

**“La doctrina del Tribunal Constitucional respecto de la comunicación de datos personales en la Administración y la protección de datos de los extranjeros en la sentencia 17/2013, de 31 de enero”, en *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, nº 33, 2013.**

por Lorenzo *Cotino Hueso*<sup>1</sup>

*Profesor titular de Derecho Constitucional acreditado a Catedrático*

*Universidad de Valencia*

### **Resumen:**

La STC 17/2013, de 31 enero resuelve con nueve años de retraso el recurso de inconstitucionalidad frente a la legislación orgánica de 2003 que impone la obligación a los transportistas de comunicar a las autoridades ciertos datos personales de los extranjeros que vayan a ser trasladados al territorio español, así como permite el acceso por la policía a los datos del registro del padrón municipal. La sentencia también analiza otras cuestiones más distantes del derecho de protección de datos personales y las comunicaciones de datos que aquí son el centro de atención. Se trata de una muy extensa sentencia (25 mil palabras) a la que se añade un interesante voto particular suscrito por cuatro magistrados. La sentencia concibe las comunicaciones de datos sin consentimiento como un límite a la protección de datos que, como tal, puede ser establecido por la ley, siempre que haya una finalidad legítima y razonable y las medidas sean proporcionales. No se considera que haya una incompatibilidad de finalidades de los datos que forme parte del contenido esencial inexpugnable del derecho, sino que la ley puede establecer el uso de los datos para finalidades diferentes. El Tribunal avala la finalidad y necesidad de la ley, si bien efectúa un juicio de ponderación y una interpretación conforme para avalar la constitucionalidad de la ley recurrida. Para el autor, la sentencia no implica grandes aportaciones desde la perspectiva de los límites a los derechos de los extranjeros, no siendo mejor ni peor que otras sentencias de derechos fundamentales. En clave política y sociológica el TC asume que el control y cumplimiento de la legalidad en extranjería es un bien constitucional relevante que puede justificar restricciones de derechos. Llama también la atención que el TC reconozca las limitaciones de España frente al Derecho de la Unión Europea. Por cuanto a la protección de datos, la sentencia peca, a juicio del autor, de “eleopedecentrismo”, pues viene a elevar a rango constitucional a la LOPD y a sobreproteger este derecho más de lo que pueda pensarse y más de lo deseable. Los requisitos que establece el TC para las cesiones de datos dentro y entre administraciones pasan a ser exigencias constitucionales. Para el autor, estas exigencias están lejos de cumplirse en la realidad y práctica de las Administraciones así como en otras leyes que autorizan comunicaciones de datos, por lo que la sentencia viene a situar tales prácticas y leyes fuera de la constitucionalidad.

### **Palabras clave:**

Derecho de protección de datos personales, cesión y comunicación de datos, derechos de los extranjeros, Administración electrónica, límites a los derechos fundamentales

### **Contenido:**

#### **I. La sentencia y sus aspectos relevantes**

**2**

##### *1. El objeto y motivos del recurso por el Parlamento vasco*

**2**

---

<sup>1</sup> [cotino@uv.es](mailto:cotino@uv.es), [www.cotino.es](http://www.cotino.es) (ahí puede accederse al texto completo de muchas publicaciones). Es coordinador de la Red de especialistas en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, [www.derechotics.com](http://www.derechotics.com). El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto MINECO "Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos" (DER2012-37844) y previamente del Proyecto MICNIN, "Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites", (DER2009-14519-C05-01/JURI), de los que el autor es investigador principal.

2. Las bases de la sentencia. Los requisitos para limitar el derecho de protección de datos personales de los extranjeros y para autorizar comunicaciones de datos sin consentimiento	3
3. Las obligaciones de comunicación de datos de extranjeros por transportistas	3
4. Constitucionalidad de la comunicación de datos entre Administraciones estatales	5
5. Constitucionalidad de la <u>Ley 7/1985</u> y la cesión y acceso a los datos del padrón municipal	6
6. El acceso telemático por la policía a los datos del padrón municipal	7
7. Otras restricciones: la intimidad de los extranjeros	9
8. El voto particular y la inconstitucionalidad por falta de calidad en la ley que restringe derechos	9
<b>II. Una valoración crítica de la sentencia</b>	<b>11</b>
1. Las aportaciones y especialmente carencias de la sentencia desde la perspectiva de extranjería	11
2. Una sentencia que eleva en exceso las garantías de las comunicaciones de datos. El “eleopedecentrismo” del Tribunal Constitucional	13

## I. La sentencia y sus aspectos relevantes

### 1. El objeto y motivos del recurso por el Parlamento vasco

La sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (TC), STC 17/2013, de 31 enero (ponente Ramón Rodríguez Arribas) interesa en este estudio por cuanto a las cuestiones vinculadas al derecho de protección de datos personales, especialmente respecto de las posibilidades de comunicación de datos en las Administraciones y las posibilidades de restricción del derecho a través de la ley. La sentencia también interesa por cuanto a las posibilidades de restricción de este derecho respecto de los extranjeros. Un derecho de protección de datos personales, por cierto, que el Tribunal ubica en “el derecho a la privacidad de las personas”<sup>2</sup>.

La sentencia resuelve -con nueve años de retraso- el recurso de inconstitucionalidad 1024/2004 que interpuso el 20 de febrero de 2004, el Letrado del Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre por cuanto reformaba diversos aspectos de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEX) respecto de la obligación exigida a los transportistas de comunicar a las autoridades españolas ciertos datos personales de los extranjeros que vayan a ser trasladados al territorio español. El Parlamento Vasco censuraba la generalidad, inconcreción e inseguridad de la medida, al tiempo de considerar que implicaba una deslegalización, al dejar en manos de la autoridad gubernativa la determinación concreta de los casos en los que cabe limitar el derecho. También se atacaba la falta de necesidad y la de proporcionalidad de las restricciones en relación con el objetivo de combatir la inmigración ilegal y las genéricas apelaciones a la seguridad pública. De igual modo es objeto del recurso el régimen de cesión de datos de extranjeros entre Administraciones públicas y el posible acceso por la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción padronal de los extranjeros en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL). Se criticaba especialmente la falta de determinación de presupuestos de estas comunicaciones de datos y la insuficiencia de la finalidad de las mismas. Asimismo, el Parlamento Vasco estimaba que estas medidas suponían una discriminación indirecta, dado que implican un obstáculo indirecto para que los extranjeros indocumentados tengan acceso, por ejemplo, a la asistencia sanitaria (entonces aún reconocida), para cuyo ejercicio resulta necesaria la previa inscripción en el padrón.

---

<sup>2</sup> La sentencia señala que “el derecho fundamental que se reputa vulnerado, esto es, el derecho a la privacidad de las personas, expresado en el control sobre sus datos personales y la finalidad con la que los mismos se utilizan” (FJ 4º)

Se trata de una muy extensa sentencia de unas cuarenta y cinco páginas (unas 25 mil palabras) a las que añadir otras nueve de un voto particular suscrito por cuatro magistrados.

## **2. Las bases de la sentencia. Los requisitos para limitar el derecho de protección de datos personales de los extranjeros y para autorizar comunicaciones de datos sin consentimiento**

Antes de analizar las concretas impugnaciones, la STC 17/2013 sienta diversas bases para la resolución. Se centra inicialmente en los requisitos para establecer límites a los derechos fundamentales de los extranjeros (FJ 2º) y para la restricción que supone la cesión de datos personales sin consentimiento (FJ 4º). Un camino y otro llevan al Tribunal a fijar los requisitos para que una ley permita la comunicación de datos de extranjeros entre Administraciones. Luego, en el FJ 5º, se determina cuál es la finalidad legítima o bien o interés de relevancia constitucional que puede justificar estas restricciones.

Por cuanto a las restricciones de derechos de los extranjeros, en el FJ 2º se sigue la doctrina general fijada en la STC 236/2007. Se subraya el FJ 4º de esta sentencia cuando afirma que “el art. 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio” a través de la ley, que deberá “preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida”. Y respecto del derecho de protección de datos personales y las posibilidades de restringir el mismo estableciendo las cesiones de datos sin consentimiento, el FJ 4º de la STC 17/2013 remite al FJ 11º de la STC 292/2000; esta última declaró inconstitucional la LOPD por cuanto habilitaba a norma reglamentaria para la cesión de datos. La relectura de esta clásica sentencia lleva a concluir al TC que “la LOPD no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones”. El alto tribunal también señala que más allá de los supuestos de comunicación de datos que ya regula la LOPD y, siguiendo lo dispuesto por esta misma ley, para una cesión sin consentimiento es necesaria una previsión legal de la misma porque hay una reserva de ley. Aunque no se incide en ello, el TC radica esta necesidad de ley en el artículo 53. 1º CE (para lo cual puede ser suficiente una ley ordinaria) y no en el artículo 81 CE (ley orgánica. La ley aquí recurrida era orgánica<sup>3</sup>). De este modo, la cuestión de la cesión de datos de extranjeros queda en manos de la ley, que debe cumplir los requisitos habituales de los límites a los derechos; en palabras de la STC 292/2000, FJ 16º, “corresponde al legislador determinar cuándo concurre ese bien o derecho que justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales y en qué circunstancias puede limitarse”.

Y por cuanto a la finalidad legítima que puede justificar estas restricciones del derecho de protección de datos personales, de forma genérica en el FJ 5º se afirma que la finalidad de hacer cumplir la legislación de extranjería es un bien o interés de relevancia constitucional suficiente para justificar estas restricciones de derechos de los extranjeros. Se sigue para ello el FJ 9º de la STC 53/2002, de 27 de febrero<sup>4</sup>. Ya respecto de cada una de las restricciones se concreta algo este bien constitucional que justifica la restricción.

## **3. Las obligaciones de comunicación de datos de extranjeros por transportistas**

El FJ 6º analiza la constitucionalidad del artículo 66 LOEX en su redacción por el artículo 1.35 de la Ley Orgánica 14/2003. Por lo que aquí interesa, dicho precepto permite a las autoridades que toda compañía, empresa de transporte o transportista de rutas desde fuera del

---

<sup>3</sup> No sólo la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre en general, sino también en particular las normas recurridas, según la Disposición final primera.

<sup>4</sup> “[E]l cumplimiento de la Ley –en especial de la legislación de extranjería– es un bien constitucional con asiento en los arts. 10.1 y 13.1 CE: expresamente se refiere el art. 10.1 CE al “respeto a la Ley” como fundamento del orden político y de la paz social. Además, el art. 13.1 CE expresamente remite a la Ley el régimen de libertades de los extranjeros en España. Por lo dicho, ninguna duda puede caber de que el respeto a la legislación sobre entrada, estancia y residencia en España goza de relevancia constitucional”.

Espacio Schengen (o desde Ceuta o Melilla), les remita antes de la salida del transporte los datos de los viajeros (fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de identidad)<sup>5</sup>. También deben remitir información sobre los billetes de vuelta no utilizados tras 48 horas de su caducidad y los mismos datos personales de tales viajeros<sup>6</sup>.

El Parlamento Vasco afirma la inconstitucionalidad por suponer una deslegalización y que se quiebran los principios de finalidad y consentimiento, dado que los datos de transporte se recaban para una finalidad distinta de aquella para la que fueron recogidos.

El TC afirma la constitucionalidad de esta norma en su FJ 4º. Para ello se parte de que “la obligación de remisión de información que pesa sobre el transportista se relaciona con lo dispuesto en convenios internacionales ratificados por España”<sup>7</sup> y “el adecuado control de las fronteras y de los flujos migratorios que a través de ellas se producen es una exigencia derivada de la pertenencia de nuestro país a la Unión Europea”. Se reconoce que “las autoridades españolas no tienen la capacidad de disponer discrecionalmente de dicha obligación sino, únicamente, la posibilidad de determinar el momento y las rutas respecto a las cuales esa obligación de suministro de información, ya previamente establecida, ha de hacerse efectiva.”

---

<sup>5</sup> La redacción que fue objeto del recurso disponía lo que sigue:

“1. Cuando así lo determinen las autoridades españolas respecto de las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que la intensidad de los flujos migratorios lo haga necesario, a efectos de combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada, en el momento de finalización del embarque y antes de la salida del medio de transporte, a remitir a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información relativa a los pasajeros que vayan a ser trasladados, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, al territorio español.

La información será comprensiva del nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad.”

La Ley Orgánica 2/2009, modificó este segundo párrafo del apartado 1, de suerte que el mismo, sin afectar a lo discutido en el presente recurso. La redacción actual es la que sigue:

“La información será transmitida por medios telemáticos, o, si ello no fuera posible, por cualquier otro medio adecuado, y será comprensiva del nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad y tipo del mismo, paso fronterizo de entrada, código de transporte, hora de salida y de llegada del transporte, número total de personas transportadas, y lugar inicial de embarque. Las autoridades encargadas del control de entrada guardarán los datos en un fichero temporal, borrándolos tras la entrada y en un plazo de veinticuatro horas desde su comunicación, salvo necesidades en el ejercicio de sus funciones. Los transportistas deberán haber informado de este procedimiento a los pasajeros, estando obligados a borrar los datos en el mismo plazo de veinticuatro horas”.

<sup>6</sup> “2. Toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada a enviar a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información comprensiva del número de billetes de vuelta no utilizados por los pasajeros que previamente hubiesen transportado a España, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, de rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen.

Cuando así lo determinen las autoridades españolas, en los términos y a los efectos indicados en el apartado anterior, la información comprenderá, además, para pasajeros no nacionales de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de países con los que exista un convenio internacional que extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados, el nombre y apellidos de cada pasajero, su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad.

La información señalada en el presente apartado deberá enviarse en un plazo no superior a 48 horas desde la fecha de caducidad del billete.”

<sup>7</sup> “[en especial, arts. 4, 6 y 26.1.b) del Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 y al que España se adhirió por protocolo de 25 de junio de 1991 («BOE» de 30 de julio de 1991)], así como en la propia normativa comunitaria, aun cuando la misma sea, en algún caso, de fecha posterior a la Ley Orgánica 14/2003 (en tal sentido, Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio, por la que se completan las disposiciones del art. 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y, posterior a la Ley Orgánica 14/2003, Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas).”

Así pues, lo cierto es que el TC pasa indirectamente a analizar la constitucionalidad de esta norma española por imposición europea; y, obviamente, el TC afirma su constitucionalidad.

Por cuanto a la acusación de deslegalización, se subraya que la comunicación de datos no procede de una decisión administrativa al albur de una norma reglamentaria (el art. 17. 2º del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, reglamento de extranjería)<sup>8</sup>, sino que es la misma ley orgánica quien establece esta cesión de datos, su contenido, circunstancias y ámbitos. Que no se trata de una deslegalización, sino de una admisible colaboración reglamentaria particularmente idónea en la cambiante materia de flujos migratorios. También se concreta la finalidad constitucional de esta medida, el control de flujos migratorios, “el aseguramiento de que la entrada y estancia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la Ley”. Asimismo se afirma que no hay un verdadero cambio de finalidad de los datos que se comunican, puesto que los datos de los pasajeros que se transmiten a las autoridades no se recogen por las empresas por la finalidad del transporte, sino precisamente para estas finalidades vinculadas con la seguridad pública y el control de dichos flujos migratorios.

#### 4. Constitucionalidad de la comunicación de datos entre Administraciones estatales

La Disposición adicional 5ª LOEX introducida por la LO 14/2003<sup>9</sup> objeto del recurso incluye un mandato general de colaboración entre Administraciones por cuanto a la cesión de datos. De forma más concreta, la ley es recurrida porque habilita a las Administraciones estatales competentes en extranjería<sup>10</sup> para que, al llevar a cabo sus procedimientos, puedan acceder a datos de los extranjeros<sup>11</sup> que obren en poder de diversas Administraciones también estatales (“Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes”).

El Parlamento Vasco estima que la ley no respeta el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales, por la falta de certeza y previsibilidad de las condiciones de la cesión así como por vulnerar el principio de finalidad.

Por el contrario, en su FJ 7º el TC hace una interpretación conforme de la normativa para afirmar su constitucionalidad<sup>12</sup>. Así, considera que es irreprochable el llamamiento general de la

---

<sup>8</sup> Cabe recordar que el artículo 17. 2º señala “Por resolución conjunta del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Ministerio del Interior, se determinarán las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen respecto de las cuales sea necesario remitir a las autoridades españolas encargadas del control de entrada, con la antelación suficiente, la información a la que se refiere el artículo 66.1 y 2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. La resolución indicará, entre otros aspectos, el plazo y la forma en la que dicha información deba remitirse.”

<sup>9</sup> “Disposición adicional quinta. Acceso a la información y colaboración entre Administraciones públicas. [...] Ley Orgánica 14/2003, [...] modificada por la Ley Orgánica 2/2009.

«Disposición adicional quinta. Acceso a la información y colaboración entre Administraciones públicas.

1. En el cumplimiento de los fines que tienen encomendadas, y con pleno respeto a la legalidad vigente, las Administraciones públicas, dentro de su ámbito competencial, colaborarán en la cesión de datos relativos a las personas que sean consideradas interesados en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo.

2. Para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, y sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos”.

<sup>10</sup> “[L]os órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica [de extranjería] y sus normas de desarrollo tienen encomendadas”.

<sup>11</sup> “[D]atos que hayan de constar en dichos expedientes” respecto de los “interesados” en los procedimientos de extranjería.

<sup>12</sup> Así se dispone en el fallo: b) Que el segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la LOEX, introducido por el art. 1.40 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional

ley a la colaboración interadministrativa a través de la cesión de datos<sup>13</sup>, sin perjuicio de que cualquier comunicación de datos debe someterse a la LOPD. Ya en concreto sobre el apartado segundo de la norma recurrida, que afirma la comunicación de datos entre Administraciones estatales para el ejercicio de competencias en extranjería, el TC lo admite y, para ello, delimita el alcance de la cesión y la reconduce al régimen general de comunicaciones de datos entre administraciones bajo la cobertura de la LOPD.

El TC admite la comunicación de datos porque se trata “de un acceso específico en cada caso ajustado a los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado y no de un acceso masivo o indiscriminado.”<sup>14</sup> Es significativo que se considera que la ley recurrida no establece una habilitación particular para la comunicación de datos entre administraciones, sino que se entiende que esta cesión cumple todos los requisitos de la LOPD para la comunicación de datos: “en materia de información al interesado respecto de la cesión de datos (art. 5.4 LOPD), sino también que la cesión, establecida en una norma legal (art.11.2 a) LOPD), se produce para el cumplimiento de finalidades legítimas del órgano cedente y del cesionario (art. 4.1 LOPD), finalidades que, desde el punto de vista material, no resultan ser incompatibles entre sí (art. 4.2 LOPD)”.

### **5. Constitucionalidad de la Ley 7/1985 y la cesión y acceso a los datos del padrón municipal**

La LO 14/2003 modificó el artículo 16. 3º de la LBRL (Ley 7/1985) para permitir la cesión de datos del padrón a otras Administraciones que lo soliciten cuando los datos de residencia y domicilio sean relevantes y necesarios para ejercer sus competencias<sup>15</sup>. Cabe recordar que en este caso no se trata de datos de extranjeros, sino de cualquier inscrito en el padrón. El TC afirma la constitucionalidad de la norma en su FJ 8º. Se recuerda que son diversas y habituales las previsiones legales de cesión de datos entre administraciones, incluso más en concreto, se apunta que la Disposición adicional segunda LOPD concibe a “los ficheros o registro de población como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones públicas y los ciudadanos”<sup>16</sup>. Ya en concreto, se recuerda que el padrón es “el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, registro gestionado por los propios Ayuntamientos por medios informáticos (art. 17.1 LBRL) en el que han de inscribirse

---

siempre que se interprete en los términos del fundamento jurídico 7.”

<sup>13</sup> Se afirma que la ley “contiene un mandato de colaboración dirigido a la totalidad de las Administraciones Públicas para que las mismas, en su ámbito competencial propio y con pleno respeto a la legalidad, colaboren en la cesión de datos relativos a las personas que tengan la condición de interesados en los procedimientos en materia de extranjería [...] ningún reproche procede hacer a este precepto desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal puesto que el mismo formula una concreción, para el ámbito de la extranjería, del principio general de colaboración interadministrativa”.

<sup>14</sup> “[T]al acceso solamente puede producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal que le resulta de aplicación.”

<sup>15</sup> Artículo 16.3 LBRL, en la redacción que al mismo da el art. 3.3 de la Ley Orgánica 14/2003, el cual dispone lo siguiente:

“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las Leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia”.

<sup>16</sup> FJ 8º “Incluso la propia Ley Orgánica de protección de datos establece en el apartado segundo de su disposición adicional segunda que «los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las administraciones públicas», precepto del que cabe inferir una concepción de los ficheros o registro de población como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones públicas y los ciudadanos.”

las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, [...] de acuerdo a los arts. 15 y 16 LBRL, determinar la población del municipio, adquirir la condición de vecino y acreditar la residencia y el domicilio habitual.”

El TC señala que debe partirse del principio de que los datos personales “no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas” (art. 21 LOPD)<sup>17</sup>, si bien, como cualquier límite a un derecho fundamental, la ley puede prever específicamente una cesión y un cambio de finalidad de tales datos (art.11.2 a) LOPD<sup>18</sup>: “la finalidad inicial que justificó la recogida de los datos por parte de una Administración pública no impide el destino posterior de los datos para su uso en finalidades diferentes de aquellas que motivaron su recogida respetando, en todo caso, el principio de reserva de Ley para establecer dicho cambio”. El alto tribunal señala que la LBRL es la ley que regula este fichero y precisamente la que prevé las posibles cesiones y cambios de finalidad de los datos. Se considera que la ley es constitucional puesto que la cesión es para el ejercicio de potestades atribuidas por la ley a las Administraciones y sólo de los datos “estrictamente necesarios”<sup>19</sup>.

## **6. El acceso telemático por la policía a los datos del padrón municipal**

El FJ 9º de la sentencia analiza la constitucionalidad de la disposición adicional séptima de la LBRL, introducida por la Ley Orgánica 14/2003 que dispone que “la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática.” Se dispone que tales accesos han de hacerse con “las máximas medidas de seguridad” y, para ello, que queden registros y sean trazables los datos consultados<sup>20</sup>.

El Parlamento Vasco entiende la inconstitucionalidad, de un lado, por usarse los datos para finalidades distintas y, del otro, por la discriminación que se genera al constituirse una barrera fáctica en el acceso a derechos reconocidos en la propia legislación de extranjería, en

---

<sup>17</sup> Artículo 21 Comunicación de datos entre Administraciones públicas: “1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

2. Podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una Administración pública obtenga o elabore con destino a otra.

3. No obstante lo establecido en el artículo 11.2.b), la comunicación de datos recogidos de fuentes accesibles al público no podrá efectuarse a ficheros de titularidad privada, sino con el consentimiento del interesado o cuando una ley prevea otra cosa.

4. En los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del presente artículo no será necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.”

<sup>18</sup> Artículo 11 Comunicación de datos: “1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.”

<sup>19</sup> “La previsión de la LBRL no resulta [...] extraña [...], la información que recogen y archivan las Administraciones Públicas ha de ser necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley y adecuada a las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7). [...] el tratamiento de los datos por los Administraciones Públicas estará subordinado a su estricta adecuación a los fines de interés público que justifican el ejercicio de las competencias correspondientes a cada una de ellas. Por ello, los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos”.

<sup>20</sup> Se impugnan los dos primeros párrafos, el antes expuesto y el segundo: “A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados.”

particular la asistencia sanitaria específicamente vinculada por el artículo 12 LOEX a la previa inscripción en el padrón.

Por el contrario, el TC avala la constitucionalidad de la norma recurrida merced a una interpretación conforme<sup>21</sup> en su FJ 9º. Parte de que el padrón “no es solamente un registro municipal sino que se ha convertido en un registro al alcance de la totalidad de las Administraciones Públicas, cuyos datos tienen a su disposición en las cuestiones de su competencia y respecto al cual se prevén los oportunos mecanismos de retroalimentación para su adecuado mantenimiento por el Ayuntamiento”. A partir de la LOPD y del marco legal sobre el deber de las Administraciones públicas de facilitarse recíprocamente información (con cita del art. 6.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio), fija la atención en la finalidad legítima de la cesión de datos sin consentimiento. Así, el TC vuelve sobre la finalidad legítima de la restricción del derecho: el control y permanencia de extranjeros en España, una finalidad acorde a las funciones de la policía en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad en su artículo 11.1 a) (cumplimiento de las Leyes) y en el artículo 12.1 A c) (competencias en extranjería e inmigración). Afirma el TC que el control de flujos migratorios es garantía del orden público interno y del objetivo de la plena integración misma, puesto que ello implica el “rechazo a la inmigración ilegal o incontrolada”<sup>22</sup>. Además de admitir la finalidad legítima, el TC señala que el acceso de la policía a los datos se instrumenta a través de ley, tal y como exige el artículo 11. 2º LOPD (y, obviamente, la Constitución misma).

El Tribunal en este FJ 9º pasa a efectuar un juicio de ponderación entre el derecho de protección de datos personales y la finalidad perseguida. Señala que el legislador en la norma recurrida “ha determinado quién y para qué se van a utilizar esos datos, los cuales son necesarios y adecuados para la finalidad perseguida, la gestión del sistema de control de entrada y permanencia de extranjeros en España a fin de evitar el fenómeno de la inmigración irregular”. El Tribunal afirma de forma abstracta que “no cabe dudar ni de la legitimidad de la finalidad perseguida ni de la idoneidad de la medida controvertida en relación con la antedicha finalidad ni tampoco de su necesidad, pues otras medidas en las que sería dable pensar como el control de fronteras pueden ser menos eficaces y tampoco son incompatibles con el acceso previsto.” Lo cierto es que no se hace análisis alguno de otras alternativas menos lesivas.

Finalmente, el TC afirma que se dan una serie de condiciones o garantías, de modo que se cumple la necesaria proporcionalidad de la medida para no lesionar el derecho de protección de datos personales:

-“la cesión de datos que el acceso regulado por el precepto supone ha de venir rodeado de una serie de garantías específicas”.

- El cumplimiento de estas garantías ha de ser susceptible de control.

- Se entiende como suficiente la garantía de la ley consistente en “la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del padrón [...] como los concretos accesos de que se trate.” Todo ello para facilitar el ulterior control jurisdiccional y evitar “un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos”.

---

<sup>21</sup> Así se dispone en el fallo “c) que la disposición adicional séptima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, introducida por el art. 3.5 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos y con las garantías que se enumeran en el fundamento jurídico 9.”

<sup>22</sup> “Todo ello obedece a las finalidades legítimas, expresadas mediante la existencia de un específico régimen legal, relacionadas con la ordenación de entrada y limitación de la residencia y trabajo para controlar adecuadamente los flujos migratorios y garantizar así el orden público interno y la integración en nuestro país. Al respecto no debe obviarse que compete al Estado el control del acceso de las personas a su territorio, de forma tal que el deseable objetivo de conseguir la plena integración social de los inmigrantes se cohoneste con el respeto a la legalidad vigente, que establece el principio de rechazo a la inmigración ilegal o incontrolada, toda vez que es un hecho que, por razones de diverso tipo, nuestro país se ha convertido en receptor de personas emigradas de diversos países. De ahí que, a tal fin, se dispongan los medios que, por un lado, impidan las entradas ilegales en España y, de otro, eviten las estancias sin título jurídico válido, estableciendo la salida obligatoria del extranjero que carece de él y se encuentra en España en situación irregular.”



- Asimismo, el Tribunal recuerda la existencia de otras garantías en la legislación vigente para ficheros policiales, en especial, el artículo 22. 2º LOPD<sup>23</sup>.

Frente a la alegación de la discriminación por suponer una barrera al acceso efectivo a prestaciones sanitarias –condicionado al padrón–, el TC descarta incluso una discriminación siquiera indirecta. Simplemente se señala que la finalidad de la medida es bien otra y que la finalidad es legítima<sup>24</sup>.

### **7. Otras restricciones: la intimidad de los extranjeros**

El resto de la sentencia versa sobre cuestiones bastante alejadas de los temas que aquí son de interés. No obstante, por afinidad y en el marco del artículo 18 CE, puede mencionarse la medida de seguridad que se prevé en la ley para los centros de internamiento de extranjeros. El artículo 62 quinquies LOEX, introducido por el art. 1.32 de la Ley Orgánica 14/2003 permite “inspecciones de los locales y dependencias y siempre que fuera necesario para la seguridad en los centros registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados”. Para el Parlamento vasco se considera una vulneración de la intimidad del artículo 18. 1º CE. Por el contrario, el TC hace una interpretación conforme del precepto para admitir su constitucionalidad<sup>25</sup>. En el FJ 13º el TC afirma la necesidad de “certidumbre y proporcionalidad en la limitación”, como también señala que el extranjero internado no está en un establecimiento penitenciario, pero sí que está sometido al poder público bajo el régimen de establecimiento, necesario para la convivencia y el orden y seguridad del centro. En el FJ 14º se recuerda que la intimidad puede ser restringida por ley para preservar fines legítimos de forma proporcionada. Sobre estas bases, el Alto Tribunal admite la restricción, si bien, “ha de encontrarse justificada específicamente en atención a la conducta previa del extranjero internado o a las condiciones del centro”, de modo que “únicamente podrá adoptarse cuando resulte imprescindible ante concretas situaciones que pongan en riesgo la seguridad del establecimiento, viniendo obligada la Administración a justificar en cada caso la adopción de la medida y su alcance, así como a informar al afectado de la dimensión y la intensidad del registro.”

### **8. El voto particular y la inconstitucionalidad por falta de calidad en la ley que restringe derechos**

Frente a la sentencia, se formula un voto particular por Pablo Pérez Tremps al que se adhieren Adela Asua Batarrita, Encarnación Roca Trías y Fernando Valdés Dal-Ré.

El punto de partida del voto particular es “la calidad de la Ley como exigencia material impuesta al legislador de los derechos fundamentales con el fin de respetar el principio de reserva de Ley y el contenido esencial del derecho fundamental concernido (art. 53.1 CE) [...] la necesidad de que se regulen las instituciones o medidas limitativas de derechos fundamentales con un grado de determinación y certeza suficiente para evitar que se genere grave inseguridad o incertidumbre sobre su modo de aplicación efectiva.”

Por lo que aquí más interesa, el voto ataca la constitucionalidad del acceso a los datos de inscripción padronal de extranjeros por la Dirección General de la Policía: “si bien la limitación

---

<sup>23</sup> “2. La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad.”

<sup>24</sup> “[N]o puede considerarse que una medida distinta establecida para la consecución de finalidades constitucionalmente legítimas produce un efecto discriminatorio, siquiera de una forma indirecta, por la disposición cuestionada, la cual, si bien enmarcada en las previsiones del legislador en materia de extranjería, se dirige a controlar la regularidad y permanencia de los extranjeros en España en los términos dispuestos por el legislador orgánico, el cual puede perseguir lícitamente dicha finalidad garantizando así el respeto a la Ley evitando su vulneración.” (FJ 9º).

<sup>25</sup> Así se dispone en el fallo: “a) Que el art. 62 quinquies 1 de la LOEX, introducido por el art. 1.32 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 14.”

ahora cuestionada se establece por Ley, de lo cual no cabe duda, discrepo de la justificación de los límites y la proporcionalidad de los mismos que valida el pronunciamiento final” (punto I. 2). A juicio de los magistrados discrepantes, “la interpretación conforme que realiza la sentencia no consigue colmar la indeterminación de la norma impugnada, lo que impide garantizar la proporcionalidad e idoneidad de la medida en cuestión” pues “existen profundas indeterminaciones en relación con el sujeto habilitado para el acceso, así como con la forma, objeto y garantías del acceso” (punto I. 3). Se critica que no se concrete quién puede acceder dentro de la Dirección General de la Policía, sino que pueden hacerlo todos aunque queden identificados. Se reprocha que el acceso a los datos del padrón sea directo –aunque motivado- y que el acceso “no sólo incluye su domicilio, objeto fundamental del padrón, sino también su número de pasaporte”. Y se censura que se afirmen las “máximas medidas de seguridad” y sin embargo, la ley no concreta nada más que la trazabilidad del acceso que se haya producido. Como ejemplo de falta de garantías se señala que no se prevea el conocimiento por el afectado de que se ha accedido a su información de manera que pudiera activar garantías frente accesos indebidos.

Sin perjuicio de lo anterior, en el punto I. 4 se sostiene la inconstitucionalidad centralmente por la desproporcionada afectación real que implica la medida en otros derechos de los extranjeros: salud y educación quedan condicionadas por el empadronamiento y los extranjeros irregulares quedan desincentivados a empadronarse al saber que la policía accederá a esos datos par aun procedimiento sancionador. Así, se afirma “hay que realizar el análisis de proporcionalidad que nuestra jurisprudencia previa nos impone sin perder de vista el contexto en que funciona el padrón municipal y su influencia en la situación de integración de los extranjeros y sus familias.” Se recuerda que “la posibilidad de prestación de la asistencia sanitaria exige [o exigía] la inscripción en el padrón, el acceso a la educación pública de los menores de edad también”. “Es evidente, por tanto, la conexión entre el ejercicio de derechos [sanidad y educación] y la inscripción en el padrón de habitantes, como lo es también el efecto desincentivador que la posibilidad de cesión de datos a la Policía provoca sobre esa eventual inscripción.”

Se sostiene, por tanto, la incompatibilidad de finalidades en el tratamiento de datos, se afirma que “la utilización de los datos del padrón como instrumento de control de flujos entra en abierta oposición con la finalidad del padrón como registro administrativo que se constituye en condición para el ejercicio de derechos. O bien se desconectan ambas finalidades, o bien el análisis de proporcionalidad no puede sustentar la constitucionalidad de la norma impugnada.” Así se señala que el padrón no puede servir para un procedimiento de expulsión y al tiempo ser prueba del arraigo para evitar dicha expulsión, como tampoco puede valer para que el menor irregular pueda tener educación y, al tiempo, sus padres sean expulsados y opten por no inscribirse para no ser localizados. De forma tajante los magistrados discrepantes consideran que “en ningún caso sería admisible la cesión de datos que permitan deducir la condición de regularidad o irregularidad de una persona”, cuando, precisamente, en la sentencia esto “parece ser la base que sustenta la legitimidad constitucional de la medida al amparar la finalidad de la misma y vincularla a la lucha contra la inmigración irregular.”

El voto en su II parte afirma la inconstitucionalidad de las medidas de seguridad en los centros de internamiento de extranjeros porque la “falta de calidad de Ley es tan abrumadora” (punto II.2). Se censura específicamente que las inspecciones en locales y dependencias no prevea una regulación proporcionalidad en dependencias de pernoctación en las que se desarrolla ámbito de intimidad (punto II.3). Y respecto del registro de personas, ropas y enseres (punto II.4) se dice que “El problema es que [...] no hay una previsión respecto de quién puede autorizarlos y la exigencia de motivación de la medida o al modo de ejecutarlos” y “al no regular con el necesario detalle elementos esenciales que garanticen que la aplicación de la medida se vaya a realizar”.

## II. Una valoración crítica de la sentencia

Como es sabido, el derecho a la protección de datos personales se entiende implícita y jurisprudencialmente reconocido en el art. 18. 4º CE, esencialmente, a partir de la STC 290/2000 que determinó su contenido, garantías básicas y en buena medida, su tratamiento en el ámbito administrativo. Desde entonces, este derecho ha sido objeto de unas nueve sentencias con perspectivas y profundidad diferentes<sup>26</sup>.

La STC 17/2013 que ha sido resumida tiene especial importancia desde la perspectiva del derecho de protección de datos personales, aunque también tiene interés por cuanto a los límites de los derechos de los extranjeros y la más general de la regulación legal de los derechos fundamentales y sus límites. Desde estos puntos de vista la sentencia es importante y permite extraer consecuencias para el futuro a partir de su fundamentación. Los diversos estudios sobre la materia por Solanes y Cardona afirmaban con claridad y sólidos argumentos la inconstitucionalidad de las normas recurridas. De un lado, se cuestionaban las finalidades y filosofía de la normativa, que potenciaba el control de los extranjeros en situación irregular y no su la integración social. Asimismo, desde la perspectiva de la protección de datos se partía de una concepción de un nivel muy elevado de protección de este nuevo derecho fundamental, a partir de la misma STC 290/2000. Se exigía a la ley limitadora de este derecho requisitos que la ley recurrida al TC no cumplía. De igual modo, se afirmaba la incompatibilidad de las finalidades del padrón como elemento de integración y de control al mismo tiempo<sup>27</sup>. Se trata de argumentos en buena medida cercanos al voto particular.

### 1. Las aportaciones y especialmente carencias de la sentencia desde la perspectiva de extranjería

Los derechos fundamentales de los extranjeros fueron centro de atención en la STC 236/2007, la más relevante en la materia. No obstante, a partir de la misma no quedó nada claro cuándo se considera que una facultad o contenido de un derecho fundamental está directamente vinculado con la dignidad y, por tanto, ha de ser idéntico entre españoles y extranjeros. La STC 17/2013 no sirve para afinar esta jurisprudencia. A diferencia del derecho a la intimidad, las restricciones impuestas al derecho de protección de datos de los extranjeros parecen desvincularse de la dignidad (FJ 3º). La consecuencia de ello sería que el legislador cuenta con mayores facultades a la hora de establecer estas restricciones al derecho de protección de datos personales de los extranjeros. Sin embargo, se afirma luego con mayor claridad la conexión de la dignidad respecto de otras restricciones a la intimidad y la libertad personal de los extranjeros (FFJJ 13º y 14º); pero de ello no se derivan mayores exigencias para admitir la constitucionalidad de la ley. En unos y otros casos todo parece reconducirse al juicio de constitucionalidad.

---

<sup>26</sup> sentencia 203/2001, de 15 de octubre; sentencia 14/2003, de 28 de enero; sentencia 114/2006, de 5 de abril; sentencia 44/2009, de 12 de febrero; sentencia 77/2009, de 23 de marzo ; sentencia 22/2011, de 14 de marzo; sentencia 173/2011, de 7 de noviembre sentencia 17/2013, de 31 de enero ;sentencia 96/2012, de 7 de mayo; sentencia 29/2013, de 11 de febrero.

<sup>27</sup> Por todos, SOLANES CORELLA, Ángeles y CARDONA RUBERT, María Belén, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005. También, de ambas autoras “La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración”, en CAMPOY CERVERA, Ignacio (coord. ) *Una discusión sobre la universalidad de los Derechos Humanos y la inmigración*, Dykinson, Madrid, 2006, págs. 291-318 “Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal”, en *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, SIMÓ NOGUERA Carles, TORRES PÉREZ, Francisco (coords.), Tirant, Valencia, 2006, págs. 133-174. Asimismo, CARDONA RUBERT, María Belén, “Datos padronales de Extranjeros inmigrantes”, en ORTEGA GIMÉNEZ Alfonso, LÓPEZ ÁLVAREZ, Antonio (coords.), *Cuestiones socio-jurídicas actuales sobre la inmigración y la integración de personas inmigrantes en España: con especial incidencia en la Comunidad Valenciana*, Civits, Madrid, 2011, págs. 269-286.

Una descripción completa del procedimiento de elaboración de esta normativa, VAL PUERTO, Emilio del, “Extranjeros y protección de datos”, en *Datospersonales.org: La revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*, , Nº. 37, 2009.

Cabe también llamar la atención sobre el hecho de que diversas de las restricciones (las cesiones de datos por transportistas) traen causa directa de la normativa europea. Y en este sentido y tal y como se ha expuesto, el TC en su FJ 4º explicita la falta de capacidad del legislador español para regular de otra manera y, por ende, la suya misma para estimar la inconstitucionalidad de la medida. Se deja ver que la sentencia no puede hacer otra cosa que avalar la constitucionalidad de la medida. Como es sabido, el TC elude de siempre la valoración de la constitucionalidad del Derecho de la Unión Europea, sin perjuicio de que se haya reservado la capacidad de hacerlo, si se diera el “caso difícilmente concebible” de que el Derecho de la Unión vulnerara derechos fundamentales<sup>28</sup>. Y en esta ocasión –y acertadamente a mi juicio- no lo considera.

En el FJ 4º se afirma que es posible más intensa colaboración entre un reglamento y una ley para determinar las circunstancias en las que se limita el ejercicio de derechos de los extranjeros. Ello se justifica porque el control de las fronteras y de los flujos migratorios es un sector de gran variabilidad.

En cualquier caso, desde la perspectiva de extranjería, considero que lo más conflictivo es la finalidad o interés legítimo esgrimidos para restringir derechos. Las críticas fundamentales a esta sentencia, tanto en el voto particular cuanto en algunos comentarios de la misma<sup>29</sup>, giran especialmente en torno a este respecto. En el FJ 5º se afirma para todas las restricciones en general que el cumplimiento de la legislación de extranjería es un bien o interés constitucional suficiente, se recuerda que el mismo artículo 13. 1º CE hace referencia a la ley para fundar el régimen de derechos fundamentales de los extranjeros (FJ 9º STC 53/2002). En el caso de las obligaciones de transportistas se afirma la “seguridad pública”, “el control de flujos migratorios”, “el aseguramiento de que la entrada y estancia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la Ley”. No obstante, es en el FJ 9º, respecto del acceso telemático por la policía a los datos del padrón municipal, cuando el Tribunal vuelve sobre la finalidad que justifica estas restricciones de forma llamativa incluso. Así, se afirma la necesidad del control y permanencia de extranjeros en España, se vincula esta finalidad con la los artículos 11.1 a) y 12.1 A c) de la Ley Orgánica 2/1986; se aduce asimismo “la ordenación de entrada y limitación de la residencia y trabajo para controlar adecuadamente los flujos migratorios y garantizar así el orden público interno y la integración en nuestro país.” Incluso, en cierta pirueta, se sostiene que evitar la “inmigración ilegal” es algo imprescindible para el “deseable objetivo de conseguir la plena integración social de los inmigrantes”<sup>30</sup>.

A mi juicio, esta sentencia no es ni mejor ni peor que la mayoría de sentencias sobre límites de los derechos fundamentales, que suelen afirmar en abstracto la razón de ser y

---

<sup>28</sup> Desde la sentencia 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a) se afirma que “no caben recursos de amparo frente a normas o actos de las instituciones de la Comunidad”, puesto ser competencia del Tribunal Constitucional “la salvaguardia del respeto de las normas de Derecho comunitario, existiendo en dicho ordenamiento órganos y procedimientos adecuados a este fin” (sentencia 143/1994, de 9 de mayo, FJ 8). No obstante, la sentencia 58/2004, de 19 de abril, FJ 11, posibilita fiscalizar actos de aplicación de Derecho comunitario por poderes públicos y la Declaración del TC 1/2004, de 13 de diciembre en su FJ 6º abre la puerta para que en “última instancia” el TC controlara “el caso difícilmente concebible de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este Derecho con la Constitución española”.

<sup>29</sup> Cabe destacar ROJO, Eduardo, “¿Volvemos al debate entre control de la inmigración y políticas de integración, entre seguridad y libertad? Un apunte a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LO 14/2003”, en *El blog de Eduardo Rojo*, 15 de febrero de 2013, acordado <http://goo.gl/aL4yg>

<sup>30</sup> El “deseable objetivo de conseguir la plena integración social de los inmigrantes se cohoneste con el respeto a la legalidad vigente, que establece el principio de rechazo a la inmigración ilegal o incontrolada, toda vez que es un hecho que, por razones de diverso tipo, nuestro país se ha convertido en receptor de personas emigradas de diversos países. De ahí que, a tal fin, se dispongan los medios que, por un lado, impidan las entradas ilegales en España y, de otro, eviten las estancias sin título jurídico válido, estableciendo la salida obligatoria del extranjero que carece de él y se encuentra en España en situación irregular.”

finalidad de la restricción y su justificación objetiva y razonable, pero no determinan porqué la medida contribuye en concreto a lograr tales justificaciones genéricas<sup>31</sup>. Es cierto que se puede intuir que las normas recurridas facilitan el control de la inmigración y sus flujos, pero tal conexión habría de expresarla la sentencia. Asimismo, no queda clara la vinculación entre la seguridad pública y el orden público que se mencionan con el control de los flujos migratorios y el mero cumplimiento de la ley. Y ello sería importante porque los derechos fundamentales sólo ceden ante bienes o intereses constitucionales y sólo la seguridad y orden públicos lo son con claridad, mientras que el mero cumplimiento de las leyes es cuestionable. Por último, la referencia a que la medida sirve al objetivo de la integración social por cuanto ésta sólo puede darse a través de la inmigración regular, parece más bien la expresión de una voluntad política y sociológica que jurídica. Aun con las carencias anteriores, considero que las finalidades esgrimidas son razonables y radicables en la Constitución, así como potencialmente pueden sustentar la limitación de derechos.

Desde una perspectiva más sociológica y política, está claro que se puede estar a favor de fomentar vías de integración social y en contra de potenciar el control migratorio y el cumplimiento de la ley. Se trata de opciones políticas legítimas en el marco de la Constitución, y estas opciones pueden ser finalidades legítimas suficientes para restringir derechos siempre que haya una necesidad imperiosa. Sin perjuicio de las críticas que suscite la opción seguida, no cabe duda de la legitimidad del legislador. Incluso el propio TC cuenta con legitimidad constitucional suficiente para valorar y acentuar unas y otras finalidades<sup>32</sup>.

El Parlamento vasco y especialmente el voto particular entendían la inconstitucionalidad del acceso por la policía a los datos del padrón porque supone una barrera efectiva para el disfrute de otros derechos de los extranjeros (como salud y educación). A este respecto, la sentencia también es criticable, puesto que simplemente se señala que la finalidad de la medida era otra. No obstante, se tenga o no la voluntad de hacerlo, se puede restringir y vulnerar un derecho imponiendo una barrera efectiva a su ejercicio, en razón del contexto en el que ha de desenvolverse en la práctica una norma. Ahora bien, quien alegue este tipo de vulneraciones debe hacer una mayor fundamentación que la que se hizo y, en especial, debería facilitar algún sustento probatorio. Sin embargo, con una norma que llevaba nueve años en vigor no consta apoyo fáctico alguno que ratificara la aludida discriminación indirecta o afectación de tales derechos ante el temor de acceso por la policía a los datos del padrón.

## **2. Una sentencia que eleva en exceso las garantías de las comunicaciones de datos. El “eleopedecentrismo” del Tribunal Constitucional**

La STC 17/2013 ubica al derecho de protección de datos personales en “el derecho a la privacidad de las personas”<sup>33</sup> y parece distanciarlo de la dignidad (FJ 3º). Estos mimbres podrían haber servido hace años para considerar la protección de datos como una garantía funcional de la intimidad y otros derechos del artículo 18. 1º CE, para relativizar el carácter iusfundamental de este derecho por el que algunos autores abogamos en su día<sup>34</sup>. Sin embargo,

---

<sup>31</sup> Un ejemplo positivo de lo contrario, en la STC 57/1994.

<sup>32</sup> Las críticas a esta sentencia en clave de extranjería –que son bastantes en la red- son también legítimos posicionamientos sobre las políticas de extranjería. Al respecto, cabe mencionar ROJO, Eduardo, “¿Volvemos al debate entre control de la inmigración y políticas de integración son mayoritariamente...”: “Las reflexiones “sociológicas” del TC sobre la inmigración “incontrolada” o que España es “receptor de emigrantes” no deberían servir a mi parecer para potenciar una política que justamente ponga el acento en el “control” y no en la “integración”.

<sup>33</sup> La sentencia señala que “el derecho fundamental que se reputa vulnerado, esto es, el derecho a la privacidad de las personas, expresado en el control sobre sus datos personales y la finalidad con la que los mismos se utilizan” (FJ 4º)

<sup>34</sup> En esta línea destacó RUIZ MIGUEL, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Tecnos, Madrid, 1995, o MARTÍNEZ I MARTÍNEZ, Ricard *El derecho a la autodeterminación informativa*, Thompson-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid,

la STC 290/2000, el artículo 8 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea o esta misma sentencia o su coetánea STC 29/2013, de 11 de febrero no hacen sino reforzar la protección del derecho de protección de datos personales como derecho autónomo. Y, de hecho, aunque pueda no parecerlo, la STC 17/2013 implica una doctrina que robustece y eleva el nivel de garantías en las comunicaciones de datos, especialmente de la Administración, al tiempo de atribuir a tales garantías rango constitucional. Esta sentencia, y con mayor claridad si cabe la coetánea STC 29/2013<sup>35</sup> caen en la corriente del *eleopedecentrismo*, esto es, hacer de la LOPD centro del universo jurídico, y atribuir un nivel de garantías muy elevado y destacado entre los demás derechos fundamentales. Ello, no es tan positivo como a primera vista pueda parecer.

Nuestra legislación es bastante parca en la regulación de la comunicación de datos en y entre administraciones, lo cual ha sido objeto de estudios de firmas autorizadas<sup>36</sup>. La comunicación de datos de un órgano administrativo responsable de un fichero a otro de la misma Administración es una cuestión que la LOPD ni otra regla de forma específica y sólo parecía exigirse que las finalidades no fueran incompatibles. En esta sentencia, el FJ 7º exige que cada acceso a los datos sea relativo a un concreto expediente, con una concreta justificación analizable individualmente y, por supuesto, se trate de un acceso específico y no masivo<sup>37</sup>. En modo alguno se trata de exigencias banales.

En la misma dirección, las garantías que afirma la sentencia -como exigencias constitucionales- se incrementan para el caso de cesiones de datos entre distintas administraciones. Así se aprecia en el FJ 8º<sup>38</sup> y, especialmente, en el FJ 9º, donde para admitir la

---

2004, frente a la posición más próxima a la asumida por el TC español de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “La construcción del derecho a la autodeterminación informativa”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 104, abril-junio- 1999.

<sup>35</sup> Desde hace años me sumo a una corriente –minoritaria- que critica la sobredimensión del derecho de protección de datos personales y la percepción de todo el fenómeno jurídico a través de esta ley. Este fenómeno se percibe obviamente entre los que trabajan los ámbitos de privacidad y nuevas tecnologías si bien se produce por una vis expansiva de la regulación y comprensión de este derecho por el legislador y los tribunales. El término se acuña por escrito por PACHECO, Alfonso, “La Sentencia 29/2013 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional: ¿fin a las grabaciones ocultas por parte de la empresa? El eleopedecentrismo al poder”, en [www.privacidadlogica.es](http://www.privacidadlogica.es), 21.3.2013.

<sup>36</sup> VALERO TORRIJOS, J. y LÓPEZ PELLICER, J.A., “Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001 págs. 255-288, 2001. Destacan las monografías de FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas-APDCM, Madrid, 2003 y GUICHOT, E., *Datos personales y Administración Pública*, Civitas-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005 y del mismo autor, “Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales”, en *Revista de Administración Pública*, nº 173, mayo-agosto, 2007, págs. 407-445. También, TRONCOSO REIGADA, A., “La Administración electrónica y la protección de datos personales”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16. 2008 y, VALERO TORRIJOS, J., “El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas”, COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords) *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs.. 139-168 y otros estudios en dicha obra monográfica.

<sup>37</sup> “[N]o puede entenderse sino haciendo referencia a la tramitación de un determinado expediente en el que resulta necesaria la constancia de determinado dato que ya obra en poder de otro órgano de la Administración General del Estado, tratándose así de un acceso específico en cada caso ajustado a los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado y no de un acceso masivo o indiscriminado.

En todo caso, como ya hemos señalado, tal acceso solamente puede producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal que le resulta de aplicación.”

<sup>38</sup> En el FJ 8º se exige la “estricta adecuación a los fines de interés público que justifican el ejercicio de las competencias correspondientes a cada una de ellas. [...] los datos cedidos han de ser estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas [...] deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes, pues es necesario distinguir entre el análisis y

constitucionalidad de las comunicaciones de datos, el TC afirma “la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate, evitando que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos” (FJ 9º). Bien es cierto que el Tribunal no exige más garantías, como las que se predicaban en el voto particular: que se concrete quién puede acceder, que se prevea el conocimiento por el afectado de que se ha accedido a su información de manera que pudiera activar garantías frente a accesos indebidos. A este respecto, cualquier precisión por la ley sería positiva, si bien, el uso sancionador o policial de los datos excluye el deber de información en razón del artículo 24.1º LOPD<sup>39</sup>.

A mi juicio, la sentencia eleva a nivel de exigencia constitucional estas garantías en las comunicaciones de datos, pasan a ser contenido iusfundamental del derecho de protección de datos personales. De este modo, incluso algunas medidas de seguridad que hoy son exigencias del RLOPD parecen adquirir rango constitucional. En este sentido, cabe mencionar la medida de nivel básico del artículo 91. 2º RLOPD<sup>40</sup>. Es más, la afirmación de la necesaria motivación y justificación de todos los concretos accesos implicaría asumir como exigencias constitucionales algunas de medidas de seguridad de nivel alto del artículo 103 RLOPD, por ejemplo<sup>41</sup>.

Este alto nivel de exigencia podrá considerarse positivo para muchos, e incluso insuficiente para otros (como en el voto particular). No obstante, a mi juicio, supone sobreproteger al derecho de protección de datos personales con relación a otros derechos fundamentales igual o más importantes. Y lo que es peor, la afirmación y exigencia de estas garantías para admitir la comunicación de datos sin consentimiento en y entre administraciones viene a desconocer la realidad. Como consecuencia, buena parte del flujo de datos inter e intra administrativo que hoy día se da en la práctica son inconstitucionales. Y esta situación ya no constituirá la inobservancia del RLOPD, o en su caso de cuestiones de legalidad de la LOPD, sino el incumplimiento de exigencias constitucionales. Asimismo, este criterio del TC, más

---

seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal. El precepto ha contemplado ambos extremos de manera que cualquier cesión de los datos del padrón debe fundamentarse en la necesidad por parte de la Administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados, atendiendo a la competencia que pretende ejercer la Administración cesionaria (art. 4i n fine de la Ley 30/1992).”

<sup>39</sup> En principio, en razón del derecho a la información (art. 5. 1º y 2º LOPD) procede informar al afectado de que ha pasado a formar parte del fichero de la Administración cesionaria. Sin embargo, en virtud del artículo 24 LOPD “no será aplicable a la recogida de datos cuando la información al afectado impida o dificulte gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las Administraciones públicas o cuando afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales o administrativas.” El uso de datos por la Administración de extranjería en muchos supuestos quedará encuadrado en este precepto.

<sup>40</sup> Artículo 91. Control de acceso: “1. Los usuarios tendrán acceso únicamente a aquellos recursos que precisen para el desarrollo de sus funciones.

2. El responsable del fichero se encargará de que exista una relación actualizada de usuarios y perfiles de usuarios, y los accesos autorizados para cada uno de ellos.

3. El responsable del fichero establecerá mecanismos para evitar que un usuario pueda acceder a recursos con derechos distintos de los autorizados.

4. Exclusivamente el personal autorizado para ello en el documento de seguridad podrá conceder, alterar o anular el acceso autorizado sobre los recursos, conforme a los criterios establecidos por el responsable del fichero.

5. En caso de que exista personal ajeno al responsable del fichero que tenga acceso a los recursos deberá estar sometido a las mismas condiciones y obligaciones de seguridad que el personal propio.”

<sup>41</sup> Artículo 103. Registro de accesos: “1. De cada intento de acceso se guardarán, como mínimo, la identificación del usuario, la fecha y hora en que se realizó, el fichero accedido, el tipo de acceso y si ha sido autorizado o denegado.

2. En el caso de que el acceso haya sido autorizado, será preciso guardar la información que permita identificar el registro accedido.”

garantista de lo que pudiera parecer, podría también en situación de inconstitucionalidad a buena parte de las leyes que hoy día autorizan comunicaciones de datos sin consentimiento. Se trataría de inconstitucionalidad por falta de proporcionalidad en sentido estricto al no preverse suficientes garantías para la comunicación de datos sin consentimiento que la ley autoriza. Para avalar la comunicación de datos la sentencia menciona diversas previsiones de cesiones de datos en el ámbito tributario, Seguridad Social, catastro, subvenciones, inspección laboral, etc.<sup>42</sup> Algunas de estas normas contemplan garantías específicas y en algunos casos podría considerarse que cumplen con la proporcionalidad. No obstante, el ordenamiento se va plagando de más leyes para dotar de cobertura legal a las cesiones de datos sin consentimiento que no incluyen garantías específicas como en las que en esta sentencia se predicán<sup>43</sup>.

Llama la atención de otra parte, y también considero negativo, el tratamiento casi constitucional que se confiere a la LOPD en la sentencia. La famosa STC 290/2000 analizó la LOPD por cuanto a las comunicaciones de datos de la Administración y la STC 17/2013 recoge aquella doctrina en su FJ 4º. No obstante, a mi juicio, ahora se cae en el error de interpretarse la Constitución –esto es, el artículo 18. 4º CE- a partir de la LOPD, cuando se trata exactamente de lo contrario. Es por ello que resultan algunas conclusiones del TC cuanto menos extrañas, como que para que una comunicación de datos sea admisible constitucionalmente tiene que cumplir los requisitos de la LOPD. A esta afirmación se añade que también es constitucional la comunicación de datos si se prevé por una ley. Y para ello se acude a exigencia de previsión legal del artículo 11. 2. A) LOPD y sólo a continuación y de modo secundario, al artículo 53 CE<sup>44</sup>. La solución es mucho más sencilla y es la base de la sentencia: las comunicaciones de datos sin consentimiento son una restricción del derecho de protección de datos personales que, por exigencia constitucional de los límites a los derechos, precisan que la medida se establezca por una ley que limite directamente el derecho –ley orgánica- o el ejercicio del mismo-ley ordinaria-.

Esta misma percepción se da cuando el Tribunal Constitucional afirma la constitucionalidad de la transferencia de datos entre órganos de la Administración del Estado (FJ 7º in fine), o cuando se analizan las cesiones de datos del padrón en el FJ 8º y se considera que estas se ajustan a la LOPD<sup>45</sup>.

La cuestión tiene su importancia más allá de lo propiamente dogmático. Esta perspectiva viene a elevar a nivel constitucional las garantías de la LOPD. De ese modo, cuestiones de mera legalidad pueden pasar a fundamentar lesiones de un derecho fundamental con todo lo que ello

---

<sup>42</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria), la seguridad social (art. 36 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social), los datos catastrales (arts. 51 a 53 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario), la gestión de subvenciones o ayudas públicas (art. 20.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones) o, en fin, el ejercicio de la función inspectora en el ámbito laboral (art. 9.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

<sup>43</sup> Por citar algunas, Ley General de Telecomunicaciones 2003, Disposición adicional novena; Ley 59/2003, de 19 diciembre de firma electrónica, artículo 17; Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación, Disposición adicional vigesimotercera; Ley 26/2006, de 17 julio, Ley de mediación de seguros y reaseguros privados, Disposición adicional novena; Ley orgánica 4/2007, reforma de la Ley orgánica de universidades, Disposición adicional vigésimo primera.

<sup>44</sup> “Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD]”.

<sup>45</sup> “De esta forma, de acuerdo con la Ley Orgánica de protección de datos, la finalidad inicial que justificó la recogida de los datos por parte de una Administración pública no impide el destino posterior de los datos para su uso en finalidades diferentes de aquellas que motivaron su recogida respetando, en todo caso, el principio de reserva de Ley para establecer dicho cambio, en cuanto que se trata de un límite al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado.”



puede implicar en los diversos órdenes jurídicos (por ejemplo nulidad de pruebas, nulidad radical, presunción de vulneración de derechos fundamentales e inversión de la carga de la prueba, etc.). Asimismo, esto puede provocar a modo de una *congelación de rango constitucional*, impidiendo futuras reformas legislativas que aligeren o flexibilicen las exigencias en razón del derecho de protección de datos personales. Las posibilidades de regulación del flujo de datos entre administraciones podrían ser mucho más generosas y flexibles, como en otros países de la Unión Europea y al amparo del ordenamiento europeo. De hecho, hoy día hay una gran carencia normativa al respecto. Sin embargo, este tipo de sentencias dejan un margen muy estrecho al futuro legislador, incluso al punto de constreñir una futura norma europea que pudiera ser más flexible en algunos aspectos (dígase el Reglamento europeo de protección de datos en ciernes).

Tal *congelación de rango constitucional* ya no sólo afectaría a una regulación general de protección de datos, sino también a regulaciones especiales. Y es que en esta sentencia y su pseudo constitucionalización de la LOPD se viene a subvertir el principio de especialidad que rige en las relaciones internormativas (*Lex specialis derogat generali*). Así, en el caso presente se analizaba la constitucionalidad de una ley orgánica (LO 14/2003, LOEX, LBRL) que regula las comunicaciones de datos en ámbitos específicos (extranjeros, procedimientos de extranjería, padrón municipal...). Y para examinar la constitucionalidad de una regla especial se le somete a los requisitos de la norma general, la LOPD, cuando el canon de control no ha de ser la ley general, sino el artículo 18. 4º CE.

A esta sentencia se le han formulado críticas justo en el sentido contrario, esto es, por admitir la constitucionalidad de restricciones severas del derecho de protección de datos personales. Así, en foros informales<sup>46</sup> se ha afirmado “¿dónde queda el principio de finalidad como contenido esencial del derecho a la protección de los datos personales?”; en particular se ha acusado de que supone admitir tratamientos de datos que fueron recabados con una finalidad incompatible, que venía a ser el único límite para la comunicación de datos. Es precisamente ésta la crítica esencial del voto particular: un registro para ejercer derechos de inserción básica que sirve para perseguir la estancia irregular de inmigrantes.

Más allá de la perspectiva propia de extranjería, desde la perspectiva de protección de datos creo, como lo hace la sentencia, que la ley puede establecer un límite al derecho de protección de datos, en concreto a la necesidad de consentimiento para la cesión de datos. No estimo que el cambio de finalidad de uso de unos datos quebrante el contenido esencial del derecho. De este modo, lo que se requiere es que la ley cuente una finalidad legítima, justificación objetiva, razonable y proporcional. Eso sí, que el escrutinio de la ley sea serio y no abstracto y mera formalidad. Las afirmaciones del principio de calidad del voto particular son muy positivas. Eso sí, el principio de calidad de la ley se ha de predicar de todos los derechos fundamentales y el canon que viene a suponer el voto particular haría que la mayor parte de la regulación de los derechos fundamentales en España fuera inconstitucional. Incluso en el ámbito de protección de datos es necesaria una acción legislativa seria para no dejar huérfanos de legalidad sectores tan importantes como la videovigilancia, el tratamiento de datos personales en la investigación policial, por la Administración judicial, el uso y comunicación de datos por las Administraciones, en las relaciones laborales y otros tantos ámbitos faltos de una buena legislación. No obstante, en el caso presente cabe considerar, más allá de cuestiones políticas o sociológicas, que las de las normas recurridas imponían unos límites siguiendo un estándar alto de protección del derecho de protección de datos personales.

---

<sup>46</sup> Se trata de afirmaciones de prestigiosos profesores en los foros informales y redes que comentan la actualidad en materia de protección de datos. Dado que se trata de afirmaciones informales, omito su autoría.