el RGPD y por la LOPDGDD).

Por lo que respecta al Reglamento general de protección de datos, su artículo 82 disciplina, por primera vez en la normativa europea, el derecho indemnizatorio de los titulares de los datos personales, derivado de los daños que se causen como consecuencia del tratamiento ilícito realizado por responsables y/o encargados del tratamiento; ello constituye la novedad más relevante incorporada por este precepto. Con anterioridad, el artículo 23 DPDP incorporó un mandato dirigido a los legisladores de los Estados miembros en orden a reconocer este derecho indemnizatorio de aquellos interesados que se vieran perjudicados por un tratamiento no adecuado de sus datos personales; no obstante, en este caso, habida cuenta de que nos encontrábamos ante una Directiva, correspondía a los países comunitarios la obligación de efectuar una transposición de dicho artículo dentro de su sistema jurídico nacional, transposición que, en nuestro país, se efectuó por medio del artículo 19 LOPD.

En la actualidad, en el supuesto de que el responsable y/o el encargado del tratamiento cometa una infracción en relación a lo establecido en la normativa, causando, con dicha actuación, un daño al interesado, no sólo podrá recibir una sanción como consecuencia del acto cometido, sino que, además, podrá llegar a ser declarado responsable de la lesión y, merced a ello, tendrá la obligación de indemnizar al interesado. Parece claro que ambos instrumentos (la sanción administrativa por medio de las correspondientes autoridades nacionales de control y la responsabilidad civil que deberá afrontar el sujeto responsable merced al tratamiento ilícito que lleve a cabo de los datos del interesado) parecen tener distintos fines:

- a) De una parte, la sanción de naturaleza administrativa, como expresión del Derecho punitivo del Estado, tiene un objetivo preventivo. En este sentido, la predeterminación normativa de las infracciones y sanciones que requiere la garantía material del principio de legalidad (ex artículo 25.1 CE⁷) implica una amenaza que persigue desincentivar la actuación ilícita.

7 BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

- b) De otra parte, la institución de la acción resarcitoria del daño, de la responsabilidad civil o, en su caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración, persigue el resarcimiento al interesado de los daños y perjuicios padecidos como consecuencia del tratamiento ilegal de sus datos personales.

Al amparo de estas consideraciones, en relación a las diferentes medidas de prevención y de resarcimiento conformadas por la nueva normativa en materia de protección de datos personales para aquellos casos en que se produzca una infracción de la misma por parte del responsable y/o el encargado del tratamiento, con este estudio de investigación se persigue analizar la vía resarcitoria y la probable indemnización por los daños y perjuicios ocasionados cuando concurren los requisitos establecidos en el precitado artículo 82 RGPD.

Una vez analizada esta cuestión, abordaremos el régimen sancionador en materia de protección de datos personales, emanado de los artículos 83 y 84 RGPD y de los artículos 70 a 78 LOPDGDD.

____ COLECCIÓN MONOGRAFÍAS ____
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Figuras y responsabilidades en el tratamiento de datos personales, Juan Francisco Rodríguez Ayuso, *2019*.

Antecedentes y fundamentos del Derecho a la protección de datos, Víctor Cazorro Barahona, *2020*.

Control externo de los obligados por el tratamiento de datos personales, Juan Francisco Rodríguez Ayuso, *2020*.