



## **LA POSICIÓN TODOPODEROSA DEL TITULAR DE DATOS PERSONALES: LA DEFENSORA DEL PUEBLO EUROPEO ACOTA LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ESTOS SUJETOS PARA LA PROTECCIÓN DE INTERESES SUPERIORES\***

*A propósito de la Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo de 9 de noviembre de 2020 sobre el reglamento interno para limitar determinados derechos de los interesados en el tratamiento de sus datos personales.*

*Alba García Hernández*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 16 de marzo de 2021*

### **1. Introducción**

Con el propósito de desempeñar las funciones que les son encomendadas, el Defensor del Pueblo recaba y emplea una amplia variedad de información, entre la que se ha de considerar aquella relativa a los datos personales de las personas físicas que se vieren afectadas por el ejercicio normal de sus funciones. Por tanto, actúa como responsable del tratamiento de datos en estos supuestos, debiendo conciliar los principios rectores de su cometido –elaboración de auditorías e investigaciones internas; realización de procedimientos predisciplinarios, disciplinarios y de suspensión; lucha contra la corrupción y el fraude, así como contra el acoso y desarrollo de averiguaciones en materia

---

\* Trabajo realizado en el marco del Contrato con referencia 2020-COB-9996 financiado con cargo a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana; en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC).



de potenciales quebrantamientos de la seguridad informativa– con aquellos otros derechos y libertades reconocidos a los usuarios, ya fueran estos de carácter general o más particulares.

Así pues, para lograr dar cumplimiento a estas actividades, con fecha 10 de diciembre de 2020 se publicaba en el Diario Oficial de la Unión Europea<sup>1</sup> (en adelante, DOUE) la Decisión de la Defensora del Pueblo de 9 de noviembre de 2020 sobre el reglamento interno para limitar determinados derechos de los interesados en el tratamiento de sus datos personales<sup>2</sup> (en adelante, Decisión de 9 de noviembre de 2020 o la Decisión).

El objeto axial de esta norma es la regulación y limitación de los derechos de los sujetos cuyos datos personales fueran sometidos a tratamiento en los siguientes supuestos: 1) en materia sancionadora, 2) para la denuncia de posibles irregularidades, 3) casos de mala administración, 4) fraude y 5) cuando el tratamiento de datos personales quedara circunscrito al terreno de la cooperación y la colaboración entre instituciones o, incluso, con terceros países.

En el presente trabajo se van a delimitar los derechos y principios afectados por la Decisión, los casos en los que procede la aplicación de tales reservas, las condiciones que ha de cumplir el ente público para la aplicación legítima de estas medidas restrictivas y aquellos mecanismos de tutela que han sido previstos para la defensa de los derechos de los consumidores.

## **2. Ámbito de aplicación de la Decisión**

La Decisión objeto de análisis acuerda la implantación de reservas en el ejercicio de los derechos reconocidos a los sujetos afectados por cualquier tipo de actividad de tratamiento que acontezca sobre datos de carácter personal. Así, la norma sobre la que la Decisión tiene incidencia directa y cuya aplicación tiene por finalidad limitar es el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE [en adelante, Reglamento (UE) 2018/1725].

En concreto, el alcance de las restricciones de la Decisión concierne a:

---

<sup>1</sup> DOUE núm. 415, de 10 de diciembre de 2020, páginas 81 a 86, referencia: DOUE-L-2020-81813.

<sup>2</sup> Reglamento publicado el 21 de noviembre de 2018 en DOUE núm. 295, de 21 de noviembre de 2018, páginas 39 a 98 con referencia DOUE-L-2018-81849.



- Los principios generales rectores del tratamiento de datos personales, los cuales se encuentran recogidos en el art. 4 del Reglamento (UE) 2018/1725 y que se corresponden con los siguientes:
  - Principio de licitud, lealtad y transparencia.
  - Principio de limitación de la finalidad.
  - Principio de minimización de datos.
  - Principio de exactitud.
  - Principio de limitación del plazo de conservación.
  - Principio de integridad y confidencialidad.
  - Principio de responsabilidad proactiva.
- Por otro lado, se ocupa de los derechos del interesado *stricto sensu*, recogidos en el Capítulo III (arts. 14 a 22) del Reglamento (UE) 2018/1725, que se enumeran a continuación:
  - Derecho a la transparencia de la información y comunicación clara al interesado (art. 14).
  - Derecho de información y acceso a los datos personales (arts. 15, 16 y 17).
  - Derecho de rectificación y supresión (arts. 18, 19, 20, 21 y 22).
- Por último, delimita los derechos vinculados con la seguridad de los datos personales:
  - Derecho a la comunicación de una violación de seguridad (art. 35).
  - Derecho a la confidencialidad de las comunicaciones (electrónicas) (art. 36).

### **3. ¿Cuándo se han de acotar los derechos y libertades a los que se refiere la Decisión de 9 de noviembre de 2020?**

De conformidad con lo establecido en la Decisión, se otorga al Defensor del Pueblo, como garante de la transparencia y el control democrático, potestad para delimitar los derechos de los interesados reconocidos en los arts. 14 a 22 del Reglamento (UE) 2018/1725 (transparencia e información, acceso a los datos, rectificación y supresión), así como el derecho a la comunicación al interesado cuando concorra supuesto de violación de seguridad y se requiera confidencialidad en las comunicaciones (arts. 35 y 36 respectivamente). En la misma medida, en virtud de esta norma, se podrá restringir el ejercicio de los principios generales en materia de protección de datos (art.4 del Reglamento (UE) 2018/1725) siempre que tales derechos se encuentren estrechamente vinculados, en atención a las circunstancias de cada situación particular, con los otorgados a los sujetos afectados *ex* arts. 14 a 22 del Reglamento (UE) 2018/1725.



Las restricciones a dicho ejercicio podrán imponerse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos, de conformidad con lo recogido en el apartado 1 del art. 2 de la Decisión:

- Cuando los actos jurídicos adoptados de acuerdo con los Tratado de la Unión o con las normas rectoras del funcionamiento de las instituciones europeas se apliquen con motivo de la prevención, investigación y enjuiciamiento de ilícitos penales e infracciones deontológicas; para la defensa del interés público general europeo o, en su caso, de alguno de sus Estados miembros; para la protección del propio interesado o de los derechos de terceros y la ejecución de demandas civiles. Los actos aquí mencionados habrán de corresponderse con el desarrollo de una investigación de naturaleza administrativa, un procedimiento disciplinario o de lucha contra el fraude.
- Con el objetivo de crear un ámbito de protección reforzado para el propio interesado a para terceros, podrán aplicarse tales límites para garantizar que el personal ligado a la figura del Defensor del Pueblo pueda efectuar denuncia confidencial de las irregularidades que fueran puestas en su conocimiento. Asimismo, serán igualmente operativas tales restricciones cuando se requiera dar traslado de situaciones de acoso a los corresponsales de ética o al Comité de Conciliación.
- Cuando proceda la realización de auditorías internas –en el ámbito de la actividad del Defensor del Pueblo– para avalar el correcto ejercicio de las potestades públicas en materia de seguridad y defensa del interés colectivo general y de supervisión, además de la protección de los intereses particulares de los afectados o de terceros interesados.
- En el marco de la colaboración con otras instituciones y organismos de la Unión Europea. Del mismo modo, cuando la asistencia se preste a autoridades nacionales o internacionales de terceros países en materia de defensa del interés público; el desarrollo de investigaciones en el marco de la autoridad pública y la protección a los interesados.
- Con el fin de asegurar la independencia de los órganos judiciales y de los procedimientos que estos conozcan, se habilita al Defensor del Pueblo a condicionar el ejercicio de los derechos anteriormente expuestos en el ámbito de un procedimiento incoado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea cuando el objeto del tratamiento sean datos personales obtenidos por las partes.
- Para preservar los derechos de los interesados o de terceros, corresponderá la aplicación de los anteriores límites cuando proceda la averiguación de supuestos de mala administración en el entorno europeo.



#### **4. ¿Qué requisitos formales ha de cumplir el Defensor del Pueblo Europeo cuando concorra la necesidad de imponer tales limitaciones?**

En este contexto, el Defensor del Pueblo Europeo no tiene facultad ilimitada para condicionar el ejercicio de los derechos establecidos en los arts. 4, 14 a 22, 35 y 36 del Reglamento (UE) 2018/1725, sino que habrá de cumplir una serie de formalidades a fin de proteger los derechos y libertades de los sujetos afectados. En todo caso, el canon hermenéutico imperante en caso de que concurriese la exigencia de acotar el ejercicio de tales derechos y principios es que nunca se ha de llevar a cabo tal cota en detrimento de la esencia de los derechos y deberes fundamentales que representan los valores de cualquier sociedad democrática y de Derecho.

En este punto, quizás resulte un tanto indeterminada la noción *–esencia de los derechos fundamentales–*; no obstante, a pesar del amplio alcance de este concepto, la doctrina ha optado por definirlo como “la expresión jurídico-positivizada del valor intrínseco de cada uno de esos derechos y libertades reconocidos [...], resultando de la conjunción entre el valor supremo de la dignidad humana [...] y el núcleo esencial propio de cada derecho o libertad que tiene que ver con sus manifestaciones particulares (internas y externas o relativas a su ejercicio)”. Así, pues lo que se pretende con esto es la creación de una salvaguarda frente a la acción legisladora, pues con ella se restringe el ámbito de aplicación normativo<sup>3</sup>. En este caso, se pone barreras a las facultades limitativas que se encomiendan al Defensor del Pueblo en virtud de la presente Decisión con la finalidad de evitar cualquier tipo de injerencia sobre los rasgos inherentes a los derechos de los consumidores que se vieran afectados

Partiendo de la premisa anterior por la que la actuación del Defensor del Pueblo no podrá socavar los derechos y libertades de los usuarios, conviene aludir a aquellas condiciones que se han de satisfacer cuando procediera la aplicación de la Decisión. En primer lugar, se impone la obligación de llevar a cabo un registro por escrito de las actividades de tratamiento desarrolladas *–reconociéndose válido el formato electrónico–* en el que se recogerá el periodo de vigencia de la restricción<sup>4</sup> y el conjunto de evaluaciones realizadas al respecto, como medio de justificación de que las limitaciones aplicadas fueron previstas como elemento de última ratio. Esto ha de ser así como manifestación del principio de responsabilidad y de rendición de cuentas al que el Defensor del Pueblo queda sujeto<sup>5</sup>. El registro deberá incluir, obligatoriamente, aspectos como: información identificativa del responsable del tratamiento, los fines para los que se desempeña esta actividad y las

---

<sup>3</sup> TÓRTORA ARAVENA, H., Las limitaciones a los derechos fundamentales, *Estudios constitucionales*, 8(2), 167-200, 2010.

<sup>4</sup> Art. 3 de la Decisión de 9 de noviembre de 2020.

<sup>5</sup> Considerando 18 de la Decisión de 9 de noviembre de 2020



categorías de datos y de interesados implicados<sup>6</sup>. Estas actividades habrán de realizarse de forma periódica, de manera que se garanticen la supervisión y el control constantes de las restricciones aplicadas, debiendo el Defensor del Pueblo transmitir los resultados de tal seguimiento al Supervisor Europeo de Protección de Datos<sup>7</sup> (en adelante, SEPD), además del registro.

Asimismo, en virtud de los principios de buena *praxis*, cooperación y colaboración en el entorno europeo, el Defensor del Pueblo deberá facilitar las comunicaciones con aquellos órganos e instituciones con los que trabaja, ya fuera directa o indirectamente. En este sentido, cuando los derechos de los consumidores y usuarios hayan de ser limitados en el marco de actuación del Defensor y cualesquiera otros agentes cooperadores, el Defensor del Pueblo tendrá la obligación de consultar a estas organizaciones las razones de tales imposiciones y la necesidad de su exigencia.

De otra parte, no solamente se han de realizar evaluaciones periódicas sobre las reservas aplicadas y los efectos dimanantes de la implementación de aquellas medidas, sino que se exige el análisis de los riesgos incurridos por las limitaciones –potencialmente– empleadas. De este modo, el responsable del tratamiento examinará los peligros y amenazas futuros, incidiendo, en todo caso, sobre las funciones realizadas y sus fines, la necesidad de las operaciones efectuadas y su ajuste a las finalidades que lo motivaron, un examen de los riesgos dimanantes de la puesta en marcha de las actividades de tratamiento y la elaboración de un plan de acción ante la concurrencia de las amenazas examinadas<sup>8</sup>. Todos los resultados y conclusiones obtenidos deberán ser recogidos en el registro de actividades de tratamiento que ha de mantener el Defensor del Pueblo. Además, para la correcta elaboración y posterior aplicación de las mencionadas evaluaciones de riesgos, el sujeto encargado de tal tarea habrá de tener en cuenta lo que se conoce como “examen de necesidad y proporcionalidad”.

---

<sup>6</sup> Art. 31 Reglamento (UE) 2018/1725

<sup>7</sup> La figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos se crea con la finalidad de asegurar que las instituciones y organismos de la Unión Europea no atenten contra el derecho a la intimidad de los ciudadanos europeos en el ejercicio de sus funciones cuando estas realizan actividades de tratamiento sobre datos de carácter personal, quedando incluidas las tareas de recogida, registro, almacenamiento y bloqueo de información personal. Por tanto, se encomienda al Supervisor Europeo de Protección de Datos las funciones de supervisión, asesoramiento, investigación y resolución de las reclamaciones presentadas por los interesados. Estas actividades quedan englobadas en dos grandes bloques que son la supervisión y aplicación normativa y, de otra parte, la política y consulta (se refiere al asesoramiento en materia legal en materia de protección de datos dirigida al propio legislador europeo).

<sup>8</sup> Art. 39 Reglamento (UE) 2018/1725.



En este contexto, como consecuencia de la notable relevancia de este principio en el marco jurídico, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (en adelante, TEDH) ha formulado diversos criterios para enfrentar este análisis<sup>9</sup>:

- Observancia del principio de legitimidad. De acuerdo con este, la norma restrictiva deberá estar respaldada por un mandato legal.
- El propósito de la limitación ha de ser conforme con los requerimientos de una sociedad democrática y de Derecho.
- Imposición de cotas idóneas y adecuadas.
- Respeto al principio de proporcionalidad en sentido estricto, esto es, la medida impuesta ha de ser la óptima.

## **5. Los deberes de información y comunicación al interesado**

Quizás este mandato podría contemplarse dentro de las formalidades que han de ser satisfechas por el Defensor del Pueblo; sin embargo, por su envergadura, la obligación de información, en primer lugar, y de comunicación, a *posteriori*, merece ser tratada de forma particular.

Naturalmente, una vez que la limitación de derechos se haya hecho efectiva, se habrá de comunicar tal medida al interesado. El Defensor del Pueblo informará de este asunto por medio de anuncios en su sitio *web*, remarcando los derechos acotados, los motivos justificativos de esta acción y su duración. También lo hará individualmente al sujeto y por escrito, sin incurrir en dilaciones indebidas<sup>10</sup>. Así pues, una vez informado el interesado de las medidas por las que queda afectado, se habrá de poner en conocimiento del consumidor los medios de tutela de los que goza para defenderse ante aquellas injerencias injustificadas que repercutieran sobre su acervo más personal e íntimo en las que hubiera podido incurrir el ente público o, simplemente, para demostrar su disconformidad con las medidas propuestas. En esta línea, podrá el interesado consultar ante el Delegado de Protección de Datos, en aras de impugnar la limitación por la que se viera perjudicado, o bien, podrá presentar reclamación ante el SEPD. No obstante lo anterior, el Defensor del Pueblo quedará facultado para postergar o denegar el trámite de información y la presentación de potenciales reclamaciones ante el Supervisor Europeo cuando el cumplimiento de tal mandato supusiera una merma de la limitación impuesta.

Así pues, uno de los principales mecanismos de defensa de los consumidores en este contexto es la interposición de reclamación ante el SEPD, la cual se efectúa mediante la presentación del formulario puesto a disposición de los interesados en su página *web*. Sin

---

<sup>9</sup> FASSBENDER B., El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cuadernos de Derecho Público*, (5), 1998.

<sup>10</sup> Art. 6 Decisión de 9 de noviembre de 2020



embargo, el afectado debe dar cumplimiento a una serie de condiciones que se exponen a continuación:

- El consumidor ha de tratar de resolver la controversia objeto de la reclamación con la institución causante de la misma, en este caso con el propio Defensor del Pueblo Europeo, *a priori*.
- La vulneración de derechos ha de recaer en materia de protección de datos. Cualquier reclamación interpuesta por asunto distinto a este no será admitida por el SEPD. En este sentido, se faculta a cualquier ciudadano, cuyos datos personales hubieran sido tratados por las instituciones y organizaciones de la Unión Europea, a presentar una reclamación cuando considerase que sus derechos han sido gravemente vulnerados. La misma facultad se encomienda a los propios trabajadores de las instituciones europeas, aun sin ser afectados directamente por la comisión de tales acciones, cuando consideraran que la normativa vigente en materia de protección de datos ha sido incumplida. Con todo, el SEPD no podrá resolver reclamaciones que tengan por objeto la modificación de datos o la impugnación de decisiones procedentes de una institución, tampoco podrá conceder compensación por daños y perjuicios, sino que el órgano encargado de atender tales asuntos será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Igualmente, no podrá resolver reclamaciones sobre mala administración o aquellas relativas a Eurojust<sup>11</sup>.
- La infracción producida ha de ser real o potencial, pero, en ningún caso, hipotética.
- En cuanto al plazo, este recurso ha de ser presentado en un período máximo de dos años desde que hubieran tenido lugar los hechos.

A este nivel, especial relevancia cobra la información sobre la producción de una violación de seguridad de datos personales. A este respecto, se impone la obligación de comunicar, tan pronto como se tuviera conocimiento, la concurrencia de una violación de seguridad recaída sobre información de naturaleza personal cuando esta suponga o pudiera suponer un elevado riesgo para los derechos y libertades de las personas que fueran afectadas. Si bien, de manera excepcional, podrá el Defensor del Pueblo limitar esta comunicación total o parcialmente. Ante este supuesto, deberá el Defensor del Pueblo justificar los factores por los que considera adecuada la restricción, así como un examen de proporcionalidad. Posteriormente, una vez haya sido superado el plazo de la limitación aplicada, se encomienda al Defensor del Pueblo Europeo la obligación de comunicar,

---

<sup>11</sup> Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal.



además de la vulneración que hubiere tenido lugar, los motivos que fundaron la limitación por la que fue afectado el interesado<sup>12</sup>.

En la misma línea que lo anterior, se reconoce al Defensor del Pueblo la facultad de restringir el derecho a la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas<sup>13</sup>. Cuando se habla de este principio, se hace alusión a la salvaguardia de la seguridad de las redes de comunicación electrónica, particularmente, a la protección de los equipos de los interesados que hayan sido empleados para el acceso a su sitio *web* o sus aplicaciones móviles y respecto a la información almacenada en estos dispositivos<sup>14</sup>, a fin de evitar injerencias en la intimidad de los usuarios por medio del empleo de programas espías, rastreadores o identificadores ocultos<sup>15</sup>. En este punto, se encomienda a los Estados miembros la función de promover la confidencialidad de las comunicaciones llevadas a efecto a través de los servicios electrónicos y redes públicas, impidiendo la grabación, escucha, vigilancia o almacenamiento de datos asociados<sup>16</sup>; por tanto, se prohíbe el acceso no autorizados a las comunicaciones y los servicios electrónicos de comunicación con la intención de recabar contenidos o datos ligados a estas comunicaciones de manera ilegítima<sup>17</sup>.

## **6. Protección de los interesados ante la afeción por las restricciones a las que se pudieren encontrar sometidos**

Con la finalidad de garantizar la seguridad e integridad de los datos personales de los sujetos afectados por las restricciones de derechos y libertades que se encuentren enmarcados bajo el alcance de esta Decisión, el Defensor del Pueblo promoverá la imposición de medidas tendentes a la evitación de abusos, extralimitaciones y atentados sobre la información supeditada a las reservas pertinentes. Tales acciones serán de carácter tanto técnico como organizativo y se articularán de conformidad con un plan de actuación en el que se habrán de formular: funciones y fases del procedimiento; en el ámbito digital, se deberá diseñar un entorno cierto y que cumpla con todas las garantías de seguridad, para evitar accesos indebidos; cuando la documentación se disponga en formato físico, la custodia de estos archivos habrá de ser diligente y respetuosa con la

---

<sup>12</sup> Art. 7 Decisión de 9 de noviembre de 2020

<sup>13</sup> Art. 8 Decisión de 9 de noviembre de 2020

<sup>14</sup> Considerando 54 del Reglamento (UE) 2018/1725.

<sup>15</sup> Considerando 24 de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas).

<sup>16</sup> Artículo 5.1. de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas).

<sup>17</sup> Considerando 21 de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas).



integridad de estos. Asimismo, como ya fue mencionado anteriormente, se prevé como principal mecanismo de tutela de los derechos de los consumidores y usuarios la presentación de reclamaciones ante el SEPD.