

# Un análisis de la estructura institucional de protección de datos en España

Un análisis jurídico y económico de la incidencia de las autoridades de control españolas en la garantía del derecho fundamental de autodeterminación informativa

**Eduardo López Román**

Universitat de Barcelona

**Juan S. Mora**

Banco de España-Eurosistema

### *Abstract\**

*El uso generalizado de las nuevas tecnologías ha supuesto un cambio en nuestros hábitos y por tanto en nuestro baremo de preocupaciones donde el respeto a la protección de la información personal va adquiriendo mayor importancia. Esto se ha reflejado en el nacimiento en España de una compleja estructura institucional para la protección de datos, representada hoy por la Agencia Española de Protección de Datos y tres Agencias Autonómicas.*

*Este trabajo persigue analizar, en base a una serie de variables que reflejan la actividad administrativa de las Agencias de Protección de Datos, el grado de incidencia de estas instituciones en el cumplimiento de la normativa de protección de datos y su efectividad para lograr una mayor cultura y concienciación en España de la importancia de este Derecho fundamental.*

*En primer lugar, el presente estudio proporciona un análisis del régimen competencial en España de la materia de protección de datos y la interrelación de las distintas Agencias. A continuación el estudio utiliza distintos modelos econométricos para estimar la incidencia y efectividad de la actividad de las Agencias de Protección de Datos en la evolución del cumplimiento de la normativa existente en la materia.*

*Como conclusión cabe señalar, siempre con las debidas cautelas y a través de la modelización propuesta en este trabajo, que nuestro sistema se ha mostrado efectivo en el cumplimiento de los objetivos de la protección de datos. Todo ello teniendo en cuenta la complejidad inherente a nuestra Administración.*

*The widespread use of new technologies has produced a change in our habits and thus on our concerns where the respect for the protection of our personal information is becoming more and more important. This has been reflected in the birth in Spain of a complex institutional structure for data protection, represented nowadays by the Spanish Data Protection Authority and three more Authorities attached to the Regional Governments.*

*On the basis of several variables that reflect the administrative activity of the different Authorities, this paper aims to analyze the level of incidence of these institutions in the enforcement of the data protection regulations in Spain and their effectiveness in achieving a greater awareness of the population on the issues of data protection.*

*To answer that question, this paper provides first of all an analysis of the different Authorities and their interrelationships. Then, the study applies some econometric models to estimate the impact and effectiveness of the Authorities in applying the regulations of data protection.*

*As a conclusion, it can be said that the econometric models proposed in this paper show that our system has been effective in achieving the goals implied by the data protection regulations despite the complexity of our Administration.*

---

\* Eduardo López Román, [eduardlr@gmail.com](mailto:eduardlr@gmail.com), y Juan S. Mora Sanguinetti, [juans.mora@bde.es](mailto:juans.mora@bde.es). Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos. Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores y no tienen por qué coincidir con aquellas del Banco de España o el Eurosistema.

*Title:* An analysis of the institutional structure of data protection in Spain

*Palabras clave:* Protección de datos, Agencias de protección de datos

*Keywords:* Data protection, Data protection Agencies

## *Sumario*

### 1. Introducción

#### 1.1. El derecho fundamental de autodeterminación informativa

#### 1.2. Evolución del grado de cumplimiento de la normativa de protección de datos (estudio del INTECO de 2008)

#### 1.3. Objetivo y metodología del estudio: incidencia de las autoridades de control en el cumplimiento de la normativa de protección de datos

### 2. Evolución y competencias de las Agencias

#### 2.1. Creación y evolución

#### 2.2. Delimitación del ámbito competencial entre las agencias autonómicas y la AEPD

##### a. Agencia Española de Protección de Datos

##### b. Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM)

##### c. Agencia Catalana de Protección de Datos (APDCat)

##### d. Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD)

### 3. Análisis econométrico de la incidencia de las Agencias en el cumplimiento de la normativa de protección de datos

#### 3.1. Objetivo del análisis

#### 3.2. Definición de las variables objeto del estudio

#### 3.3. Una primera aproximación a la protección de datos en términos cuantitativos: correlación de las variables

#### 3.4. Análisis econométrico de la protección de datos en España

##### a. ¿Es posible encontrar una actividad diferencial en cuanto al control de ficheros públicos en aquellas CCAA en las que existe una Agencia autonómica?

##### b. ¿Existen los efectos que se han visto en la pregunta anterior respecto de los ficheros locales, es decir, aquellos generados por la Administración local?

##### c. Como complemento a la anterior pregunta ¿También podemos contar con un mayor número de entidades locales que inscriben sus ficheros?

##### d. A pesar de la falta de competencias de las Agencias autonómicas en cuanto a la sanción por incumplimientos relativos a ficheros privados (acción que solo ha estado en manos de la AEPD hasta 2008) ¿Se encuentra algún efecto diferencial por la existencia de algunas Agencias autonómicas?

##### e. ¿Existen más consultas a la AEPD en aquellos años y CCAA en las que existe una Agencia autonómica?

### 4. Conclusiones

### 5. Bibliografía

### 6. Anexo

## 1. Introducción

### 1.1. El derecho fundamental de autodeterminación informativa

*“Una persona realmente muere dos veces: la primera cuando fallece y la segunda cuando la última persona que la recuerda muere”* (dicho popular). Esta cita nos muestra algo que alguna vez hemos pensado y es que nosotros somos lo que recordamos y lo que los demás recuerdan sobre nosotros. Finalmente todo consiste en un cúmulo de datos que nos identifican a cada uno como individuos diferenciados y que nos permite crear diversos vínculos entre personas que se consolidan en el tiempo.

Aunque el presente estudio pretende hacer un análisis sobre la incidencia de las autoridades de protección de datos (a nivel estatal y autonómico) en el cumplimiento de la normativa que garantiza el derecho fundamental de protección de datos, no nos podemos adentrar en este estudio sin hacer una breve mención a la importancia de este derecho en la sociedad de la información y la cada vez más presente sociedad del conocimiento.

Como ya es sabido, el derecho fundamental de protección de datos se ubica en el artículo 18.4 de la Constitución Española, donde se establece que la *“ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”*. De su literalidad, sin embargo, no se extrae el fundamento de este derecho de nueva creación que en su esencia está dotado de una finalidad instrumental de garantía de otros derechos de la personalidad. Para esto se toma siempre como base el respeto a la dignidad de la persona<sup>1</sup> (artículo 10 de la CE<sup>2</sup>).

Es la Sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional<sup>3</sup> (en adelante TC y STC) la que por primera vez constituye el derecho fundamental de protección de datos como derecho autónomo del resto que están expresamente reconocidos en nuestra Carta Magna de 1978, cuyo fin último es preservar la dignidad de la persona a través del poder de control de la información personal por parte de su titular.

La actual normativa de desarrollo de este derecho se encuentra en la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal](#) (en adelante, LOPD) (BOE núm. 298, de 14.12.1999) y que a la vez ha sido recientemente desarrollada por el [Real Decreto 1720/2007,](#)

---

<sup>1</sup> CASTILLO VÁZQUEZ (2007, p. 133 y ss.) hace una magnífica exposición de la evolución del derecho de autodeterminación informativa y concretamente sobre la dignidad humana como fuente y raíz del derecho a la autodeterminación informativa en su obra.

<sup>2</sup> Artículo 10.1 de la CE: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.”

<sup>3</sup> STC, Pleno, 292/2000, 30.11.2000 (MP: Julio Diego González Campos).

de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, RLOPD) (BOE núm. 17, de 19.1.2008)<sup>4</sup>. Este reglamento sustituye completamente a los Reales Decretos 428/1993, de 26 de marzo, 1332/1994, de 20 de junio y 994/1999, de 11 de junio<sup>5</sup>.

El RLOPD, a diferencia de la anterior normativa reglamentaria y concretamente el Real Decreto 994/1999 de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal (en adelante, RMS), desarrolla todos los aspectos contemplados en la LOPD. Es importante recordar que el RMS no desarrollaba las disposiciones contempladas en la LOPD sino las de la antigua LORTAD. Uno de los aspectos más importantes del RLOPD es que dota de seguridad jurídica al marco regulador del derecho fundamental al perseguir integrar todo el conocimiento jurídico sobre la materia desde su creación. Además, como aspecto reiteradamente discutido desde la aprobación de la LOPD, el Real Decreto 1720/2007 (RLOPD) define de manera diferenciada las medidas de seguridad aplicables a los tratamientos y ficheros no automatizados.

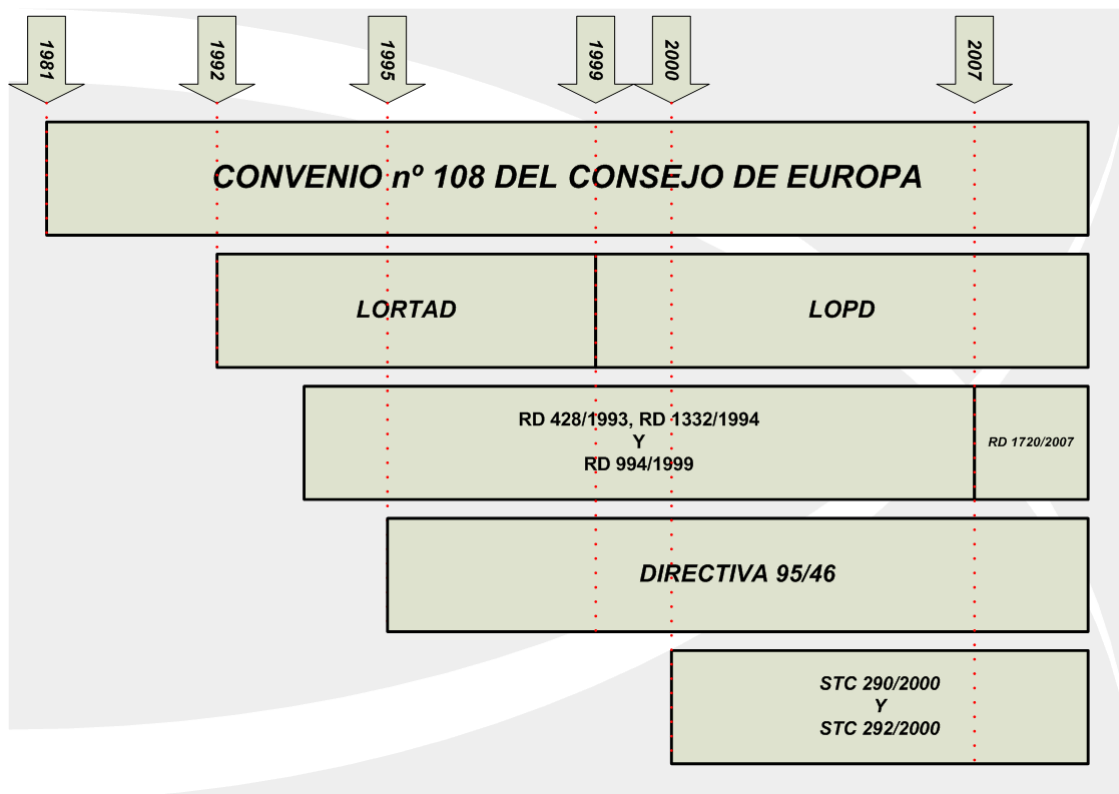
Como se puede ver en el *gráfico 1*, el derecho fundamental de autodeterminación informativa (o protección de datos de carácter personal) aparece reconocido por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la ratificación del Convenio número 108 del Consejo de Europa de 1981<sup>6</sup>. El Convenio limitaba su objeto a la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de los datos personales. La LORTAD (1992) sería la primera ley estatal que desarrollaría el artículo 18.4 de la CE. En ambos casos estamos hablando de la protección de los datos personales en los supuestos en que exclusivamente se realizaban tratamientos automatizados con dichos datos. Por tanto, hasta la Directiva 95/46 CE no se ofrecería un marco de garantía a la protección de los datos personales en todo tipo de tratamientos, ya sean automatizados o no.

---

<sup>4</sup> Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (RLOPD) puede consultarse en la sección *canal documentación* en la web oficial de Agencia Española de Protección de Datos ([www.agpd.es](http://www.agpd.es)), al igual que el resto de normativa que hace referencia el presente estudio.

<sup>5</sup> La disposición final primera de la LOPD dispone: “El Gobierno aprobará, o modificará, las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente Ley”. Han tenido que pasar más de siete años para que viera la luz el reglamento de la LOPD y se dejaran de aplicar por tanto las normas preexistentes de la Disposición transitoria tercera de la LOPD.

<sup>6</sup> Ratificado por España el 27 de enero de 1984. El Convenio nº 108 entró en vigor de forma general y para España el 1 de octubre de 1985, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.2 del mismo (BOE núm. 274, de 15.11.1985).



**Gráfico 1:** Evolución normativa y jurisprudencial del derecho fundamental de autodeterminación informativa.

**Fuente:** Elaboración propia.

Por tanto, siete años después de la LORTAD surgió la LOPD (1999), que nace con la intención de transponer la Directiva 95/46 CE de protección de datos a nuestro ordenamiento jurídico. Con ello la LOPD derogaría la LORTAD y dotaría de protección tanto los tratamientos automatizados como los no automatizados o manuales.

Las sentencias del Tribunal Constitucional del año 2000 (SSTC 290/2000<sup>7</sup> y 292/2000) delimitaron y dieron carta de naturaleza al derecho fundamental de protección de datos después de años de discusión sobre la protección de la autodeterminación informativa como derecho autónomo de la intimidad personal y familiar.

La STC 290/2000 (sentencia de gran interés en nuestro estudio) delimita el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas respecto a la capacidad regulatoria y de desarrollo del derecho fundamental. Dicha cuestión se abordará en el apartado correspondiente al ámbito competencial de las autoridades de control españolas.

La STC 292/2000 delimitó lo que hoy es el derecho fundamental de protección de datos en nuestro ordenamiento jurídico y le dio carta de naturaleza al reconocerle autonomía en su

<sup>7</sup> STC, Pleno, 290/2000, 30.11.2000 (MP: Julio Diego González Campos)

ejercicio respecto a otros derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar<sup>8</sup>.

La sentencia define el contenido del derecho y las facultades que se le otorga al titular de los datos para poder disponer de su información personal sea quién sea el tercero que los posea y los trate. Por lo tanto el derecho fundamental de protección de datos garantiza al titular de los datos el control del uso que hacen los terceros de su información personal a través de las instituciones del consentimiento y la información previa<sup>9</sup>.

A modo de conclusión y sin pretender hacer un análisis exhaustivo sobre el derecho fundamental en sí, ya que no es el objeto de este estudio, el derecho de autodeterminación informativa persigue que la protección de la identidad del individuo (persona física<sup>10</sup>) sea realmente efectiva en un momento en que la tecnología permite que la información viaje sin restricciones y cuya recopilación masiva pone en riesgo el libre desarrollo de la personalidad atacando los resortes de los derechos humanos que están basados en el respeto a la dignidad humana.

El derecho fundamental de protección de datos es en definitiva el derecho que tiene todo ciudadano (persona física) a controlar sus datos personales y a disponer y decidir sobre los mismos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> STC 292/2000, Fundamento Jurídico 6: "Este derecho fundamental a la protección de datos, a diferencia del derecho a la intimidad del art. 18.1 CE, con quien comparte el objetivo de ofrecer una eficaz protección constitucional de la vida privada personal y familiar, atribuye a su titular un haz de facultades que consiste en su mayor parte en el poder jurídico de imponer a terceros la realización u omisión de determinados comportamientos cuya concreta regulación debe establecer la Ley, aquella que conforme al art. 18.4 CE debe limitar el uso de la informática, bien desarrollando el derecho fundamental a la protección de datos (art. 81.1 CE), bien regulando su ejercicio (art. 53.1 CE). La peculiaridad de este derecho fundamental a la protección de datos respecto de aquel derecho fundamental tan afín como es el de la intimidad radica, pues, en su distinta función, lo que apareja, por consiguiente, que también su objeto y contenido difieran."

<sup>9</sup> STC 292/2000, Fundamento Jurídico 6: "De todo lo dicho resulta que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular"

<sup>10</sup> Artículo 1 LOPD: "Objeto.- La presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar." Por lo tanto las personas jurídicas estarían excluidas del ámbito de protección.

<sup>11</sup> Ver STC 292/2000.

## 1.2. Evolución del grado de cumplimiento de la normativa de protección de datos (estudio del INTECO de 2008)

El *Estudio sobre el grado de adaptación de las Pequeñas y Medianas Empresas españolas a la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) y el nuevo Reglamento de Desarrollo (RDLOPD)* del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (en adelante, INTECO)<sup>12</sup>, nos ha permitido tener una perspectiva inicial de la evolución del cumplimiento de la normativa de protección de datos en el sector privado.

Es necesario señalar sin embargo que el presente estudio no se basa exclusivamente en el análisis del cumplimiento de la normativa de protección de datos por parte del sector privado, sino que también nos aporta una idea de la evolución de la concienciación (o cultura de protección de datos) en el territorio español.

Hay que tener en cuenta que el incentivo por el cumplimiento en el sector privado puede ser superior al que pueda existir en el sector público al poseer regímenes sancionadores diferenciados donde las Administraciones Públicas tan sólo son amonestadas por las agencias sin consecuencia económica alguna (aunque sí de imagen). En cambio, en el ámbito privado encontramos sanciones económicas que pueden llegar a alcanzar los 600.000 €. Motivo suficiente para que una pyme tenga en cuenta el cumplimiento de la normativa.

El Estudio del INTECO nos muestra que a pesar del incremento de inscripciones de ficheros el último año ha sido de un 20%, el nivel de declaración de ficheros en términos absolutos es de tan sólo de un 16% de las pymes españolas. Eso sí, el grado de difusión de la normativa es muy elevado al indicar que el 82% de las pymes dicen estar concienciadas con la necesidad de cumplir con la LOPD y el RLOPD y el 79% confirman que destinarán medios económicos y/o humanos para adaptarse.

No obstante, no podemos dejar de remarcar que el grado de cumplimiento sigue siendo muy bajo en términos absolutos, aunque el conocimiento de la normativa de protección de datos ha ido creciendo en todos los niveles de la sociedad. Uno de los aspectos que quiere destacar el presente estudio es el de ver hasta qué punto la actividad de las autoridades de control en la materia de protección de datos han supuesto un impulso en su conocimiento y por tanto su cumplimiento a lo largo de estos últimos años.

Veremos, por ejemplo, en qué medida el uso generalizado de las nuevas tecnologías ha supuesto un cambio en nuestros hábitos y por tanto en nuestro baremo de preocupaciones, donde el respeto a la protección de nuestra información personal va adquiriendo mayor importancia.

Finalmente, compartimos la valoración que hace el estudio del INTECO respecto a que la propia

---

<sup>12</sup> Informe de 2008 del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO). El informe completo se puede consultar en [www.inteco.es](http://www.inteco.es).



inercia del mercado en el ámbito privado y la necesidad de mejora de la eficiencia y eficacia en la gestión pública en el caso de las administraciones públicas, contribuirán a mejorar el grado de difusión y por tanto de cumplimiento de la normativa de protección de datos.

### **1.3. Objetivo y metodología del estudio: incidencia de las autoridades de control en el cumplimiento de la normativa de protección de datos**

Al margen del interés que está teniendo este derecho fundamental respecto de su contraposición a otros derechos que acaparan la atención de los medios de comunicación, como es la seguridad de los ciudadanos contra ataques terroristas, la libertad de información por parte de los diversos medios de comunicación o la posibilidad de apostatar<sup>13</sup> en base al derecho de cancelación reconocido en la LOPD, este trabajo persigue analizar, en base a datos que reflejan la actividad administrativa de las Agencias de Protección de Datos, el grado de incidencia de las autoridades de control en el cumplimiento de la normativa de protección de datos.

Para ello el presente estudio utiliza modelos econométricos que intentan estimar la incidencia de la actividad de las Agencias de Protección de Datos en la evolución del cumplimiento de la normativa existente en la materia.

La distribución competencial en esta materia entre las Agencias autonómicas y la española, la distribución territorial de las diferentes sedes y el distinto nivel de actividad de unas CCAA frente a otras se han tomado, entre otros factores, como condicionantes en cada una de nuestras valoraciones.

Con todo ello nuestra finalidad no es otra que ofrecer un instrumento para mejorar la difusión en nuestra sociedad de la cultura de la protección de datos de carácter personal a partir de determinar el efecto de las actuaciones de las autoridades de control. Los resultados de este estudio permitirán que podamos hacer una reflexión sobre la eficiencia y eficacia de nuestro sistema institucional de Protección de Datos.

Para abordar este análisis se proporciona en primer lugar un estudio sobre el régimen competencial en España en la materia de protección de datos y la situación de las distintas Agencias presentes en el territorio español (sección 2).

A continuación (en la sección 3), se proporciona un análisis econométrico que nos ofrece, en términos cuantitativos, cinco respuestas a cinco preguntas sobre la efectividad de la actuación de

---

<sup>13</sup> La apostasía se ha convertido en un tema de gran importancia para la AEPD por su incremento de procedimientos de tutela en los últimos dos años y sobre todo por las dos últimas Sentencias del Tribunal Supremo (hasta la fecha de hoy 29 de diciembre de 2008), que han establecido precedente jurisprudencial en el sentido de no considerar cancelables los datos de los libros bautismales al no ser considerados ficheros según la normativa de protección de datos. Dichas resoluciones podrían tener efectos muy importantes en el respeto del derecho fundamental de protección de datos en el sentido de disminución de la cultura en este derecho que podría ser interesante que fueran evaluados en estudios posteriores.

nuestro sistema institucional de protección de datos.

## 2. Evolución y competencias de las Agencias

### 2.1. Creación y evolución

El artículo 13 del [Convenio núm. 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981](#)<sup>14</sup> ya disponía la creación de una autoridad de ayuda mutua como método de Cooperación entre las partes. No obstante, no hacía referencia a una autoridad de control específica de protección de datos.

Es la LORTAD la que encomendó las tareas de control a una autoridad independiente que a día de hoy es la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD). El artículo 16 del [Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la AEPD](#)<sup>15</sup> (BOE núm. 106, de 4.5.1993) reitera el mandato de independencia de la AEPD. La independencia de la AEPD tiene la finalidad de garantizar la defensa del derecho fundamental a través de las potestades administrativas que le han sido otorgadas: potestad de inspección, sancionadora, de resolución reclamaciones de los afectados y potestad normativa<sup>16</sup>.

Además de la [Directiva 95/46 CE, del Parlamento y el Consejo, de 24 de octubre de 1995](#)<sup>17</sup>, la

---

<sup>14</sup> Art. 13: “Cooperación entre las Partes. –1. Las Partes se obligan a concederse mutuamente asistencia para el cumplimiento del presente Convenio. 2. A tal fin, a) cada Parte designará a una o más autoridades cuya denominación y dirección comunicará al Secretario general del Consejo de Europa b) cada Parte que haya designado varias autoridades indicará en la comunicación a que se refiere el apartado anterior la competencia de cada una de dichas autoridades.3. Una autoridad designada por una Parte, a petición de una autoridad designada por otra Parte: a) Facilitará informaciones acerca de su derecho y su práctica administrativa en materia de protección de datos b) tomará toda clase de medidas apropiadas, con arreglo a su derecho interno y solamente a los efectos de la protección de la vida privada, para facilitar informaciones fácticas relativas a un tratamiento automatizado determinado efectuado en su territorio con excepción, sin embargo, de los datos de carácter personal que sean objeto de dicho tratamiento”.

<sup>15</sup> Artículo 16: “Independencia. –1. El Director de la Agencia de Protección de Datos desempeñará su cargo con dedicación absoluta, plena independencia y total objetividad.2. El Director no estará sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de autoridad alguna”.

<sup>16</sup> LESMES SERRANO (2008, pp. 613-621), Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, hace un estudio del artículo 41 LOPD.

<sup>17</sup> Artículo 28: “Autoridad de control. – 1. Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva. Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia. 2. Los Estados miembros dispondrán que se consulte a las autoridades de control en el momento de la elaboración de las medidas reglamentarias o administrativas relativas a la protección de los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal. 3. La autoridad de control dispondrá, en particular, de: – poderes de investigación, como el derecho de acceder a los datos que sean

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) en su artículo 8.3<sup>18</sup> también establece la necesidad de creación de una autoridad independiente de control en protección de datos.

En el plano autonómico se han ido constituyendo otras autoridades de control con ámbito de actuación o de control establecido por el reparto competencial de la propia CE. Dicho reparto competencial lo definiremos de forma más completa en el siguiente apartado.

Actualmente existen 3 Agencias Autonómicas de Protección de Datos: la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, la Agencia Catalana de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos.

La primera agencia autonómica creada es la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid mediante la [Ley 13/1995 de la Comunidad de Madrid, de 21 de abril](#) (BOE núm. 170, de 18.7.1995). La habilitación para la creación de agencias autonómicas ya se contemplaba en el

---

objeto de un tratamiento y el de recabar toda la información necesaria para el cumplimiento de su misión de control; – poderes efectivos de intervención, como, por ejemplo, el de formular dictámenes antes de realizar los tratamientos, con arreglo al artículo 20, y garantizar una publicación adecuada de dichos dictámenes, o el de ordenar el bloqueo, la supresión o la destrucción de datos, o incluso prohibir provisional o definitivamente un tratamiento, o el de dirigir una advertencia o amonestación al responsable del tratamiento o el de someter la cuestión a los parlamentos u otras instituciones políticas nacionales; – capacidad procesal en caso de infracciones a las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva o de poner dichas infracciones en conocimiento de la autoridad judicial. Las decisiones de la autoridad de control lesivas de derechos podrán ser objeto de recurso jurisdiccional. 4. Toda autoridad de control entenderá de las solicitudes que cualquier persona, o cualquier asociación que la represente, le presente en relación con la protección de sus derechos y libertades respecto del tratamiento de datos personales. Esa persona será informada del curso dado a su solicitud. Toda autoridad de control entenderá, en particular, de las solicitudes de verificación de la licitud de un tratamiento que le presente cualquier persona cuando sean de aplicación las disposiciones nacionales tomadas en virtud del artículo 13 de la presente Directiva. Dicha persona será informada en todos los casos de que ha tenido lugar una verificación. 5. Toda autoridad de control presentará periódicamente un informe sobre sus actividades. Dicho informe será publicado. 6. Toda autoridad de control será competente, sean cuales sean las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate, para ejercer en el territorio de su propio Estado miembro los poderes que se le atribuyen en virtud del apartado 3 del presente artículo. Dicha autoridad podrá ser instada a ejercer sus poderes por una autoridad de otro Estado miembro. Las autoridades de control cooperarán entre sí en la medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones, en particular mediante el intercambio de información que estimen útil. 7. Los Estados miembros dispondrán que los miembros y agentes de las autoridades de control estarán sujetos, incluso después de haber cesado en sus funciones, al deber de secreto profesional sobre informaciones confidenciales a las que hayan tenido acceso”.

<sup>18</sup> Artículo 8: “Protección de datos de carácter personal. 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan. 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación. 3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente”.

artículo 40 de la LORTAD<sup>19</sup>.

Las otras dos agencias autonómicas se crearon con posterioridad a la entrada en vigor de la LOPD. Una de las consecuencias de la creación con posterioridad es el reconocimiento de competencias de control de los ficheros públicos de la Administración Pública Local<sup>20</sup>.

La Agencia Catalana de Protección de Datos es la segunda autoridad autonómica de control que entra en funcionamiento mediante la aprobación de la [Ley 5/2002 del Parlamento Catalán, de 19 de abril](#) (BOE núm. 115, de 14.5.2002). Esta Ley introduce algunos elementos que podrían ampliar la atribución de competencias de ejecución respecto al ámbito de control sobre los ficheros de entidades privadas.

Por último, se crea la Agencia Vasca de Protección de Datos mediante la [Ley 2/2004 del Parlamento Vasco de 25 de febrero](#) (BOPV núm. 44ZK, de 4.3.2004). Como aspecto destacable de esta ley se puede mencionar la potestad otorgada a la Agencia Autonómica Vasca para imponer sanciones económicas que podrían ser aplicables para entidades privadas en los casos que actúen como encargados de tratamiento de ficheros de titularidad pública e incumplan las obligaciones del contrato del artículo 12 LOPD<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo 40 LORTAD: “Órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. 1. Las funciones de la Agencia de Protección de Datos reguladas en el artículo 36, a excepción de las mencionadas en los apartados j), k) y l) y en los apartados f) y g) en lo que se refiere a las transferencias internacionales de datos, así como en los artículos 45 y 48, en relación con sus específicas competencias, serán ejercidas, cuando afecten a ficheros automatizados de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, a los que se garantizará plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido. 2. Las Comunidades Autónomas podrán crear y mantener sus propios registros de ficheros públicos para el ejercicio de las competencias que se les reconoce sobre los mismos, respecto de los archivos informatizados de datos personales cuyos titulares sean los órganos de las respectivas Comunidades Autónomas o de sus Territorios Históricos. 3. El Director de la Agencia de Protección de Datos podrá convocar regularmente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional y coordinación de criterios o procedimientos de actuación. El Director de la Agencia de Protección de Datos y los órganos correspondientes de las Comunidades autónomas podrán solicitarse mutuamente la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”.

<sup>20</sup> El artículo 41 LOPD, a diferencia del artículo 40 LORTAD, amplía el ámbito competencial de las agencias autonómicas a los ficheros de las Administraciones locales. Artículo 41: “Órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. – 1. Las funciones de la Agencia de Protección de Datos reguladas en el artículo 37, a excepción de las mencionadas en los apartados j), k) y l), y en los apartados f) y g) en lo que se refiere a las transferencias internacionales de datos, así como en los artículos 46 y 49, en relación con sus específicas competencias serán ejercidas, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control, a los que garantizarán plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido.”

<sup>21</sup> TRONCOSO REIGADA (2006, pp. 103-104) habla sobre esta posibilidad.

## 2.2. Delimitación del ámbito competencial entre las agencias autonómicas y la AEPD

Como indicamos en la introducción, la STC 290/2000 es una resolución importante para la definición del reparto competencial en la materia de protección de datos. La sentencia basa sus fundamentos jurídicos en el artículo 40 de la LORTAD, el cual posibilitaba la creación de Autoridades de Control de protección de datos por parte de las Comunidades Autónomas. En esta STC el Gobierno y Parlamento de Cataluña reivindicaban la posibilidad de control de los ficheros de titularidad privada. En la resolución el TC no le reconoce dicha titularidad aunque se debe tener presente que la sentencia se fundamentaba en la LORTAD.

Además, la LORTAD limitaba la competencia autonómica tan sólo al control de los ficheros creados o gestionados por la Administración Pública Autonómica, no incluyendo la Administración Pública Local de su ámbito territorial.

Con la aprobación de la LOPD (1999), el artículo 41 de la LOPD establece el reparto de las funciones entre la AEPD y las Agencias Autonómicas de protección de Datos. Esta disposición amplía el ámbito de actuación de las Agencias Autonómicas de Protección de Datos al control de los ficheros titularidad de las Administraciones Públicas Locales de su territorio. Esto supuso en el caso de la Comunidad de Madrid la aprobación de [la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid](#) (BOE núm. 245, de 12.10.2001) para adaptarse a esta ampliación en su ámbito de actuación<sup>22</sup>.

En cualquier caso, no se debe olvidar que la distribución competencial siempre se sustentará en las normas del Bloque de Constitucionalidad, que son las que determinan quién es competente en ejecutar la ley en materia de ficheros, ya que el tratamiento de datos personales no es una materia competencial específica<sup>23</sup>.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa respecto a la ejecución del derecho fundamental de protección de datos en su ámbito territorial y el Estado tiene competencias ejecutivas en el desarrollo del ejercicio del derecho en aquellas CCAA donde no se hayan asumido dichas competencias.

En las CCAA que tienen asumidas las competencias ejecutivas, éstas pueden regular el ejercicio del derecho fundamental siempre que no afecte a lo básico reservado al Estado en el artículo 149.1.1 de la CE. No se debe olvidar que la competencia legislativa recae en el Estado en el desarrollo del derecho fundamental en lo que afecta a su esencia y las bases para garantizar la igualdad en su ejercicio en todo el territorio (artículo 149.1.1 de la CE)<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Las referencias al ámbito competencial de las diversas autoridades de control (estatal y autonómicas) se basan principalmente en la obra de TRONCOSO REIGADA (2006).

<sup>23</sup> RUBÍ NAVARRETE (2006, pp. 153-156), Adjunto al Director de la AEPD, cita los argumentos de los recurrentes a la STC 290/2000 sobre la distribución competencial.

<sup>24</sup> MURILLO DE LA CUEVA (2006, pp. 139-152).

Por este motivo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el reconocimiento del derecho fundamental de protección de datos en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 sólo puede tener un valor informativo o aclaratorio del contenido del artículo 18.4 de la CE, pero no puede suponer en ningún caso una habilitación para desarrollar de manera autónoma la esencia de este derecho fundamental.

En el siguiente apartado del estudio analizaremos qué autoridad está mejor situada comparativamente para hacer respetar el derecho en cada uno de los supuestos vistos según modelos econométricos. Mediante esos argumentos se puede hacer una valoración de la eficacia de los procesos de centralización o descentralización llevados a cabo en la protección de este derecho fundamental.

A continuación realizaremos un análisis del reparto competencial entre Agencias de Protección de Datos:

#### **a. Agencia Española de Protección de Datos**

La AEPD tiene la competencia exclusiva de control de todos los ficheros de titularidad privada en base al artículo 41 LOPD y la STC 290/2000. En cualquier caso podríamos encontrar ciertas matizaciones respecto la normativa catalana y vasca de protección de datos.

Respecto al control de ficheros de titularidad pública, la AEPD será competente de los correspondientes a la Administración del Estado y todos aquellos de las Administraciones autonómicas y locales de las CCAA sin autoridad de control autonómica (ver en *Anexo - cuadro 1*).

Unos de los problemas en el respeto de este derecho fundamental es la publicidad de los responsables de ficheros y el canal por el cual puedan tener conocimiento de ello los afectados o titulares de los datos de carácter personal.

Para el buen cumplimiento del derecho de consulta reconocido en el artículo 14 LOPD, el artículo 64 RLOPD establece ciertos mecanismos de cooperación y coordinación entre las diferentes autoridades de control en protección de datos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Artículo 64: “Colaboración con las autoridades de control de las comunidades autónomas. El Director de la Agencia Española de Protección de Datos podrá celebrar con los directores de las autoridades de control de las comunidades autónomas los convenios de colaboración o acuerdos que estime pertinentes, a fin de garantizar la inscripción en el Registro General de Protección de Datos de los ficheros sometidos a la competencia de dichas autoridades autonómicas”.

**b. Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid** <sup>26</sup>

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (en adelante, APDCM) tiene competencias de control de los ficheros de titularidad pública de la Administración Pública Autonómica y las Administraciones Públicas Locales de su territorio.

En el caso de Administración Pública Institucional, tanto Organismos Autónomos como Entidades de Derecho Público se considera que todos ellos son titulares de ficheros de titularidad pública que también se incluyen dentro del ámbito de control la APDCM.

Quedarían excluidos los ficheros de las Sociedades Mercantiles con participación pública al considerarse que no son titulares de ficheros públicos. En esos casos, por tanto, sería competente la AEPD.

En el caso de las Corporaciones de Derecho Público los ficheros de titularidad pública serán competencia de la APDCM y los de titularidad privada de la AEPD (*ver en Anexo - cuadro 1*).

---

<sup>26</sup> Ley 8/2001, De 13 de Julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid (deroga la Ley 13/1995, de 25 de abril, de regulación del uso de informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid (BOCM de 4 de mayo de 1995. Corrección de errores: BOCM de 15 de junio de 1995). Artículo 2: "Ámbito de aplicación. – 1. La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ejerce sus funciones de control sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las instituciones de la Comunidad de Madrid y por los órganos, organismos, entidades de derecho público y demás entes públicos integrantes de su Administración pública, exceptuándose las sociedades mercantiles a que se refiere el artículo 2.2.c).1 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. Asimismo, dichas funciones se ejercerán sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por los entes que integran la Administración local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, así como sobre los ficheros creados o gestionados por las Universidades públicas y por las corporaciones de derecho público representativas de intereses económico, y profesionales de la Comunidad de Madrid, en este último caso siempre y cuando dichos ficheros sean creados o gestionados para el ejercicio de potestades de derecho público."

**c. Agencia Catalana de Protección de Datos** <sup>27</sup>

La Agencia Catalana de Protección de Datos (en adelante, APDCat) tiene competencias de control de los ficheros de titularidad pública de la Administración Pública Autonómica y las Administraciones Públicas Locales de su territorio.

En el caso de Administración Pública Institucional, tanto Organismos Autónomos como Entidades de Derecho Público o Consorcios con participación pública se considera que son titulares de ficheros de titularidad pública. Por tanto se incluyen dentro del ámbito de control la APDCat.

Las Entidades privadas de prestación de servicios públicos o Sociedades Mercantiles, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles con participación mayoritaria de capital público son titulares de ficheros privados y según los últimos criterios de la APDCat, sería competente para controlarlos en ciertos supuestos en base al recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) <sup>28</sup>.

En el Título IV del EAC encontramos las disposiciones de reparto competencial. El artículo 156<sup>29</sup> regula la materia de protección de datos de carácter personal.

La disposición otorga competencia ejecutiva a la Generalitat en materia de protección de datos, pero además destaca expresamente que la competencia se ejercerá respetando las garantías de derecho fundamental en dicha materia. Debemos entender que con ello intenta dejar claro que en ningún momento quiere infringir el marco competencial que se estableció en la CE de 1978 y, por tanto, respeta los límites esenciales del derecho fundamental regulados exclusivamente por Ley Orgánica, como se puede comprobar en la Disposición Final 2ª de la LOPD.

---

<sup>27</sup> Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos. Artículo 3: "Ámbito de actuación. – 1. La Agencia Catalana de Protección de Datos ejerce su autoridad de control sobre los tratamientos de datos personales llevados a cabo por la Generalidad de Cataluña, por los entes que integran la Administración local y por las Universidades en el ámbito territorial de Cataluña, por los organismos y las entidades autónomas que dependen de la Administración de la Generalidad o de los entes locales y por los consorcios de los cuales forman parte, de conformidad con lo que establecen la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y las disposiciones que la desarrollan. 2. La Agencia Catalana de Protección de Datos también ejerce sus competencias con relación a los ficheros creados por las Administraciones, los organismos y las entidades a que se refiere el apartado 1 cuando sean gestionados por entidades públicas o privadas en la prestación de servicios públicos, sean o no concesionarias de éstos, o por asociaciones o fundaciones, o por las sociedades civiles o mercantiles en las cuales la Generalidad o los entes locales tengan la participación mayoritaria del capital, cuando llevan a cabo actividades por cuenta de una Administración Pública."

<sup>28</sup> L.O. 6/2006 EAC del 19 de julio.

<sup>29</sup> Artículo 156 EAC: "Protección de datos de carácter personal. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de protección de datos de carácter personal que, respetando las garantías de los derechos fundamentales en esta materia".



El artículo 156 del EAC aclara y cristaliza una competencia que se podía deducir en el marco competencial constitucional pero que se dejó desarrollar en la LOPD, afectando probablemente a competencias, seguramente no exclusivas pero sí compartidas, del resto de Comunidades Autónomas.

El artículo 156.a)<sup>30</sup> nos descubre la primera novedad en cuanto a ficheros que pueden ser inscritos y controlados por la Agencia Catalana de Protección de Datos. Hasta fechas recientes, la APDCat tenía la función de registrar los ficheros públicos de las administraciones autonómicas, locales o institucionales dependientes de las administraciones territoriales dentro del territorio catalán. Pero ahora, además, el mencionado apartado de este artículo hace un inciso final a otras entidades de derecho privado que dependan de las administraciones territoriales anteriores o, esto es lo más destacable, que presten servicios o cumplan actividades por cuenta propia por medio de cualquier gestión directa o indirecta, por las universidades que integran el sistema universitario catalán y por personas físicas o jurídicas para el ejercicio de funciones públicas con relación a materias que son competencia de la Generalitat de Catalunya o de los entes locales<sup>31</sup>.

Cuando nuestro Ordenamiento Jurídico hace referencia a “las entidades privadas que actúan por cuenta propia para gestión indirecta de servicios públicos” se refiere a la contratación por parte de la Administración territorial de la prestación de servicios por parte de terceros (por ejemplo centros hospitalarios concertados). Dichas entidades privadas poseen claramente ficheros privados y por tanto se considerarán registrables y controlables en virtud de dicho precepto.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, el artículo 156 a) del EAC también hace mención a las universidades que integran el sistema universitario catalán. El sistema universitario catalán se compone tanto de universidades públicas como privadas. Por lo tanto, los ficheros de las universidades privadas también serán registrables y controlados por la Agencia Catalana de Protección de Datos.

Si lo anteriormente establecido en el artículo 156 a) podía crear dudas en su interpretación, en lo referente al control e inscripción de los ficheros privados, el apartado b) del mismo artículo no nos deja ninguna duda de que el legislador quería incluir los ficheros privados dentro del presente ámbito competencial.

---

<sup>30</sup> Artículo 156.a) EAC: “La inscripción y el control de los ficheros o los tratamientos de datos de carácter personal creados o gestionados por las instituciones públicas de Cataluña, la Administración de la Generalitat, las administraciones locales de Cataluña, las entidades autónomas y las demás entidades de derecho público o privado que dependen de las administraciones autonómica o locales o que prestan servicios o realizan actividades por cuenta propia a través de cualquier forma de gestión directa o indirecta, y las universidades que integran el sistema universitario catalán”.

<sup>31</sup> [Resolución de la directora de la Agencia Catalana de Protección de Datos de 16 de diciembre de 2008](#), por la cual se aprueban el formulario de notificación y el impreso de solicitud de inscripción de ficheros de datos de carácter personal de titularidad privada al Registro de Protección de Datos de Cataluña (DOGC núm. 5289, de 2.1.2009).

El artículo 156 b)<sup>32</sup> deja claro que corresponderá a la APDCat la inscripción y el control de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal privados (el término privado aparece explícitamente en el texto) creados o gestionados por personas físicas o jurídicas para el ejercicio de las funciones públicas con relación a materias que son competencias de la Generalitat o de los entes locales de Cataluña, si el tratamiento se realiza en Cataluña.

Por tanto, no sólo deberemos observar el ámbito competencial de la Generalitat en determinadas materias, sino que también se deberá tener en cuenta que el tratamiento de datos en ficheros privados se haga o no en Cataluña (problema actual que ocasiona la localización de tratamientos de datos realizados por servidores o centros de tratamiento de datos ubicados fuera del territorio catalán).

Por último, el artículo 156 en su apartado c)<sup>33</sup> permite acabar con la problemática de la inscripción separada de los ficheros públicos y privados que tratan las Corporaciones de derecho público como los Colegios profesionales o Cámaras de Comercio en dos agencias distintas. La disposición, como deja entrever toda su regulación, delimita el ámbito funcional de sus tratamientos y no excluye la tipología privada de los ficheros sino tan sólo si las funciones, cuyo tratamiento de ficheros es necesario, se tratasen fuera del ámbito territorial catalán.

Con todo lo explicado referente al artículo 156 del EAC, debemos retomar la legislación autonómica y estatal y ver en qué afectan dichos cambios estatutarios al marco normativo en materia sobre protección de datos personales.

Lo realmente interesante será conocer cómo a partir de esta reforma estatutaria la APDCat ejercerá su poder sancionador contra las entidades titulares de ficheros privados y si aplicará el régimen sancionador de la LOPD<sup>34</sup> u otro régimen especial.

Primero debemos ratificar que a parte de que su poder sancionador se encuentra establecido en la

---

<sup>32</sup> Artículo 156 b) EAC: “La inscripción y el control de los ficheros o los tratamientos de datos de carácter personal privados creados o gestionados por personas físicas o jurídicas para el ejercicio de las funciones públicas con relación a materias que son competencia de la Generalitat o de los entes locales de Cataluña si el tratamiento se efectúa en Cataluña”.

<sup>33</sup> Artículo 156 c) EAC: “La inscripción y el control de los ficheros y los tratamientos de datos que creen o gestionen las corporaciones de derecho público que ejerzan sus funciones exclusivamente en el ámbito territorial de Cataluña”.

<sup>34</sup> La APDCat ya ha impuesto la primera multa de 60.000 euros contra la empresa concesionaria de autopistas ACESA (titular de ficheros privados) por vulneración del principio de consentimiento en la cesión de datos. Noticia publicada en finanzas.com: [http://www.finanzas.com/noticias/empresas/2008-11-16/63829\\_agencia-catalana-proteccion-datos-multa.html](http://www.finanzas.com/noticias/empresas/2008-11-16/63829_agencia-catalana-proteccion-datos-multa.html)

disposición que delimita su ámbito competencial, además los artículos 4<sup>35</sup> y 5 1. i)<sup>36</sup> de la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de protección de Datos así también lo reconocía.

En lo referente a si deberíamos aplicar o no el régimen sancionador de la LOPD, no cabe duda de que sí, ya que expresamente en el artículo 16<sup>37</sup> de la Ley 5/2002 referente a las responsabilidades del responsable del fichero y los encargados del tratamiento así lo indica y claramente somete dichas actuaciones al régimen sancionador del título VII de la LOPD.

Los diferentes ámbitos competenciales pueden funcionar como la mejor fórmula de aproximación de la Administración a los intereses de los ciudadanos, pero también puede ocasionar situaciones de inseguridad jurídica a causa de las dificultades interpretativas que pueden ocasionar las diversas normativas o ordenamientos jurídicos aplicables (todo ello se valorará en la sección 3).

Por ello es necesaria una disposición bisagra o de tránsito que solucione este tipo de contingencias, como podemos encontrar en la Ley 5/2002 en su artículo 4.2<sup>38</sup>, en el que se explicita que la APDCat, para poder ejercer sus competencias adecuadamente, puede suscribir un convenio de colaboración con otros organismos similares de ámbito autonómico o estatal.

Con este tipo de convenios de colaboración se puede suplir cualquier tipo de inconveniente ocasionado por la nueva normativa estatutaria evitando así traspasar al ciudadano cualquier inconveniente burocrático que puede llegar a ocasionar este tipo de materias. (*Ver en Anexo - cuadro 1*).

---

<sup>35</sup> Artículo 4: "Competencias. 1. Para el cumplimiento de las finalidades que la presente Ley le asigna y dentro de su ámbito de actuación, corresponden a la Agencia Catalana de Protección de Datos las competencias de registro, control, inspección, sanción y resolución, así como la adopción de propuestas e instrucciones. 2. Para ejercer sus competencias, la Agencia Catalana de Protección de Datos puede suscribir convenios de colaboración con otros organismos similares de ámbito autonómico o estatal o con los órganos de las administraciones públicas que tengan encomendadas competencias en materia estadística y de tratamiento de datos personales".

<sup>36</sup> Artículo 5: "Funciones. 1. Corresponden a la Agencia Catalana de Protección de Datos las funciones siguientes:  
i) Ejercer la potestad sancionadora en los términos establecidos por el capítulo V".

<sup>37</sup> Artículo 16: "Responsabilidades. 1. Los responsables de los ficheros de datos personales incluidos dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley y los encargados de los tratamientos correspondientes están sujetos al régimen sancionador que establece el Título VII de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal".

<sup>38</sup> Para ejercer sus competencias, la Agencia Catalana de Protección de Datos puede suscribir convenios de colaboración con otros organismos similares de ámbito autonómico o estatal o con los órganos de las administraciones públicas que tengan encomendadas competencias en materia estadística y de tratamiento de datos personales.

#### d. Agencia Vasca de Protección de Datos (en adelante, AVPD)

La Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos tiene la peculiaridad, en comparación con el resto de normativas autonómicas de protección de datos, de desarrollar el régimen sancionador para ficheros privados en su Artículo 23<sup>39</sup>.

El objeto de la ley (y la denominación de la ley vasca) no deja dudas que el ámbito de control es el de ficheros de titularidad pública<sup>40</sup>.

No obstante, podría llegar a aplicar el régimen sancionador de ficheros de titularidad privada a los encargados de tratamiento de ficheros públicos cuando se extralimiten de sus obligaciones establecidas en el contrato del artículo 12 LOPD. En tal caso el encargado de tratamiento sería responsable del tratamiento ilícito de un fichero, en este caso, ya privado. En este caso la AVPD podría llegar a aplicar el régimen sancionador del artículo 23 de la Ley 2/2004.

A pesar de las puntualizaciones hechas para el caso de estas dos últimas Agencias, el análisis económico que se realiza en la sección 3 se basa en las actuaciones que hasta el día de hoy han tenido las diferentes Agencias de Protección de Datos de España al margen de posibles

---

<sup>39</sup> Artículo 23: "Tipos de sanciones. 1.- Las infracciones leves serán sancionadas con multa de 601,01 a 60.101,21 euros. 2.- Las infracciones graves serán sancionadas con multa de 60.101,21 a 300.506,05 euros. 3.- Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 300.506,05 a 601.012,1 euros. 4.- La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de los tratamientos efectuados, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora. 5.- Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate. 6.- En ningún caso podrá imponerse una sanción más grave que la fijada en la ley para la clase de infracción en la que se integre la que se pretenda sancionar. 7.- El Gobierno Vasco actualizará periódicamente la cuantía de las sanciones, de acuerdo con las variaciones que experimenten los índices de precios".

<sup>40</sup> Artículo 2: "Ámbito de aplicación. 1.- La presente ley será aplicable a los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados, para el ejercicio de potestades de derecho público, por: La Administración General de la Comunidad Autónoma, los órganos forales de los territorios históricos y las administraciones locales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como los entes públicos de cualquier tipo, dependientes o vinculados a las respectivas administraciones públicas, en tanto que los mismos hayan sido creados para el ejercicio de potestades de derecho público. a.- El Parlamento Vasco. b.- El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. c.- El Ararteko. d.- El Consejo de Relaciones Laborales. e.- El Consejo Económico y Social. f.- El Consejo Superior de Cooperativas. g.- La Agencia Vasca de Protección de Datos. h.- La Comisión Arbitral. i.- Las corporaciones de derecho público, representativas de intereses económicos y profesionales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2.- Cualesquiera otros organismos o instituciones, con o sin personalidad jurídica, creados por ley del Parlamento Vasco, salvo que ésta disponga lo contrario."

interpretaciones sobre su ámbito competencial. Es decir, por el momento se supone que las agencias autonómicas no sancionan las actuaciones de las empresas privadas.

### ***3. Análisis econométrico de la incidencia de las Agencias en el cumplimiento de la normativa de protección de datos***

#### **3.1. Objetivo del análisis**

El objetivo de esta parte del estudio es proporcionar un análisis econométrico de la efectividad de la actuación de las Agencias de protección de datos en España (la AEPD junto con la APDCM, AVPD y APDCat) en el cumplimiento de las normativas de protección de datos. En este sentido, se intenta contestar a una serie de cuestiones que pueden ser englobadas en la siguiente: ¿Es posible distinguir econométricamente si la actuación de las Agencias ha tenido efectos positivos y significativos en la protección de datos en España? O, en caso contrario, ¿los efectos de estas Agencias en las grandes magnitudes de la protección de datos en España son escasos y, por tanto, se podría sugerir una reorientación de esas actuaciones? En este último caso podría tener que ver que una compleja estructura institucional puede restar claridad a su funcionamiento de cara al ciudadano, que puede no llegar a conocer el organismo competente para defender su derecho.

Para abordar estas cuestiones se propone utilizar técnicas de datos de panel (se pueden consultar, entre otros muchos, WOOLDRIDGE, 2001, ARELLANO, 2003 o BALTAGI, 2005). En este caso, el panel se construye con distintas variables que definen la situación de la protección de datos en España entre 2001 y 2007 y para cada una de las CCAA españolas<sup>41</sup>.

Los modelos así ajustados toman la forma genérica de la *ecuación 1*. En ese ejemplo se estaría intentando obtener información sobre el posible efecto que tiene la existencia de las agencias autonómicas (*Agencia<sub>i,t</sub>*) en el número de ficheros públicos (*Ficheros públicos<sub>i,t</sub>*) efectivamente procesados por las distintas CCAA (*i*) y años (*t*). La variable *Agencia* estaría intentando captar si la existencia de la agencia crea un ambiente o cultura propicia a la protección de este derecho fundamental y ello impulsa a inscribir más ficheros. En este ejemplo, el modelo se corrige por la variable *Población*, en tanto que es esperable que en las CCAA más pobladas puedan existir más ficheros (por ejemplo debido a una mayor complejidad de sus economías). Por otro lado, un modelo de este tipo permite corregir o controlar por efectos inobservables por región (CCAA) y tiempo ( $\eta_i + \nu_{i,t}$ ) a través de métodos de estimación con *efectos fijos* (EF), o con *efectos aleatorios* (RE) como se explicará más adelante, lo cual enriquece y hacen más fiables los resultados. También es posible corregir el modelo introduciendo efectos temporales ( $\sum c_t T_t$ ) que permiten tener en consideración el ciclo económico o la tendencia de la serie.

---

<sup>41</sup> En algunos casos también se dispone de información sobre Ceuta y Melilla.

$$Ficheros\ públicos_{i,t} = c + \sum c_t T_t + \beta_1 Agencia_{i,t} + \beta_2 Población_{i,t} + \beta_3 Renta\ per\ capita_{i,t} + (...) + (\eta_i + \nu_{i,t})$$

### Ecuación 1

### 3.2. Definición de las variables objeto del estudio

El cuadro 2 (ver *anexo*) proporciona información sobre las variables utilizadas para elaborar el análisis econométrico de este estudio. Las variables se dividen en dos grupos, aquellas que definen magnitudes relativas a la protección de datos en España (primera parte del cuadro *variables de protección de datos*) y aquellas variables que podríamos definir como de *control*, que se especifican a continuación y que son necesarias para poder realizar un análisis consistente.

La información contenida en el cuadro incluye en primer lugar el nombre de la variable. A continuación se añaden las correspondientes especificaciones: es decir, el número de observaciones que se tiene de cada variable, la media de sus valores, la desviación estándar (que nos proporciona una valoración de cómo están de dispersos los valores de cada variable) y, por último, el valor mínimo y máximo que puede tomar esa variable.

Para aclarar el nombre y contenido de cada variable conviene señalar lo siguiente:

-La variable *Agencia* toma valor 1 para aquellas regiones y años en los que existe una agencia autonómica activa<sup>42</sup>. Así, toma valor 1 para Madrid entre 2001 y 2007, para Cataluña desde 2002 hasta 2007 y País Vasco entre 2004 y 2007<sup>43</sup>. En todos los demás casos la variable toma valor 0. Por tanto, en este caso nos encontramos lo que en términos econométricos se define como una variable *dummy* (o *artificial binaria*).

-Las variables *entidadeslocales* y *ficheroslocales* se obtienen de los informes de la AEPD y representan las entidades locales inscritas y los ficheros locales procesados.

-Las variables *consultas* corresponden a las consultas computadas por la AEPD en sus memorias. *Sancempr* identifica el número de sanciones a empresas privadas impuestas por la Agencia. Por otro lado, *sancaps* corresponde a las sanciones impuestas a las Administraciones públicas. Igualmente, *tutelas* e *investigaciones* son aquellas tutelas del derecho fundamental a la autodeterminación informativa y las investigaciones iniciadas y computadas por las memorias de la AEPD.

-Por último, cabe aclarar que las variables que cuantifican ficheros controlados son las siguientes: *ficheros publicos* (correspondientes a Administraciones públicas), *ficheros privados* (correspondientes a empresas o entidades privadas), *responsables*, *fiprivtot* (total de ficheros privados) y *reponstot* (total de responsables computados)

<sup>42</sup> No es necesario tener una variable que represente a la AEPD, puesto que ha estado siempre activa para todo el recorrido temporal sujeto a nuestro análisis.

<sup>43</sup> Nótese que se da valor 1 desde el momento en que la Agencia se creó, con independencia de que su funcionamiento efectivo no se produjera hasta más tarde (como en el caso de la APDCat, en que su funcionamiento efectivo comenzó en octubre 2003).

Como se señaló, la tabla añade una serie de variables denominadas de *control*, en el sentido de que nos son útiles para hacer el análisis más consistente al corregir el modelo por factores que pueden influenciar los resultados. Por ejemplo, es esperable que aquellas regiones con más riqueza *per cápita* tengan también más ordenadores o acceso a internet *per cápita* tanto de sus ciudadanos como de sus empresas. En consecuencia, cabría esperar que las violaciones a la protección de datos pudieran ser mayores en determinadas circunstancias o que los ficheros controlados por las Agencias de protección de datos fueran también más numerosos. En consecuencia, es necesario “controlar” por estos factores.

-*Pibpc* y *población*: representa la renta *per cápita* por Comunidad Autónoma y año en euros. Ambas variables han sido obtenidas de la Contabilidad regional de España (base 2002) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

- *lnrpc* representa en las tablas que se analizarán en las secciones el logaritmo neperiano de la renta *per cápita*, por tanto  $lnrpc = \ln(Pibpc)$ .

- *Ordenador*, *internet* y *bancaancho* representan la proporción de población de la Comunidad Autónoma y año que dispone de ordenador, acceso a Internet y acceso a banda ancha respectivamente. Todas ellas nos dan una aproximación al grado de “tecnificación” que podemos encontrar en cada Comunidad Autónoma y año.

### 3.3. Una primera aproximación a la protección de datos en términos cuantitativos: correlación de las variables

¿De qué dependen, grosso modo, las variables de protección de datos captadas en la anterior sección? ¿Están relacionadas (correlacionadas) positivamente con el nivel de tecnificación de la economía o el PIB? Una aproximación previa al estudio econométrico mediante modelos aconseja observar las correlaciones de las variables con algunos factores que consideramos explicativos. El *cuadro 3* proporciona esta información.

Como es esperable, las variables de protección de datos tratadas hasta ahora (y salvo contadas excepciones) se correlacionan positivamente con el *PIBpc*, la población, la tasa de hogares con ordenador, el acceso a Internet y al acceso específico a la banda ancha. Las únicas variables que parecen no seguir de forma completa esta regla son las variables relacionadas con los ficheros locales.

En otras palabras y a modo de ejemplo, las consultas, las sanciones a empresas (*sancempr*), las tutelas o los ficheros privados procesados, se correlacionan de forma clara y positiva con la riqueza *per cápita* de la región, con la población de la región (como es natural), pero también con el acceso a ordenador e Internet. Es más, y también como es esperable, a mayor riqueza *per cápita*, mayor acceso a ordenadores (correlación de 0.88), a Internet (0.92) y a la banda ancha (0.64).

Como conclusión cabe destacar que las Agencias, tanto la española como las autonómicas, en sus respectivas competencias (o en su respectiva responsabilidad de generar una “cultura” de

protección de datos en España) tendrán que hacer un mayor esfuerzo esperado, por volumen de trabajo, en aquellas regiones con una mayor tecnificación y relacionado con ello una mayor riqueza *per cápita*.

No es casualidad observar que las regiones con mayores ingresos *per cápita* de España sean aquellas que han visto nacer las primeras agencias autonómicas (como vimos, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, en 2001, la APDCat, en 2002 y la Agencia de Protección de Datos del País Vasco, en 2004).

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora es necesario advertir desde ya que la falta de datos para todos los años analizados de las variables de acceso a Internet, a los ordenadores o la banda ancha (tan solo se poseen 75 observaciones para cada una) dificultarán su inclusión en los análisis de la siguiente sección. En cambio, el *PIBpc* o la *población* no poseen ese problema y nos permitirán realizar el ejercicio deseado.

### 3.4. Análisis econométrico de la protección de datos en España

En esta sección se pretenden abordar distintas cuestiones sobre la protección de datos en España y que pueden resumirse en las siguientes: ¿Está relacionada la existencia de las agencias autonómicas y la mayor o menor cultura de protección de datos en España? ¿Han sido efectivas de forma diferencial (dado que la AEPD está presente en cualquier caso) para promover la protección de datos en España?

Los distintos análisis se abordan mediante modelos econométricos de datos de panel tal y como se introdujo al inicio de la sección. Estos modelos tienen en cuenta que las variables no sólo cambian según la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos (*i*), sino que también dependen del periodo (*t*). Así, no se puede considerar igual la protección de datos del inicio de la década o la riqueza *per cápita* de las Comunidades Autónomas con respecto al momento actual.

Los resultados de los distintos modelos aplicados se encuentran en el *cuadro 4*. Un ejemplo de modelo a aplicar es aquel ya expresado con anterioridad (ver *ecuación 1*). Este modelo será numerado como (1) en el *cuadro 4* y se toma como ejemplo para explicar los distintos resultados e información aportada (posteriormente, se analizarán los demás experimentos).

De modo genérico el cuadro proporciona la siguiente información:

-Se identifica la variable dependiente objeto de análisis. En el caso del ejemplo, la variable es *ficheros públicos* (el número de ficheros de administraciones públicas procesados). A continuación, las variables explicativas (la existencia de agencia, la población y la renta *per cápita* en logaritmos, *lnrpc*) y la constante (*c*).

-De las variables se muestran en primer lugar los coeficientes ( $\beta_1$ ,  $\beta_2$  y  $\beta_3$ ), de los cuales nos interesa su signo (positivo o negativo) y a continuación (inmediatamente debajo) sus errores estándar, corregidos por *clusters* por CCAA, y un número de estrellas que nos indica la significatividad de la variable. Para aclarar esto, cuantas más estrellas, más significativa es la variable, lo cual es favorable al análisis



realizado. Más significatividad significa que el P-valor es menor (ver al final de la tabla).

-Una vez vistos los coeficientes y sus errores estándar, la tabla especifica el número de observaciones disponibles para ese estudio concreto y el número de CCAA de las cuales han sido extraídas (las 17 CCAA ó 19 si también el modelo acepta incluir Ceuta y Melilla).

-La tabla proporciona también el grado de explicación del modelo (el  $R^2$ ).

-Por último, se proporciona una serie de tests necesarios para contrastar que el modelo esté correctamente especificado y que justifiquen el método de estimación. El test de Breusch-Pagan para los efectos aleatorios (RE) (basado en el multiplicador de Lagrange) nos indica si es correcto estimar el modelo tan solo mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (OLS), o bien parece conveniente añadir al estudio la estimación de otros "efectos" que puedan estar influenciando los datos (concretamente efectos aleatorios, RE).

-En general, los "efectos" a tener en cuenta en el modelo podrían ser efectos "fijos" por región (FE, Fixed Effects) o efectos "aleatorios" (RE, Random Effects). Para decidir entre utilizar FE o RE, se obtiene la ayuda del test de Hausman<sup>44</sup>. Por último, se pueden introducir también los llamados efectos temporales, TE (para los que se proporciona un test de significatividad de Wald).

-Como aclaración, cabe señalar que en general FE intenta captar efectos inobservables por Comunidad Autónoma. Es decir, pueden haber existido "shocks" que han afectado a la protección de datos en algunas CCAA concretas y que no son directamente observables en las variables objeto de estudio (*agencia, población, lnipc...* en nuestro ejemplo).

-En todos los casos que se analizan a continuación (ver *cuadro 4*) el test de significatividad de Wald nos indica que no debemos añadir efectos temporales (TE).

-Salvo en el modelo número 5 (que se analizará más adelante) cabe advertir que no es posible estimar los modelos cuando se añade una corrección por el número de ordenadores o accesos a Internet de la Comunidad Autónoma. Esto es en parte debido a la falta de datos (tan sólo se poseen datos para los años más recientes).

Una vez señaladas las ideas anteriores y con todas las cautelas que deben definir este estudio dado, todavía, la reciente historia de protección de datos en España, cabe abordar las siguientes preguntas:

**a. ¿Es posible encontrar una actividad diferencial en cuanto al control de ficheros públicos en aquellas CCAA en las que existe una Agencia autonómica?**

A esta pregunta se intenta contestar mediante el primer modelo (1) contenido en el *cuadro 4*. Como ya se vio, en aquellas CCAA en las que existe una agencia autonómica, ésta tiene competencias para controlar los ficheros públicos de su territorio (excepto ficheros de la

---

<sup>44</sup> El test de Hausman tiene como hipótesis nula que la diferencia de los coeficientes del modelo (estimado con RE y con FE) no es sistemática. Dado que estimar con RE es más eficiente (pues el modelo se estimaría con menos variables artificiales), si la estimación con RE y con FE no es sistemática, es preferible utilizar RE.

Administración del Estado) y en el resto de España esta función la tendría en exclusiva la AEPD.

Dicho esto, ¿es posible encontrar un efecto diferencial por la existencia de las agencias autonómicas? ¿Encontramos de forma diferencial que en aquellas CCAA en las que existe agencia, existe una cultura pública más proclive a mantener sus ficheros bajo control de las Agencias? El modelo indica que sí existe este efecto (existe significatividad, aunque escasa, es decir, p-valor cercano al 10%). Este resultado existe incluso después de “controlar” que existen diferencias entre regiones tanto en población como en riqueza *per cápita* y después de haber incluido en el modelo efectos fijos por Comunidad Autónoma (FE) que controlan por otros efectos regionales inobservables, pero dependientes de las CCAA. El test de Wald nos desaconseja incluir efectos temporales en este modelo. La razón de este efecto positivo es difícil de explicar con los datos disponibles. Por un lado, cabe esperar que las agencias autonómicas posean una información de la Administraciones públicas de su territorio más completa que la que pueda tener de forma centralizada la AEPD (debido a esto, su capacidad de sanción podría ser percibida como más cercana por los administrados, en este caso, otras entidades públicas). La existencia de una agencia autonómica también nos viene a decir que existe un presupuesto específico dedicado a la protección de datos en esa Comunidad Autónoma que no existe en otras CCAA.

Con todo, el efecto observado es pequeño. El modelo nos indicaría que la existencia de agencia aumenta en medio el control en 46 ficheros<sup>45</sup>.

**b. ¿Existen los efectos que se han visto en la pregunta anterior respecto de los ficheros locales, es decir, aquellos generados por la Administración local?**

El modelo que intenta contestar a esta pregunta es el *número 2* que guarda relación con el anterior en tanto que los tests realizados (Breusch Pagan, Hausman, Wald) también nos aconsejan ajustar el modelo con efectos fijos (FE) y sin efectos temporales (TE).

Los resultados indican que efectivamente, también en el concreto ámbito local, la existencia de una estructura mayor de protección de datos a través de la existencia de agencias autonómicas ha conllevado un ambiente proclive al control de ficheros locales o una cultura mayor de protección de datos a nivel local. La variable *agencia* que capta este efecto es significativa al 1% (es decir, muy significativo) y también lo son las variables de control (población y renta *per cápita*). Si bien un coeficiente de una variable como la de *agencia* tiene una interpretación complicada, cabe señalar que la existencia de una agencia autonómica aumenta la media de ficheros controlados en 607.

---

<sup>45</sup> El modelo no se especifica en modo logarítmico dado que la variable “*agencia*” es binaria.

**c. Como complemento a la anterior pregunta, ¿también podemos contar con un mayor número de entidades locales que inscriben sus ficheros?**

La respuesta es positiva, como podría ser coherente con la pregunta anterior (ver modelo número 3). La estimación es por otra parte distinta. La variable *agencia* no es significativa *per se*, sino en “diferencias” (por ello se indica el subtítulo D: *agencia D*). Es decir, la existencia de una agencia autonómica (junto a la acción permanente de la AEPD, por supuesto) no conlleva de por sí un aumento de entidades locales que inscriban sus ficheros, sino que fue la aparición de las agencias lo que conllevó en un momento determinado esta mayor concienciación y reacción. En otras palabras, la aparición de las agencias provocó una reacción a favor de que los gobiernos locales inscribieran sus ficheros.

Al igual que en el caso anterior, las variables son muy significativas (p-valores por debajo del 1%). Como característica distinta, la estimación en este caso es mediante la inclusión de efectos aleatorios (RE) tal y como aconsejan los tests econométricos realizados.

**d. A pesar de la falta de competencias de las Agencias autonómicas en cuanto a la sanción por incumplimientos relativos a ficheros privados (acción que sólo ha estado en manos de la AEPD hasta 2008), ¿se encuentra algún efecto diferencial por la existencia de algunas Agencias autonómicas?**

El modelo ajustado (modelo número 4) indica que sí existe algún efecto positivo de la existencia de las agencias autonómicas, aunque como se ha indicado, no corresponde a éstas la sanción de las infracciones relativas a los ficheros privados. Este efecto sobre las sanciones privadas se observa incluso después de tener en cuenta que la población y el PIB *per cápita* es distinto por Comunidad Autónoma y también unos efectos fijos por región (FE).

Si en términos generales debiéramos haber esperado que la variable *agencia* no debería ser significativa en este caso, cabe señalar que encontrar este efecto puede estar indicando un posible aumento de una cultura “pro-protección de datos” en algunas CCAA, influenciando al alza el número de denuncias y consultas, lo que en fin pueda llevar a una mayor persecución y castigo de la infracción de los principios de la protección de datos por parte de empresas o entidades privadas. Por otro lado, es posible que los agentes privados previeran el desarrollo normativo que ha tenido lugar a partir de 2008. De hecho la correlación entre la variable *agencia* (que al fin y al cabo identifica al conjunto de CCAA y años para los que existe una agencia autonómica además de la AEPD) y variables tales como el número de consultas, tutelas e investigaciones es positiva (respectivamente, 0.5813, 0.3924 y 0.5348).

**e. ¿Existen más consultas a la AEPD en aquellos años y CCAA en las que existe una Agencia autonómica?**

Es decir, ¿ha colaborado la existencia de las agencias y por tanto de una estructura institucional de protección de datos más “tupida” a una mayor concienciación en cuanto a la protección de datos en España?

El modelo *número 5* así parece apuntarlo tras controlar de forma extraordinaria por la mayor o menor “tecnificación” de unas regiones respecto de otras mediante la inclusión de la variable *Internet* en este modelo. En los modelos anteriores la estimación con las variables *Internet*, *ordenador* o *banda ancha* no era posible. En este caso el coste es grande en cuanto que la estimación se realiza con muy pocos datos (50). Este modelo por tanto debe ser tomado con las máximas cautelas y se ha añadido al análisis tan sólo a efectos de comprobar el efecto sobre la variable *agencia* de tener en cuenta estas nuevas variables.

Como parecía apuntar la correlación apuntada en la sección anterior, este modelo apunta a que es posible encontrar, en media, un mayor número de consultas cuando existe una agencia además de la española. En concreto 81 consultas más en términos medios. El coeficiente es tan solo significativo al 10% (p-valor por debajo del 10%).

#### 4. Conclusiones

El presente estudio ha pretendido proporcionar un análisis sobre la incidencia y efectividad de las autoridades de protección de datos (tanto la AEPD como las Agencias Autonómicas, APDCM, APDCat y AVPD) en la aplicación y cumplimiento del Derecho de Protección de Datos en España.

Este trabajo ha intentado mostrar que a pesar de lo reciente de la regulación de Protección de Datos en España y su reconocimiento como Derecho Fundamental (STC 292/2000), la estructura institucional creada para su defensa y promoción se puede reputar ya de compleja.

La cuestión pregunta a investigar, o aquella que surge de forma global al reflexionar sobre el reparto competencial entre las Agencias, su evolución y maduración y, en resumen, su modo de operar, podría ser la siguiente: ¿Es esta estructura, dentro de su juventud, un modo efectivo de promocionar y defender el derecho fundamental a la autodeterminación informativa?

La respuesta no es evidente en tanto que la propia complejidad del reparto de competencias entre Agencias podría parecer un impedimento a su buen funcionamiento. Es decir, que tanto ciudadanos como empresas y Administraciones no vean con claridad la institución que le corresponde para tutelar su derecho en cada momento. En ese caso, se podría pensar que no se posee en España una estructura institucional apropiada.

La pregunta se intenta abordar en términos cuantitativos gracias a una serie de modelos econométricos que abordan cinco preguntas muy concretas.

Como conclusión global, cabe señalar que, a pesar de la complejidad del reparto competencial entre Agencias, la estructura institucional que poseemos sí se muestra efectiva para la promoción y defensa del derecho a la autodeterminación informativa. Concretamente los modelos nos

muestran que cuando además de existir la AEPD, existe también una Agencia Autónoma hay más ficheros controlados, más Ayuntamientos implicados en la protección de datos y más denuncias y consultas. En otras palabras, la acción de las Agencias (la AEPD y las Agencias autónomas) parece reforzarse en su actuación conjunta, lejos de revertir o debilitar la protección de datos en España.

En resumen, las cinco preguntas planteadas, nos ofrecen cinco respuestas, que siempre habrá que tomar con las debidas cautelas:

-La labor conjunta de la AEPD y de las Agencias Autónomas permite observar un mayor número de ficheros públicos controlados, incluso tras tener en cuenta distintos factores diferenciales entre CCAA.

-Esto es especialmente claro respecto de la Administración local, tanto en el número de ficheros locales inscritos como en el número de entidades locales que han colaborado.

-En cuanto a la imposición de las sanciones privadas, que como se ha discutido ha sido competencia exclusiva de la AEPD (con las puntualizaciones hechas en la sección 2), la existencia de una Agencia Autónoma (además de la actuación de la AEPD) conlleva una mayor persecución de infracciones. Posiblemente debido a una mayor concienciación y cultura de protección de datos.

-Esta mayor concienciación o cultura de protección de datos se puede confirmar también al comprobar que hay más consultas en aquellas regiones en las que existe, además de la AEPD, una Agencia autónoma activa. Todos estos resultados, como se ha señalado, se observan incluso al tener en cuenta otros factores diferenciales entre CCAA.

## 5. *Bibliografía*

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2002 (2003), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2003 (2004), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2004 (2005), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2005 (2006), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2006 (2007), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Memoria 2007 (2008), Madrid. También disponible en [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

Óscar J. ÁLVAREZ CIVIANTOS (2008), *Normas para la implantación de una eficaz Protección de Datos de Carácter Personal en empresas y entidades*, Comares, Granada.

Manuel ARELLANO (2003), *Panel Data Econometrics*, Oxford University Press, Oxford.

Badi H. BALTAGI (2005), *Econometric Analysis of Panel Data (3rd edition)*, Wiley, Chichester.

Isabel C. CASTILLO VÁZQUEZ (2007), *Protección de Datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Miguel Á. DÁVARA RODRÍGUEZ (2006), *Guía Práctica de Protección de Datos para Ayuntamientos*, La Ley, grupo Wolters Kluwer, Madrid.

Carlos LESMES SERRANO *et al.* (2008), *Ley de Protección de Datos. Análisis y comentario de su jurisprudencia*, Lex Nova, Madrid.

Enrique Lucas MURILLO DE LA CUEVA (2006), "Reforma Estatutaria y Protección de Datos Personales", en TRONCOSO REIGADA (Coordinador) *Estudio sobre Comunidades Autónomas y Protección de Datos Personales*, Civitas Ediciones, Madrid, pp. 139-156.

Andrés OLLERO TASSARA (2008), *De la Protección de la Intimidad al Poder de Control sobre los Datos Personales*, Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

Jose L. PIÑAR MAÑAS, J. L. y Álvaro CANALES GIL (2008), *Legislación de Protección de Datos*, Iustel, Madrid.

Jesús RUBÍ NAVARRETE (2006), "Reforma Estatutaria y Protección de Datos Personales", en TRONCOSO REIGADA (Coord.) *Estudio sobre Comunidades Autónomas y Protección de Datos Personales*, Civitas Ediciones, Madrid, pp. 153-156.

Antonio TRONCOSO REIGADA, "Las comunidades autónomas y la protección de datos personales a la luz de las reformas estatutarias", Antonio TRONCOSO REIGADA (Coord), *Estudio sobre Comunidades Autónomas y Protección de Datos Personales*, Civitas Ediciones, Madrid, pp. 19-138.

Jordi VERDAGUER LÓPEZ *et al.* (2008), *Todo Protección de Datos 2009*, CISS grupo Wolters Kluwer, Madrid.

Jeffrey M. WOOLDRIDGE (2001), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Boston.

## 6. Anexo

**Cuadro 1**  
**Ámbito de actuación de las Agencias**

| <b>Tipología de Ficheros</b> |  | <b>Agencias</b>                |    | <i>Agencia Española de Protección de Datos</i> | <i>Agencia Catalana de Protección de Datos</i>            | <i>Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid</i> | <i>Agencia Vasca de Protección de Datos</i>                 |
|------------------------------|--|--------------------------------|----|--|---|---|---|
|                              |  |                                |    |  |   |   |   |
| <b>Ficheros privados</b>     | <i>Entes privados – personas físicas – Entes privados sin personalidad jurídica- Fundaciones</i> |                                | SI | (Sí en base al EAC 2006)                       | NO  |   | NO (excepto encargados de tratamiento de ficheros públicos) |
|                              | <i>Fundaciones del sector público</i>  |                                | SÍ | (Sí en base al EAC 2006)                       | (puede considerar que es un fichero público y no privado) |   | NO (excepto encargados de tratamiento de ficheros públicos) |
|                              | <i>Entidades de Derecho Público (aplicación del derecho privado)</i>                             |                                | SÍ | (Sí en base al EAC 2006)                       | (puede considerar que es un fichero público y no privado) |   | NO (excepto encargados de tratamiento de ficheros públicos) |
|                              | <i>Sociedades Mercantiles (de participación pública mayotitaria)</i>                             |                                | SI | (Sí en base al EAC 2006)                       | NO  |   | NO (excepto encargados de tratamiento de ficheros públicos) |
|                              | <i>Corporaciones de derecho público</i>  |                                | SI | (Sí en base al EAC 2006)                       | NO  |   | NO  |
| <b>Ficheros públicos</b>     | <i>Administración Pública Territorial</i>  | <i>Estatal</i>                 | SI | NO   | NO  |   | NO  |
|                              |  | <i>Autonómica</i>              | SI | SI   | SI  |   | SI  |
|                              |  | <i>Local (foral, comarcal)</i> | SI | SI   | SI  |   | SI  |
|                              | <i>Administración Pública Institucional</i>  | <i>Organismos Autónomos</i>    | SI | SI   | SI  |   | SI  |

|  |  |  |    |     |    |    |
|--|--|--|----|-----|----|----|
|  |  | <i>Universidades públicas</i>                                      | SI | SI  | SI | SI |
|  |  | <i>Fundaciones públicas</i>  | SI | --- | SÍ | SI |
|  |  | <i>Corporaciones de Derecho Público (potestades de dº público)</i> | SÍ | SÍ  | SÍ | SÍ |
|  |  | <i>Consorcios</i>  | SÍ | SÍ  | SÍ | SÍ |
|  |  | <i>Entidades de Derecho Público</i>                                | SÍ | SÍ  | SÍ | SÍ |

Cuadro 2

## VARIABLES DE PROTECCIÓN DE DATOS

| Variable          | Observaciones | Media     | Desviación Estándar | Min | Max    | Fuente                    |
|-------------------|---------------|-----------|---------------------|-----|--------|---------------------------|
| agencia           | 133           | 0.1278195 | 0.3351511           | 0   | 1      | Elaboración propia        |
| entidadeslocales  | 102           | 248.3529  | 211.8074            | 29  | 719    | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| ficheroslocales   | 102           | 1693.029  | 1521.209            | 32  | 6470   | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| consultas         | 68            | 31.76471  | 58.01907            | 0   | 259    | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| sancempr          | 85            | 13.95294  | 40.73401            | 0   | 244    | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| sancaps           | 85            | 2.329412  | 4.324317            | 0   | 23     | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| tutelas           | 34            | 44.91176  | 57.72997            | 5   | 256    | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| investigaciones   | 55            | 67.94545  | 78.4081             | 0   | 336    | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| ficheros_públicos | 114           | 556.2456  | 1160.568            | 23  | 6356   | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| ficherosprivados  | 95            | 7413.463  | 9405.127            | 11  | 46509  | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| responsables      | 114           | 3844.667  | 5995.152            | 4   | 39570  | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| fiprivtot         | 95            | 32274.69  | 45217.47            | 84  | 244970 | Anuarios AEPD (2002-2007) |
| responstot        | 95            | 13964.57  | 20270.3             | 46  | 113391 | Anuarios AEPD (2002-2007) |

## VARIABLES DE CONTROL

| Variable   | Observaciones | Media    | Desviación Estándar | Min   | Max     | Fuente  |
|------------|---------------|----------|---------------------|-------|---------|---|
| pibpc      | 133           | 19459.09 | 4288.456            | 10670 | 30599   | INE, Contabilidad regional de España, base 2002 |
| poblacion  | 133           | 2248660  | 2213968             | 66243 | 7989013 | INE, Contabilidad regional de España, base 2002 |
| ordenador  | 75            | 54.854   | 5.854357            | 41.9  | 70.4    | INE   |
| internet   | 75            | 37.58533 | 8.152158            | 21.1  | 56.6    | INE   |
| bandaancha | 75            | 26.364   | 11.15874            | 7.2   | 51.7    | INE   |



*Cuadro 3: Correlaciones*

|                   | pibpc   | poblacion | ordenador | internet | bandaancha | entidades locales | ficheros locales | consultas | sancempr | sancaps | tutelas | investigaciones | ficheros publicos | ficheros privados | responsables |
|-------------------|---------|-----------|-----------|----------|------------|-------------------|------------------|-----------|----------|---------|---------|-----------------|-------------------|-------------------|--------------|
| pibpc             | 1       |           |           |          |            |                   |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| poblacion         | -0.055  | 1         |           |          |            |                   |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| ordenador         | 0.8886  | 0.2028    | 1         |          |            |                   |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| internet          | 0.9207  | 0.1342    | 0.9775    | 1        |            |                   |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| bandaancha        | 0.6496  | 0.2956    | 0.816     | 0.8516   | 1          |                   |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| entidades locales | -0.3943 | 0.5667    | -0.3534   | -0.3172  | -0.1678    | 1                 |                  |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| ficheros locales  | -0.1894 | 0.6477    | -0.097    | -0.0813  | 0.0613     | 0.8259            | 1                |           |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| consultas         | 0.3997  | 0.5322    | 0.6568    | 0.5164   | 0.5125     | -0.1703           | -0.0729          | 1         |          |         |         |                 |                   |                   |              |
| sancempr          | 0.4614  | 0.472     | 0.6991    | 0.5627   | 0.5023     | -0.2231           | 0.9761           | 0.2711    | 1        |         |         |                 |                   |                   |              |
| sancaps           | -0.3867 | 0.4573    | -0.1937   | -0.2981  | -0.0643    | 0.2658            | 0.3791           | 0.8128    | 0.7269   | 1       |         |                 |                   |                   |              |
| tutelas           | 0.2133  | 0.6457    | 0.4554    | 0.3428   | 0.4704     | 0.034             | 0.1822           | 0.3354    | 0.4311   | 0.4311  | 1       |                 |                   |                   |              |
| investigaciones   | 0.3504  | 0.6253    | 0.6236    | 0.5057   | 0.6231     | -0.0595           | 0.0964           | 0.9446    | 0.46     | 0.8497  | 0.8497  | 1               |                   |                   |              |
| ficheros publicos | 0.3485  | 0.4806    | 0.6014    | 0.4541   | 0.4681     | -0.2158           | -0.0158          | 0.9813    | 0.9541   | 0.404   | 0.7969  | 0.9217          | 1                 |                   |              |
| ficheros privados | 0.2481  | 0.7953    | 0.4527    | 0.409    | 0.4756     | 0.3598            | 0.3754           | 0.5334    | 0.5135   | 0.1311  | 0.5524  | 0.6248          | 0.4083            | 1                 |              |
| responsables      | 0.3167  | 0.7169    | 0.4889    | 0.4619   | 0.49       | 0.3307            | 0.2986           | 0.5029    | 0.4996   | -0.0033 | 0.5093  | 0.5752          | 0.3619            | 0.9815            | 1            |

Cuadro 4

| #<br>Método de estimación<br>Variable dependiente       | 1<br>FE<br>ficheros públicos | 2<br>FE<br>ficheros locales | 3<br>RE<br>entidades locales | 4<br>FE<br>sancempr     | 5<br>RE<br>consultas     |
|---|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| agencia   | 46.32<br>26,55*              | 607.45<br>70,45839***       |                              | 8.026659<br>1,563008*** | 81.48973<br>44,22007*    |
| agencia D.  |                              |                             | 23.0159<br>5,659951***       |                         |                          |
| población   | 0.0017702<br>0.0012806       | 0.0016788<br>0,0003234***   | 0.0000702<br>0,0000163***    | 0.0000865<br>0,0000484* | 0.00000777<br>0.00000768 |
| Inrpc   | 153.1808<br>247.7891         | 1044.35<br>355,2181***      | 52.45153<br>15,31439***      | -8.278288<br>13.49687   | -60.6635<br>39.86834     |
| internet  |                              |                             |                              |                         | 1.019612<br>0.6717694    |
| Efectos temporales (TE)                                 | No                           | No                          | No                           | No                      | No                       |
| _cons   | -4975.519<br>1284,897***     | -12970.1<br>3175,21***      | -448.0339<br>145,5327***     | -122.2825<br>63,98069*  | 563.967<br>375.8584      |
| Observaciones   | 114                          | 102                         | 102                          | 85                      | 50                       |
| Grupos  | 19                           | 17                          | 17                           | 17                      | 17                       |
| R2 (Within)   | 0.1579                       | 0.4109                      | 0.4758                       | 0.2883                  | 0.0619                   |
| Test de Breusch-Pagan (P valor)                         | 0                            | 0                           | 0                            | 0                       | 0                        |
| Test de Hausman (P valor)                               | 0.0160                       | 0                           | 0.8428                       | 0                       | 0.6955                   |
| Test de Wald para los efectos temporales (TE) (P valor) | 0.7036                       | 0.2264                      | 0.2353                       | 0.1480                  | 0.4886                   |

Errores estándar corregidos por clusters (por CCAA) mostrados debajo de los coeficientes

\*\*\* p<1%

\*\* p<5%

\* p<10%

FE: Efectos fijos por CCAA

RE: Efectos aleatorios

TE: Efectos fijos temporales

Los cálculos han sido realizados en STATA SE 10.1