

# Acceso a las vías de recurso en materia de protección de datos en los Estados miembros de la Unión Europea

## Resumen

*El artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza a todos los habitantes de la Unión Europea (UE) el derecho a la protección de sus datos personales. En él se establece que tales datos deben tratarse de modo leal para fines concretos y se garantiza el derecho de toda persona a acceder a sus datos personales y a obtener su rectificación. Estipula que una autoridad independiente debe controlar el cumplimiento de este derecho. El artículo 47 de la Carta garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, incluido el derecho de toda persona a que su causa sea oída equitativa y públicamente dentro de un plazo razonable.*

La vulneración de las normas de protección de datos puede producirse, y se produce, en prácticamente cualquier parte: en el trabajo, en el supermercado o en internet. Puede causar trastornos emocionales y perjuicios a la reputación o las relaciones de la víctima de la infracción.

*«Las consecuencias [de la violación del secreto médico] fueron nefastas. Todas las personas en las que confiaba se alejaron de mí: padres, cuidador, médico. Lo que había en juego era la pérdida de mi autodeterminación. [...] Todo mi mundo se vino abajo y me encontré solo, sin dinero y sin apoyo».* (Víctima de un caso de infracción de las normas de protección de datos que no interpuso recurso, Alemania)

Las personas que han sido víctimas de este tipo de infracciones tienen derecho a disponer de vías de recurso. Pueden acudir a la autoridad competente en su país en materia de protección de datos o a otras instancias disponibles para presentar una denuncia u obtener una reparación. Muchas víctimas interponen un recurso para evitar que otros sean objeto de daños parecidos o para que se reconozca que se han vulnerado sus derechos. No obstante, el temor a que los procedimientos se prolonguen demasiado, sean complejos o costosos —en particular si exigen

representación jurídica— puede ser un factor disuasorio para que estas personas presenten una denuncia. También puede darse el caso de que no encuentren expertos que les asesoren o que tengan los conocimientos especializados que necesitan.

Este proyecto de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ofrece un análisis comparativo de las vías de recurso disponibles, a escala de la UE, para garantizar los derechos de las personas en el ámbito de la protección de datos. Se centra en el punto de intersección de dos derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: el derecho a la protección de los datos de carácter personal (artículo 8) y el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 47). Este último es un requisito imprescindible para el cumplimiento y la aplicación efectivos de todos los demás derechos fundamentales, incluido el de la protección de datos. En este sentido, es importante examinar conjuntamente ambos derechos fundamentales.

*«Creo que la única reparación que consideraría alentadora es que se reconocieran los agravios o que en la resolución se afirmara: “Lo que le ha sucedido no está bien; se han vulnerado sus derechos”».* (Representante de una organización de apoyo a víctimas de casos de infracción de las normas de protección de datos, Rumanía)

Las investigaciones jurídicas y sociales de la FRA examinan el uso y la aplicación de vías de recurso en materia de protección de datos, así como las dificultades para disponer de una tutela judicial efectiva en casos de vulneración de las normas de protección de datos. Sobre la base de las pruebas obtenidas en sus investigaciones, la FRA identifica los escollos importantes y propone el modo de eliminarlos, con el fin de contribuir a la reforma continua del sistema de protección de datos en la Unión.

El presente resumen presenta las conclusiones principales de las investigaciones de la FRA, publicadas en versión íntegra en *Access to data protection*

*remedies in EU Member States (Acceso a vías de recurso en materia de protección de datos en los Estados miembros de la UE).*

## Recogida de datos y cobertura de los mismos

Para su investigación, la FRA examinó el marco jurídico relativo a la protección de datos en los veintiocho Estados miembros de la UE y analizó las leyes y normas de procedimiento a fin de presentar un análisis comparativo de la situación jurídica en relación con la protección de datos en el conjunto de la Unión.

Entre abril y septiembre de 2012, la FRA realizó un trabajo de campo cualitativo a través de Franet —su red de investigación multidisciplinaria— en dieciséis Estados miembros de la UE: Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y el Reino Unido. Más de setecientas personas pertenecientes a seis grupos

### Descripción y categorías de los encuestados

Todas las citas que aparecen en el resumen están extraídas del informe completo *Access to data protection remedies in EU Member States (Acceso a vías de recurso en materia de protección de datos en los Estados miembros de la UE)*. Para facilitar la lectura del resumen, la FRA ha variado las categorías de los encuestados autores de las citas. En el resumen se hace referencia a la fuente de una cita como «Víctima de un caso de infracción de las normas de protección de datos que no interpuso recurso», lo que en el informe íntegro aparece

recogido con el término jurídico «no demandante». De igual modo, las víctimas que sí interpusieron recurso se denominan en el informe completo «demandantes». La FRA encuestó también a personas que trabajan en organizaciones de apoyo a víctimas de casos de infracción de las normas de protección de datos, incluidas organizaciones de empleados, organizaciones sindicales u organizaciones para la presentación de denuncias. En el resumen se especifican las funciones de estas personas, a quienes en el informe completo se denomina «intermediarios». Tanto en el resumen como en el informe completo, los jueces y los abogados no cambian su denominación.

### Número de encuestados y participantes en los debates de los grupos de muestra

	Número de encuestados			Número de participantes en los grupos de muestra o en las encuestas		
	Demandantes	No demandantes	Jueces/fiscales	Autoridades de protección de datos	Intermediarios	Abogados
<i>Mínimo previsto</i>	30-40			6	6	6
Alemania	20	6	5	6	5	4
Austria	7	6	5	2	7	8
Bulgaria	16	14	8	6	2	3
Chequia	4	6	5	10	6	6
España	11	3	4	5	6	6
Finlandia	24	6	6	8	6	6
Francia	25	9	5	6	7	8
Grecia	16	15	4	7	7	5
Hungría	13	19	6	9	6	5
Italia	2	9	6	7	7	7
Letonia	5	2	2	5	5	4
Países Bajos	24	9	7	6	6	5
Polonia	15	15	6	8	8	6
Portugal	7	7	6	2	3	4
Reino Unido	28	2	6	10	9	4
Rumanía	4	2	3	0	6	3
<b>Total</b>	<b>351</b>		<b>84</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>84</b>

destinatarios fueron encuestadas o participaron en grupos de muestra. Los seis grupos destinatarios fueron los siguientes: demandantes: víctimas de casos de vulneración de las normas de protección de datos que acudieron a la vía judicial; no demandantes: presuntas víctimas de casos de vulneración de las normas de protección de datos que

decidieron no acudir a la vía judicial; jueces; personal de las autoridades competentes en materia de protección de datos; intermediarios, incluidos los miembros del personal de las organizaciones de la sociedad civil que prestan apoyo a las personas que han sido objeto de infracciones en materia de protección de datos; y abogados.

## Contexto jurídico

La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (la «Directiva sobre protección de datos»), garantiza que toda persona disponga de vías de recurso en los Estados miembros de la UE, y exige a cada uno de ellos la creación de una autoridad de control independiente.

La Comisión Europea, impulsada por el deseo de aumentar la eficacia del cumplimiento del derecho fundamental a la protección de los datos personales,

propuso una reforma exhaustiva de la normativa de la Unión en este ámbito en 2012. El paquete de reformas consiste en una propuesta de Reglamento general sobre protección de datos, en sustitución de la Directiva reguladora de esta materia, de 1995, y una propuesta de Directiva general sobre protección de datos, en sustitución de la Decisión marco relativa a la protección de datos, de 2008.

El objetivo del paquete de reformas propuesto es aumentar la independencia de las autoridades nacionales de protección de datos y reforzar sus atribuciones para ofrecer reparación en caso de infracción.

## Principales resultados y recomendaciones basadas en datos contrastados

Sobre la base de los resultados obtenidos, la FRA ve posibilidades concretas de que las instituciones de la UE, los Estados miembros y los mecanismos responsables de la aplicación de vías de recurso en materia de protección de datos mejoren la disponibilidad y la calidad de tales vías para las víctimas de casos de vulneración de las normas de protección de datos en la UE. A la luz de lo anterior, la FRA propone varios pasos para respaldar a las instituciones de la UE y a los responsables nacionales de la formulación de políticas en el desarrollo y la aplicación de medidas diseñadas para garantizar la protección de los datos personales y reclamar una reparación en caso de incumplimiento.

### Aumento de la sensibilización sobre el conocimiento de los propios derechos

El aumento de la concienciación pública sobre el derecho a la protección de datos, la naturaleza de las vulneraciones de este derecho, los mecanismos de reparación y cómo aprovecharlos también contribuyen a la eficacia de los recursos. El público debe poder

reconocer un caso de vulneración de las normas de protección de datos para interponer un recurso.

En esta investigación de la FRA se examinaron los distintos tipos de infracciones, quién las cometió y la repercusión que tuvieron en las víctimas. Se analizó también lo que motivó a las víctimas para interponer un recurso.

### Tipos de infracciones en materia de protección de datos

Las actividades a través de internet, el *marketing* directo y la videovigilancia por medio de sistemas ocultos de grabación mediante circuito cerrado de televisión (CCTV) son las fuentes más habituales de vulneración de las normas de protección de datos. Los órganos de la Administración Pública, los cuerpos y fuerzas de seguridad y las instituciones financieras y sanitarias son los responsables más comunes de tales infracciones.

Las infracciones más frecuentes en relación con la protección de datos que se mencionaron durante el

trabajo de campo estaban relacionadas con actividades a través de internet, entre otras: las redes sociales, las compras en línea, la filtración de datos personales a través del comercio electrónico, las cuentas de correo electrónico y el acceso no autorizado a bases de datos, el robo de identidad, las vulneraciones de la seguridad y el uso incorrecto de los datos personales por parte de empresas de internet mundiales. Las actividades a través de internet se presentan como un ámbito de alto riesgo desde el punto de vista de la protección de datos.

Otras vulneraciones frecuentes en materia de protección de datos son el *marketing* directo y la prospección comercial sin el consentimiento del destinatario, en las que los datos personales se utilizan de modo inadecuado en teléfonos móviles, correo electrónico o correo postal. Los responsables de este tipo de infracciones suelen ser los operadores de telefonía móvil y los cobradores de deudas, según se desprende del trabajo de campo. Los encuestados señalan también prácticas irregulares, como la venta de datos personales a terceras partes.

También citan a menudo la videovigilancia por medio de cámara oculta en el lugar de trabajo, en la esfera pública o en los supermercados. Varios encuestados de distintos países afirman que han sido objeto de vigilancia por parte de las autoridades públicas por medio de sistemas de circuito cerrado de televisión con cámara oculta. Algunas autoridades competentes en la protección de datos, por ejemplo en el Reino Unido, han elaborado directrices sobre el uso de la televisión por circuito cerrado.

En las relaciones entre empleador y empleado, en concreto, los encuestados mencionan también otras supuestas infracciones de la protección de datos. Entre ellas, las siguientes: recogida de datos personales de los empleados, acceso a datos personales almacenados en los ordenadores de los empleados, utilización de distintivos o de sistemas de posicionamiento global, uso discriminatorio de datos personales sensibles obtenidos a través de encuestas o auditorías y divulgación de los datos de los empleados por parte de los empleadores.

El trabajo de campo indica asimismo que las infracciones financieras son muy comunes, incluidos los accesos fraudulentos a cuentas bancarias o tarjetas de crédito. A pesar de lo anterior, en el estudio solo unos pocos demandantes afirman haber sufrido pérdidas económicas a causa de la infracción. En muchos de esos casos, los encuestados califican la cantidad en cuestión como de poca importancia y la relacionan con llamadas telefónicas, franqueo postal o costes derivados del acceso a los registros y la modificación de estos.

## Repercusión en las víctimas

Los encuestados declaran que los daños causados por las vulneraciones de las normas de protección de datos son de naturaleza psicológica y social, tales como trastornos emocionales o daños a la reputación. Los participantes denuncian también, aunque con menor frecuencia, los perjuicios económicos.

Las personas que han sido objeto de infracciones de las normas de protección de datos buscan una reparación por muchos motivos, como la rectificación o la supresión de sus datos personales o sanciones a los infractores. Los encuestados declaran que su intención es que otras personas estén protegidas frente a futuras infracciones, y que se reconozca que sus derechos se han vulnerado.

A la pregunta de qué daños les ha causado la vulneración de las normas de protección de datos, tanto los demandantes como los no demandantes suelen describirlos en términos psicológicos o sociales. Aluden a sus emociones o a los daños causados en sus relaciones o su reputación. Refieren varios grados de trastorno emocional, agravio e inseguridad; por ejemplo, sienten que son objeto de persecución o vigilancia, incluso impotencia. Mencionan los daños que ha sufrido su reputación profesional o personal, la pérdida de confianza y otros tipos de perjuicios morales, como pone de relieve la investigación de campo de la FRA llevada a cabo, por ejemplo, en Alemania, Austria, Bulgaria, España, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, los Países Bajos y Polonia. Un encuestado español caracteriza un aspecto de este sentimiento como «impotencia relacionada con un abuso de poder».

*«Dejé mi trabajo en unas condiciones muy dolorosas. [...] Sentía angustia [...] y no podía defenderme, porque no sabía si se habían producido tales acusaciones».*

(Víctima de un caso de infracción de las normas de protección de datos que interpuso recurso, Grecia)

Los encuestados en Chequia, Italia, los Países Bajos, Portugal y Rumanía señalan perjuicios por infracciones en el ámbito laboral, como procedimientos disciplinarios, suspensiones de empleo y/o rescisiones de contrato, o riesgo de despido. En algunos de estos casos, los daños se refieren a pérdidas económicas, entre otras: pérdida de oportunidades de empleo, imposibilidad de conseguir un préstamo, sin derecho a asistencia sanitaria o prestaciones, coste elevado de la representación jurídica o pérdida financiera inmediata, y posibilidad de pérdidas financieras por la asunción ilícita de responsabilidades.

Algunos encuestados buscan reparación para resolver principalmente su situación personal. Una proporción mucho mayor de encuestados tiene como propósito evitar que se vulneren los derechos de otras personas en el futuro, obtener reconocimiento

de (o acabar con) la vulneración de sus derechos, o que se sancione al autor. La indemnización económica no es un motivo frecuente que lleve a los encuestados a buscar una reparación. Lo que suelen mencionar es su deseo de «evitar futuras vulneraciones de derechos», «aumentar la sensibilización», «acabar con una práctica equivocada», «abogar por los derechos fundamentales», «dar una lección a las autoridades competentes», «que

una autoridad competente reconozca la vulneración de un derecho» o «que se sancione al autor».

Aunque los encuestados señalan que existe una falta de concienciación sobre el problema de la vulneración de la protección de datos tanto entre profesionales como entre víctimas, diversos Estados miembros de la UE cuentan con programas para aumentar la sensibilización al respecto.

#### Dictamen de la FRA

*Las víctimas de infracciones de las normas de protección de datos no son conscientes de la vulneración de sus derechos y de las vías de recurso que tienen a su disposición. Los resultados del trabajo de campo de la FRA confirman las conclusiones de investigaciones previas.*

*Como se reconocía en el informe de la Agencia Data protection in the European Union (Protección de datos en la Unión Europea), de 2010, el aumento de la sensibilización sobre la legislación en esta materia es una tarea importante para las instituciones pertinentes, como las autoridades nacionales responsables de la protección de datos. Una falta parecida de sensibilización se ponía de relieve en el informe de la FRA titulado Access to justice in cases of discrimination (Acceso a la justicia en casos de discriminación), de 2012, y en el dictamen de la Agencia sobre las Directivas de la Unión Europea en materia de igualdad, de 2013, en relación con la legislación de la UE sobre la no discriminación. Es necesario aplicar medidas para aumentar la sensibilización, desde la del público en general hasta la de los jueces. Hay que aumentar, de manera significativa y en el conjunto de la UE, el conocimiento sobre las organizaciones de apoyo a las que pueden acudir los demandantes al presentar reclamaciones sobre violaciones de la protección de datos.*

*La UE podría fomentar y posiblemente prestar apoyo financiero a la realización de campañas de aumento de la sensibilización a escala de los Estados miembros de la UE. Para aumentar el conocimiento de los profesionales nacionales sobre las normas de protección de datos, la FRA ha preparado, en colaboración con el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un manual sobre la legislación europea en protección de datos.*

*Los Estados miembros de la UE podrían considerar la adopción de las medidas necesarias para aumentar la concienciación pública sobre la existencia y el funcionamiento de los mecanismos de reclamación disponibles, en particular las autoridades de protección de datos. Además, estas autoridades deberían prestar especial atención al cuidado de su perfil público como guardianes independientes de este derecho fundamental y deberían fomentar el aumento de sus actividades de sensibilización sobre la protección de datos.*

## Vías de recurso: refuerzo de las autoridades de protección de datos

Las personas que buscaron una reparación por la vulneración de su derecho a la protección de datos recurrieron fundamentalmente a las autoridades competentes en esta materia que, en muchos casos, son la única vía pertinente. Para poder responder a la demanda es necesario que estas autoridades estén capacitadas para ofrecer un servicio sólido y exhaustivo.

La Directiva de protección de datos de 1995 establece las atribuciones de las autoridades de protección de datos y les otorga competencias de investigación e intervención para evitar infracciones. Estas instituciones desempeñan una función esencial en la reparación de los casos de vulneración de las normas de protección de datos, reconocida a menudo por los tribunales nacionales: en Finlandia, por ejemplo, los fiscales y los tribunales están obligados a dar a la autoridad de protección de datos la oportunidad de ser oída en los casos

que se ocupan de conductas que infringen la ley finlandesa sobre datos personales.

## Refuerzo de la función de las autoridades de protección de datos

Algunas de las críticas principales que hacen los intermediarios a las autoridades nacionales de protección de datos se centran en la comunicación deficiente y en las insuficientes transparencia y contribución al aumento de la sensibilización pública. Algunos cuestionan también la independencia de las autoridades, sobre todo por los posibles nombramientos políticos.

Los propios miembros del personal de las autoridades de protección de datos plantean la cuestión de la aplicabilidad de las decisiones que estas adoptan, que está relacionada con su limitada competencia para garantizar la aplicación de las decisiones, incluido el tratamiento de datos ilegal por parte de las administraciones públicas. La falta de recursos humanos y financieros impide el funcionamiento práctico de los recursos y socava la calidad de su trabajo, según afirman representantes de las autoridades de protección de datos nacionales.

Las autoridades de protección de datos pueden emitir órdenes de reparación de las infracciones, o imponer multas, aunque sus competencias para reparar tales infracciones y la medida en que las ejercen varían enormemente de unos Estados miembros a otros. Entre otras competencias se incluyen: advertencias formales, órdenes específicas, requerimientos, retirada de licencias, otras sanciones económicas o la remisión del asunto a los tribunales o a la fiscalía del Estado miembro en cuestión.

*«A veces se escuchan quejas sobre el procedimiento de reclamación ante el Defensor del Pueblo, y eso es lo que sucede cuando las personas no saben cuál es el propósito real de un procedimiento del Defensor del Pueblo y dónde están nuestros límites. En tales casos, desde luego que damos explicaciones; por ejemplo: “Nosotros no podemos ir allí y cortar el cable de la cámara de vídeo”. En efecto, a veces se trata solo de que el conocimiento que se tiene del procedimiento no es correcto, y es necesario que uno acuda realmente a los tribunales».* (Miembro del personal de la autoridad de protección de datos, Austria)

Las autoridades judiciales en la mayoría de los Estados miembros pueden imponer sanciones penales en forma de multas o de privación de libertad. La duración de la sentencia y la cuantía de la multa varían en función del Estado miembro de la UE. Para algunos encuestados en el trabajo de campo social, en concreto los jueces en Grecia, la severidad de las sanciones contribuye a la eficacia de los procedimientos judiciales.

Aunque las autoridades de protección de datos suelen tener una serie de medidas a su disposición, habitualmente imponen una multa o sanción pecuniaria en caso de vulneración de la protección de datos, como notifican diecinueve Estados miembros de la UE. La legislación nacional suele establecer la cantidad de la multa impuesta, y muchos Estados miembros distinguen entre personas físicas o particulares y personas jurídicas u organismos. El importe de las multas puede aumentarse a menudo para castigar a los reincidentes o en casos en los que se han cometido varias infracciones.

*«Lo que se critica principalmente no es nuestra falta de independencia, sino que la protección de datos no funciona. Cuando los demandantes no logran una reparación, dicen: “Olvidate de la protección de datos”. Damos la imagen de un tigre sin dientes, un tigre de papel. [...] Por eso la facultad de emitir órdenes fue importante para nosotros, ya que lo que cuenta es lograr cosas y hacer que se cumplan, no solo imponer multas».* (Miembro del personal de la autoridad de protección de datos, Alemania)

La adopción de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea recogería en la legislación de la Unión la facultad de estas autoridades para imponer sanciones administrativas, entre ellas, multas y otras sanciones económicas. Aunque la mayoría

de las autoridades de protección de datos ya tienen esta facultad, las conclusiones de la FRA indican que la propuesta de Reglamento aumentaría de forma notable el margen para imponer multas de mayor cuantía, hasta un máximo de 1 000 000 de euros, o el 2 % de la facturación global anual de una empresa.

## Reparación por medio de las autoridades de protección de datos

La mayoría de los demandantes en los dieciséis Estados miembros de la UE que cubre el estudio optó por buscar resarcimiento a través de la autoridad nacional de protección de datos. Fue también la opción que prefirieron las personas que consideraron la posibilidad de solicitar una reparación pero que, por la razón que fuera, no lo hicieron. Los demandantes afirman que optaron por acudir a la autoridad de protección de datos antes que a otras vías por diversas razones, entre ellas: menor coste; menor duración de los procedimientos; menor complejidad procedimental; posibilidad de que un particular sin representación jurídica pueda iniciar y usar el procedimiento; competencia de las autoridades y disponibilidad limitada de otros procedimientos.

Los demandantes encuestados fueron más reticentes a iniciar procedimientos judiciales debido a los costes más elevados, la mayor duración de los procedimientos y la percepción de que es necesaria la representación o la asistencia de un abogado. Las medidas penales desempeñan un papel en ciertos casos, pero, salvo algunas excepciones notables, se utilizan raramente en los Estados miembros de la UE donde se realizó la encuesta.

*«Por el momento no he pensado en reparaciones o compensaciones. No me parecía correcto que si una empresa recibe tus datos considere que puede hacer con ellos lo que desee. Quería acabar con esa práctica. Quería que borrarán mis datos».* (Víctima de un caso de infracción de las normas de protección de datos que interpuso un recurso, Letonia)

La opción del mecanismo de recurso depende de la información de la que se disponga, que suele ser insuficiente, y del asesoramiento recibido. Las víctimas de casos de vulneración de las normas de protección de datos pueden dividirse en dos grupos, en función de sus conocimientos sobre la materia. La mayoría de los encuestados se refieren a su falta de información. El segundo grupo, una minoría de encuestados «bien informados», afirma que tiene suficiente información debido a sus antecedentes profesionales, por lo general de carácter jurídico, o por su experiencia previa.

## Dictamen de la FRA

*Las autoridades de protección de datos, principales garantes de este derecho, desempeñan un papel crucial en la tramitación de la vasta mayoría de las reclamaciones de esta índole. Es necesario adoptar más medidas para garantizar que el acceso a las autoridades de protección de datos se pueda realizar en la práctica.*

*La independencia de las autoridades de protección de datos debe reforzarse mediante una reforma de la legislación de la Unión. Las autoridades de protección de datos deben tener mayores facultades y competencias, respaldadas por los recursos económicos y humanos adecuados, entre otros profesionales cualificados y de diversos ámbitos, como especialistas en tecnología de la información y abogados cualificados.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han elaborado una propuesta de Reglamento relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Este Reglamento general tiene el objetivo de armonizar la legislación en materia de protección de datos y reforzar la capacidad de las autoridades competentes para ofrecer una reparación en caso de infracción.*

*El refuerzo podría incluir medidas de protección para el cumplimiento eficaz de sus decisiones y una duración razonable de los procedimientos (en el contexto específico de no discriminación, véase también el informe de la FRA de 2012 titulado Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [Acceso a la justicia en casos de discriminación en la UE: pasos para lograr una mayor igualdad]). De este modo se permitiría que las autoridades de protección de datos continuaran siendo el medio más utilizado para acceder a la protección de datos en caso de infracción, al tiempo que se simplificarían las vías de recurso existentes y se reducirían los costes generales, las demoras y los trámites (véase el documento FRA Opinion on the proposed data protection reform package – 2012 [Dictamen de la FRA sobre la propuesta del paquete relativo a la reforma de la protección de datos – 2012]).*

*Para reforzar su autoridad y credibilidad, las autoridades de protección de datos deben desempeñar un papel importante en la aplicación del sistema de protección de datos, para lo cual deben tener la facultad de imponer sanciones o iniciar procedimientos que puedan llevar a la imposición de sanciones (véase también el informe de la FRA de 2012 Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities [Protección de datos en la Unión Europea: funciones de las autoridades nacionales de protección de datos]).*

*Este dictamen se ajusta a las conclusiones en el contexto de otros organismos no oficiales, como los encargados de fomentar la igualdad, como se indica en el dictamen de la FRA de 2013 sobre las Directivas de la UE en materia de igualdad (p. 3):*

*«La mayor o menor medida en que los procedimientos de denuncia cumplen su función de reparar los daños causados y disuadir a los infractores depende de la capacidad de los organismos de resolución de conflictos para imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias» y «la autorización a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los organismos de igualdad, para que actúen por propia iniciativa formulando denuncias ante los tribunales o llevando a cabo investigaciones [...] sería un paso importante en el camino de la aplicación».*

*Se anima a las autoridades de protección de datos a ser más transparentes y a que se comuniquen de manera eficaz con el público en general, ofreciendo la información necesaria y facilitando el acceso a las vías de recurso en la práctica. Además, como se señala en el informe de la FRA de 2010 sobre la función de las autoridades nacionales de protección de datos en la UE, estas «deberían promover una mayor cooperación y sinergia con otros guardianes de los derechos fundamentales [...] en la arquitectura emergente fundamental de la UE» (p. 8). Tales medidas mejorarían la imagen de las autoridades de protección de datos, la percepción que se tiene de su eficacia e independencia y la confianza del público en general.*

## Fomento de la función de las organizaciones de la sociedad civil para conseguir apoyo

Las organizaciones de la sociedad civil se revelaron en el trabajo de campo como una importante fuente de información, asesoramiento, asistencia jurídica y representación. Son un valioso complemento al marco obligatorio de protección de datos. También propician la sensibilización sobre cuestiones de protección de datos, les dan publicidad y ofrecen posibles soluciones. No obstante, hay pocas

organizaciones de este tipo, un hecho que limita el acceso público a las vías de recurso en la práctica.

El trabajo de campo muestra que son escasas las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios completos y conocidos de manera generalizada, y que desarrollen un perfil público en el ámbito de la protección de datos. En consecuencia, el acceso público a las vías de recurso es limitado en la práctica.

«De manera que, en colaboración con nuestros socios, nosotros ofrecemos asesoramiento en varios ámbitos: jurídico, fiscal, “best buy” [la mejor opción], e incluso, en confianza, cuando nos dicen que tienen problemas intentamos informarles de sus derechos y de los instrumentos jurídicos a los que pueden recurrir para solucionarlos. Pero en ocasiones emprendemos acciones, en especial ahora que hay un instrumento de demanda colectiva para casos en los que la cuestión puede interesar a diversas personas». (Representante de una organización de apoyo a víctimas, Italia)

En el trabajo de campo realizado en los dieciséis Estados miembros de la UE, la FRA tuvo dificultades para encontrar posibles encuestados que representaran a organizaciones de la sociedad civil, o a intermediarios de estas. En la mayoría de los países no resultó fácil encontrar representantes de organizaciones encargadas expresamente de cuestiones relativas a la protección de datos, la prestación de apoyo a las víctimas de infracciones de las normas al respecto o que tuvieran una amplia experiencia en este ámbito.

Los intermediarios encuestados durante el trabajo de campo indicaron que fundamentalmente facilitan

asesoramiento e información a personas físicas que han sido víctimas de la vulneración de las normas de protección de datos sobre sus derechos y las vías de recurso de las que disponen. Prestan ayuda a estas personas para que denuncien la infracción. Otras actividades mencionadas por los encuestados son la educación, la investigación y la formación. Algunos hacen hincapié en el aumento de la labor de sensibilización a través de campañas en los medios de comunicación, artículos y publicaciones, así como en las actividades de supervisión y de presión.

«La prioridad máxima es informar. A través de la revista, del sitio web, de las redes sociales y de una serie de publicaciones, damos respuestas a numerosas cuestiones, incluida esta [la protección de datos] [...] En segundo lugar, asesoramos a las personas interesadas en los derechos y los procedimientos en este ámbito. A continuación, si es necesario, remitimos los casos a las autoridades competentes [...] Y después ofrecemos representación jurídica y procesal, en la que se nos concede el importantísimo derecho de representar a los consumidores». (Representante de una organización de apoyo a víctimas, Bulgaria)

#### Dictamen de la FRA

El informe destaca la importancia de las organizaciones intermediarias como fuente de información, asesoramiento, asistencia jurídica y representación. No obstante, solo un número limitado de organizaciones de la sociedad civil ofrece servicios completos para las víctimas de casos en los que se han infringido las normas de protección de datos. La UE y sus Estados miembros deben aumentar la financiación de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos independientes que estén en posición de prestar asistencia a las víctimas que busquen una reparación.

Las víctimas suelen ser reticentes a presentar denuncias. Si se permitiera que las organizaciones de la sociedad civil pudieran presentar denuncias ante los tribunales o llevaran a cabo investigaciones, sería un paso importante en el camino del cumplimiento de las normas. Como ya se ha puesto de relieve en otros informes y dictámenes de la FRA, y como confirman las conclusiones de este informe, las estrictas normas en relación con el estatuto jurídico impiden que las organizaciones de la sociedad civil adopten una función más directa en las intervenciones procesales en casos de vulneración de derechos fundamentales (véase el informe de la FRA Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities [El acceso a la justicia en Europa: visión general de los retos y las oportunidades], de 2011, y el informe de la FRA Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [Acceso a la justicia en casos de discriminación en la UE: pasos para lograr una mayor igualdad], de 2012).

El dictamen de la FRA de 2012 sobre el paquete de reformas propuesto sobre protección de datos afirma, en concreto, que la UE debería considerar la relajación de la normativa sobre el estatuto jurídico, de modo que se permitiera a las organizaciones actuar en favor del interés público para presentar denuncias sobre protección de datos en los casos en los que sea improbable que las víctimas denuncien al responsable del tratamiento de los datos a causa de los costes, la estigmatización y otros problemas a los que podrían verse expuestos. Como se señala en los informes de la FRA sobre el acceso a la justicia, esto garantizaría que se tramitaran casos de importancia estratégica, lo que reforzaría la cultura de cumplimiento de la legislación sobre protección de datos. Tal ampliación de la normativa sobre el estatuto jurídico debería ir acompañada de otras medidas de protección que mantuvieran el equilibrio correcto entre el acceso a la tutela judicial efectiva y el abuso de la vía judicial. La Comisión ha propuesto, en el Reglamento general sobre protección de datos, una forma de recurso colectivo mediante representación.

## Eliminación de obstáculos: reducir los costes y facilitar la carga de la prueba

El propósito del estudio de la FRA era identificar los factores que evitan que las víctimas de infracciones de las normas de protección de datos acudan a la vía judicial. Además de la falta de apoyo y asesoramiento experto, el estudio reveló la existencia de una serie de obstáculos, entre los que se incluyen los costes, la excesiva duración de los procedimientos y las dificultades para cumplir los requisitos de la carga de la prueba, en particular en casos de vulneración relacionada con internet.

Los encuestados consideran que los costes, ya sean procesales o de representación jurídica, son un obstáculo importante para el acceso a la tutela judicial en materia de protección de datos. Los procedimientos largos con resultados inciertos suelen aumentar los costes, lo que puede significar, a su vez, que los costes superen cualquier posible beneficio.

Los demandantes, los intermediarios y los abogados encuestados tienden a considerar, con mayor frecuencia que los jueces encuestados, la carga de la prueba como un problema. Mencionan dificultades para facilitar pruebas suficientes y completas, en especial cuando se trata de actividades a través de internet.

Como era de prever, en cierto modo, las víctimas de vulneraciones en materia de protección de datos suelen optar por vías de recurso que no conlleven costes. La mayoría de los resultados del trabajo de campo realizado en los dieciséis Estados miembros de la UE indican que los costes y la proporción riesgo-coste figuraban entre las principales preocupaciones de los encuestados al decidir iniciar o continuar sus casos.

El coste de una representación jurídica, por ejemplo, suele disuadir a las víctimas de una vulneración de la protección de datos de presentar una reclamación. Teniendo en cuenta la importancia de la asistencia jurídica en los casos de protección de datos, la disponibilidad y el acceso a una asistencia jurídica gratuita desempeña un papel clave en la decisión de emprender una determinada vía de recurso. La asistencia jurídica y otros medios que permiten que los mecanismos de reparación sean gratuitos ayudan a que estos sean más accesibles a un mayor número de personas. Los resultados del trabajo de campo evidencian un acceso restringido a los mecanismos de reparación debido a la limitación de la asistencia jurídica.

*«Los demandantes están dispuestos a hacer todo lo que hay que hacer (iniciar un procedimiento penal o civil, reclamar una indemnización, recurrir al Tribunal Supremo) siempre que no represente gastos; pero cuando hay gastos, no quieren emprender ninguna acción, salvo dirigirse a la Agencia Española de Protección de Datos, que ofrece un procedimiento gratuito, a pesar de sus limitaciones».* (Abogado, España)

Si la representación jurídica no es obligatoria, los demandantes pueden reducir costes de manera considerable actuando por sí mismos. No obstante, la representación de uno mismo puede no ser lo más conveniente dada la complejidad de este ámbito del Derecho. En todo caso, ofrece a los demandantes la oportunidad de presentar reclamaciones que, de otra manera, no habrían presentado.

El elevado coste de los procedimientos judiciales es un motivo de preocupación en este sentido. Suele ser un elemento disuasorio para que los demandantes acudan a los tribunales, a pesar de la compensación que obtendrían si ganaran el caso. Los encuestados en muchos de los Estados miembros de la UE en los que se realizó la encuesta consideran un problema los elevados costes de los procedimientos civiles, incluidas las costas procesales. Es el caso de, por ejemplo, Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal y el Reino Unido.

*«En los procedimientos civiles el demandante tiene un abogado, aunque no hay muchos abogados que estén familiarizados con esta ley. Pero si es necesario un abogado, los procedimientos civiles son muy caros. [...] Los procedimientos civiles pueden costar fácilmente varios miles de euros, y eso es mucho dinero».* (Juez, Países Bajos)

Otro obstáculo para presentar reclamaciones es la carga de la prueba. La mayoría de los demandantes encuestados en los dieciséis Estados miembros en los que se realizó el trabajo de campo refieren dificultades para facilitar pruebas suficientes y completas. Los demandantes encuestados en Chequia, España, Grecia, Letonia, Portugal y Rumanía señalan que la carga de la prueba es un obstáculo para interponer recurso en el ámbito de la protección de datos. Los problemas se centran en la dificultad para probar las vulneraciones de las normas de protección de datos, sobre todo las relativas a actividades basadas en internet y diversos obstáculos prácticos para obtener pruebas en el ámbito específico de la protección de datos. Los abogados y los intermediarios encuestados comparten esta opinión, mientras que los jueces, por ejemplo en Portugal y Rumanía, consideran que la carga de la prueba es aceptable.

Dictamen de la FRA

*Hay varias razones que disuaden de presentar denuncias a las víctimas de vulneración de los derechos de protección de datos, entre otras los costes y las dificultades asociadas a la demostración de la infracción. Los Estados miembros de la UE deberían considerar la promoción de mecanismos de apoyo por medio de centros de asesoramiento jurídico o servicios pro bono. Estos mecanismos deberían ser complementarios, no sustitutos, de un sistema de asistencia jurídica con los recursos adecuados.*

## Prestación de asesoramiento: fomento de conocimientos jurídicos especializados en materia de protección de datos

La investigación revela una falta de conocimientos especializados entre los profesionales del Derecho. Además de procedimientos largos, complejos, costosos y que exigen la dedicación de mucho tiempo, la ausencia de asesoramiento experto sólido disuade a las víctimas de interponer un recurso. Aumentar la competencia profesional de abogados y jueces en materia de protección de datos haría que esos conocimientos especializados estuvieran a disposición de las personas que los necesitan y aceleraría la toma de decisiones, al tiempo que acortaría los procedimientos largos.

Los propios profesionales del Derecho señalan que hay pocos profesionales en este campo y que el número de casos que llegan a los tribunales es escaso, comentarios que se compadecen con la dificultad que hubo durante el trabajo de campo para encontrar jueces y abogados a los que entrevistar.

*«Hay muy pocos profesionales en la abogacía especializados en protección de datos».*

(Abogado, Reino Unido)

La falta de representación jurídica accesible y experta en la materia, unos procedimientos largos y que exigen la dedicación de mucho tiempo, y los costes correspondientes pueden ser factores disuasorios para que las víctimas de vulneraciones de las normas sobre protección de datos no lleven sus casos a los tribunales. La complejidad de los procesos, la falta de sensibilización sobre la cuestión y el apoyo no especializado son asimismo factores que desmotivan a los afectados y evitan que busquen reparación por la infracción de la protección de datos.

Los particulares de todos los Estados miembros de la UE pueden emprender procedimientos jurídicos para reparar infracciones de las normas de protección de datos. Una vez iniciada la vía judicial hay una serie de resultados posibles, en función de la gravedad de la infracción y del tipo de procedimiento emprendido (civil y administrativo, o penal).

*«En teoría, el demandante siempre puede presentar una reclamación por su cuenta, pero no se lo recomiendo a nadie. Es igual de recomendable que operarse uno mismo el cerebro».* (Abogado, Finlandia)

El trabajo de campo social indica que hay dos tendencias en el conjunto de los Estados miembros de la UE que influyen en la eficacia de los procedimientos judiciales. Se inician pocos casos sobre protección de datos y, en consecuencia, los jueces carecen de las capacidades y la experiencia necesarias en este ámbito. Lo anterior, a su vez, conduce a la marginación de las cuestiones sobre protección de datos, que no se consideran una prioridad en los programas de formación y aumento de la sensibilización.

Dictamen de la FRA

*Los profesionales del Derecho raramente tienen que ocuparse de casos relativos a la protección de datos, de modo que no conocen las garantías y los procedimientos jurídicos aplicables. Hay falta de jueces especializados en este ámbito.*

*La UE podría prestar apoyo financiero a actividades de formación dirigidas a abogados y jueces sobre la legislación en materia de protección de datos y su aplicación a escala de los Estados miembros. Estos deberían tomar medidas para reforzar la competencia profesional de los jueces y los abogados en este ámbito mediante la oferta de programas de formación y la concesión de mayor relevancia a las cuestiones de protección de datos en el plan de estudios jurídicos. De este modo aumentaría la disponibilidad de representación jurídica con suficiente cualificación.*

*El refuerzo de la competencia profesional ayudaría también a reducir la longitud de los procedimientos. Las carencias en tal competencia son uno de los obstáculos para buscar compensación ante los tribunales, como confirman el informe de la FRA Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (El acceso a la justicia en Europa: visión general de los retos y las oportunidades), de 2011, y los resultados del trabajo de campo que nos ocupa.*

## Conclusiones

Hay diversos modos de mejorar la disponibilidad y la calidad de las vías de recurso a disposición de las víctimas de violaciones de las normas de protección de datos en la UE. La UE, sus Estados miembros y cada una de las autoridades de protección de datos desempeñan su función en el desarrollo del enfoque actual para ofrecer vías de recurso.

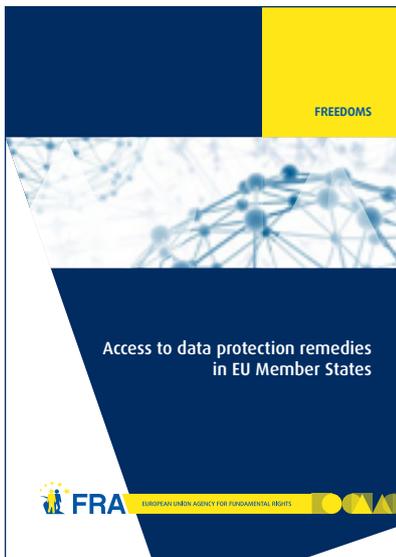
La función de las instituciones de la UE es de particular importancia en este ámbito. La Comisión Europea ha propuesto un proyecto de reglamento en el que se establece un marco general europeo para la protección de datos. El marco propuesto tiene la finalidad de armonizar la legislación en materia de protección de datos a escala de los Estados miembros de la UE y de reforzar la capacidad de las autoridades nacionales en esta materia para ofrecer reparación en caso de infracción. Es fundamental que las autoridades de protección de datos no dependan de ningún control externo, en relación tanto con la asignación y el gasto de fondos como con la contratación de personal. Tal independencia reviste especial importancia, ya que las autoridades de protección de datos también tienen que ocuparse de las infracciones cometidas por el Estado. Además, deben estar dotadas de procedimientos adecuados, atribuciones suficientes y recursos apropiados, incluidos profesionales cualificados, para hacer uso de estos procedimientos y atribuciones.

La UE debe procurar aumentar los fondos para las organizaciones de la sociedad civil y los organismos independientes que estén en posición de prestar asistencia a las víctimas que buscan una reparación en el ámbito de la protección de datos. Para aumentar la capacidad de las víctimas de recurrir a la vía judicial, la UE debería considerar la relajación de la normativa sobre el estatuto jurídico de modo que se permitiera a las organizaciones actuar

en favor del interés público para presentar denuncias y abrir la puerta a la acción colectiva.

Los Estados miembros de la UE pueden ayudar a mejorar los mecanismos existentes para la protección de datos mediante la adopción de las medidas necesarias para aumentar la sensibilización pública sobre la existencia y el funcionamiento de los medios de reclamación disponibles para las infracciones en materia de protección de datos, así como sobre las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen apoyo a los demandantes. Los Estados miembros de la UE deberían asimismo tomar medidas para reforzar la competencia profesional de los jueces y los abogados en este ámbito mediante la oferta de sesiones de formación y la concesión de mayor relevancia a las cuestiones de protección de datos en el plan de estudios jurídicos. Lo anterior, además de garantizar la calidad de la representación jurídica y el acceso a la misma, contribuiría a reducir la duración de los procedimientos, aspecto que en el trabajo de campo realizado se perfiló como un obstáculo para las personas que desean disponer de tutela judicial.

Las autoridades de protección de datos son también una parte esencial del panorama europeo en materia de derechos fundamentales, y es importante que las personas que desean interponer un recurso las reconozcan como tales. Estas autoridades deberían prestar especial atención a las iniciativas de sensibilización sobre su existencia y su función, cultivando su perfil público como guardianes independientes del derecho fundamental a la protección de datos. También deberían procurar estrechar la colaboración con otros garantes de los derechos fundamentales, como los organismos encargados de fomentar la igualdad, las instituciones de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.



El informe completo *Access to data protection remedies in EU Member States* (*Acceso a vías de recurso en materia de protección de datos en los Estados miembros de la UE*) examina la naturaleza de los casos de vulneración de las normas en materia de protección de datos y señala los obstáculos a los que hacen frente las víctimas de tales infracciones cuando buscan una reparación. Este proyecto jurídico-social de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), que ofrece un análisis de los sistemas de protección de datos de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea y de las encuestas realizadas a las partes pertinentes de dieciséis Estados miembros, destaca las dificultades a las que se enfrentan las personas que desean interponer un recurso. Los resultados facilitan pruebas que sirven de base y contribución a los esfuerzos de la Comisión Europea para reformar y mejorar de manera exhaustiva el sistema de protección de datos en la Unión.

## Para más información:

El informe completo de la FRA — *Access to data protection remedies in EU Member States* (*Acceso a vías de recurso en materia de protección de datos en los Estados miembros de la UE*)— se puede consultar en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

Para más información sobre las actividades de la FRA en materia de protección de datos, véase: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>

Este resumen está también disponible en alemán, francés e inglés. Y durante 2014 también lo estará en: búlgaro, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, griego, húngaro, italiano, letón, lituano, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco.



Oficina de Publicaciones

FRA — AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES  
DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Viena — Austria  
Tel. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) — [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Agencia de los Derechos Fundamentales  
de la Unión Europea, 2013  
Foto: © SXC

TK-01-13-752-ES-C  
doi:10.2811/64712