

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005), editada por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (accesible en [http://www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237\\_458340\\_127535941\\_12419238\\_12411900,00.html](http://www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237_458340_127535941_12419238_12411900,00.html))**

## La posible recepción de la protección de datos personales en los estatutos de autonomía

Por Lorenzo Cotino Hueso<sup>1</sup>

### I. A modo de introducción

En el presente estudio se analiza el difícil binomio protección de datos y Comunidades Autónomas por cuanto a la oportunidad de la inclusión en los estatutos de autonomía un compromiso político y jurídico para con una mayor y mejor garantía del derecho fundamental de la protección de datos. Son diversos los motivos por los que se considera oportuna la inclusión de esta materia en los Estatutos de

---

<sup>1</sup> [cotino@uv.es](mailto:cotino@uv.es), [www.cotino.net](http://www.cotino.net). Profesor titular de Derecho constitucional de la Universitat de València. Coordinador de la Red de Especialistas en Derecho de las Tecnologías de la Información y comunicación ([www.derechotics.com](http://www.derechotics.com)). En la actualidad es investigador principal del proyecto de I+D nacional del MEC “De la administración al gobierno electrónicos: régimen e implicaciones jurídicas y constitucionales” (SEJ2005-09191/JURI), compuesto por 15 profesores e investigadores españoles y extranjeros. Algunos pasajes del presente estudio, en particular la concreta propuesta formulada y su justificación, forman también parte del trabajo “Protección de datos personales, Sociedad de la información y reforma del Estatuto de Autonomía” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número extraordinario sobre la reforma del Estatuto, 2005 (en prensa). No obstante, el presente estudio es una versión ampliada de aquél por cuanto al ámbito más concreto del derecho a la protección de datos personales.

"Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía", en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

Autonomía. Como se verá, las posibilidades de actuación son varias e incluso complementarias: un reconocimiento indirecto del derecho, un reconocimiento desde el punto de vista de la dimensión prestacional del derecho a la protección de datos; la consagración de la existencia de una institución independiente que asuma la función de protección de este derecho. Unas y otras opciones no son en modo alguno disyuntivas, sino complementarias en razón de la voluntad política. Se considera, sinceramente, que la propuesta efectuada es conveniente y asumible políticamente, a la par de adecuada y oportuna jurídicamente. No obstante, en la Comunidad Valenciana parece haberse optado por la no recepción de la protección de datos en el Estatuto propuesto.

### ***A) Una aportación frente a la actual vulneración masiva del derecho a la protección de datos personales***

El nivel de protección de datos personales exigido en la Comunidad Europea a los Estados a través de las directivas puede considerarse como elevado, tanto para los entes públicos como privados. Este alto nivel de exigencia contrasta con un nivel muy bajo de efectiva implantación de la normativa de protección de datos. Se cifra que sólo un 10% de las compañías cumple con los requisitos legales en cuanto a protección de datos se refiere, por lo que se prevé que, en el periodo 2004-2010, la demanda de consultoría en este ámbito generará un volumen de negocio en España de 800 millones de euros. En general, se dice que en los próximos siete años las empresas españolas asumirán una inversión de 2.000 millones de euros para adecuarse al cumplimiento de la ley de protección de datos (datos consultoría Helas)<sup>2</sup>.

De igual modo, y respecto de los ficheros públicos, los datos de la Comunidad de Madrid (más de cuatro mil ficheros registrados) con su muy activa Agencia autonómica<sup>3</sup> ponen en evidencia a las restantes comunidades (unos cuatrocientos cincuenta ficheros registrados en la Comunidad Valenciana, por ejemplo) respecto a la necesidad de registrar los cientos o miles de ficheros de la administración autonómica, local o corporativa que cabe presumir que habrían de

---

<sup>2</sup> Así en "Las firmas españolas invertirán 2.000 millones para cumplir con la ley de protección de datos", disponible en [http://www.vnunet.es/Actualidad/Noticias/Seguridad/Sistemas\\_de\\_protección/20040311034](http://www.vnunet.es/Actualidad/Noticias/Seguridad/Sistemas_de_protección/20040311034), noticia difundida el 11.3.2004, (accesible 31/2/2005).

<sup>3</sup> Las memorias de su actividad pueden seguirse en [www.madrid.org/apdcm](http://www.madrid.org/apdcm) (2/2/2005).

"Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía", en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

legalizarse en la Comunidad Valenciana. Pese a tratarse de una estimación muy superficial, podría concluirse que no más de un 10% de los ficheros públicos están debidamente legalizados, porcentaje semejante al estimado respecto de los ficheros privados. Esta impresión la confirma el hecho de que en la Comunidad Valenciana unos dos cientos municipios no tienen registrado ni un solo fichero y que observando los ficheros registrados por Ayuntamientos se detecta la carencia de no pocos ficheros que vienen exigidos por las funciones que tienen atribuidas<sup>4</sup>.

No parece exagerado afirmar que se da una vulneración masiva del derecho a la protección de datos personales tanto respecto de los ficheros públicos como privados. Ante esta situación, conferir un marco jurídico que potencie las condiciones para la eficacia de este derecho desde las autonomías, puede ser útil y, para ello, una recepción de la protección de datos en los Estatutos de autonomía, también.

## ***B) Algunas ventajas de una inclusión estatutaria de la protección de datos***

Resumidamente, son diversas las ventajas que la inclusión estatutaria de la materia pueden comportar, a saber<sup>5</sup>:

-necesidad real de adoptar acciones políticas y normativas ante la vulneración masiva de este derecho, impulsadas por lo dispuesto en el Estatuto de autonomía, todo ello bajo el convencimiento de que las acciones autonómicas pueden ser muy positivas en aras de la mejor

---

<sup>4</sup> Si se tiene en cuenta el efecto multiplicador que supone que cada municipio genere un fichero de padrón, de personal y nóminas, un fichero contable (deudores-acreedores-proveedores) y para la gestión tributaria, sin perjuicio de otros muy habituales como los relativos a infracciones, prestatarios sociales, etc. estamos hablando de miles de ficheros que habrían de estar legalizados sólo por cuanto a los municipios.

<sup>5</sup> López Bofill considera las siguientes ventajas de la incorporación estatutaria del derecho de protección de datos:

- precisión de un estándar de protección sobre un derecho no explícitamente reconocido en la Constitución;
- contribución a la incorporación de nuevas de necesidades de protección derivadas del progreso tecnológico;
- un efecto pedagógico de difusión del derecho que contribuiría a su respeto y
- el refuerzo indirecto de la posición competencial de la Autonomía en esta materia.

LÓPEZ BOFILL, Hèctor, *El dret de protecció de dades i la distribució de competències sobre el seu control al nou Estatut d'Autonomia. Un estudi comparatiu sobre la distribució de competències entre la Federació i els Länder a la República Federal d'Alemanya i proposta d'aplicació a la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, documento mecanoscrito de carácter interno elaborado para la Agència Catalana de Protecció de Dades, ofrecido gentilmente por esta institución al autor de este estudio.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

garantía y eficacia de este derecho a la protección de datos personales.

- manifestación político-estatutaria de la importancia de la materia para la Comunidad y la voluntad de ser una Comunidad Autónoma adecuada a las tecnologías de la información y comunicación con seguridad técnica y jurídica.

- efecto pedagógico y de concienciación en una material que es, precisamente, un derecho fundamental (masivamente vulnerado en la actualidad) y que tiene una proyección social y económica indudable.

- En el caso de la Comunidad Valenciana, liderar este proceso autonómico en la búsqueda de estas ventajas.

- Rellenar una laguna en los actuales estatutos de autonomía (que no contienen previsión alguna), dotando de una mayor y más clara legitimidad jurídica y política a las acciones políticas y normativas autonómicas.

- Incluir la competencia en el bloque de constitucionalidad, limitando –algo- la actual discrecionalidad total que parece tener el legislador estatal a la hora de definir el marco de actuación autonómico en el ámbito de la protección de datos<sup>6</sup>.

### **C) Agencias autonómicas actuales y en perspectiva**

Como aproximación, cabe recordar que al momento de cierre de este estudio ya existen Agencias autonómicas de protección de datos en la Comunidad de Madrid (en funcionamiento desde 1997<sup>7</sup>), Cataluña (ley aprobada 2002<sup>8</sup>) y País Vasco (ley aprobada en 2004<sup>9</sup>). Otras comunidades vienen preparando la creación de tales autoridades de control y garantía: así, la Comunidad de Castilla – La Mancha<sup>10</sup> y la

<sup>6</sup> A este respecto, en especial, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, en Datospersonales.org, Agencia de protección de datos de la Comunidad de Madrid, 2004, dispuesto en [http://www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237\\_458340\\_460419\\_12316501\\_12300302,00.html](http://www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237_458340_460419_12316501_12300302,00.html) (2/2/2005).

<sup>7</sup> Se creó la Agencia de protección de datos de la Comunidad de Madrid inicialmente por medio de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid. Actualmente la regulación esencial la confiere la Ley 8/2001 (CAM), de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

<sup>8</sup> La autoridad de control catalana se creó por medio de la Ley 5/2002 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos.

<sup>9</sup> La última de las agencias autonómicas existentes hasta la fecha se creó por medio de 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.

<sup>10</sup> En este sentido, el pasado 2 de noviembre, Rafael Ariza (Director General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones del Gobierno de Castilla La Mancha) en el I Encuentro de Agencias

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

Valenciana<sup>11</sup> decían prever la creación de su agencia propia por medio de ley para el 2005 y, sin tanta definición, también está prevista la creación de una agencia andaluza<sup>12</sup> y una “autoridade galega” de protección de datos<sup>13</sup>. En otras comunidades existen regulaciones

Autonómicas de Protección de Datos, que tuvo lugar en la Agencia madrileña, expuso su ponencia “El anteproyecto de ley de protección de datos de Castilla La Mancha”. De la misma se desprende que está prevista la creación por medio de dicha Ley de la “Agencia de Protección de Datos de Castilla-La Mancha”. Se afirma la voluntad de aprobación de la ley para el primer semestre de 2005.

Cabe remitir en este contexto, a su conferencia, disponible en *Audio del I Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos* ([https://www.madrid.org/comun/org\\_apd/0,3575,97778857\\_97817258\\_97818365\\_12312470\\_audio,00.html](https://www.madrid.org/comun/org_apd/0,3575,97778857_97817258_97818365_12312470_audio,00.html)), donde se accede al documento sonoro “Anteproyecto de ley de creación de la Agencia de Castilla La Mancha de Protección de Datos”.

Cabe asimismo destacar la regulación de esta Comunidad respecto de otras comunidades en el ámbito de la protección de datos, en particular por el Decreto 53/2002, de 23 de abril, sobre normas reguladoras de protección de datos de carácter personal. En el mismo, artículo 5 y ss. se crea y regula la organización y funcionamiento del Comité Regional de Protección de Datos, como órgano colegiado para la coordinación y homogeneización de todas las acciones que se llevan a cabo en materia de protección de datos desde la Administración Regional, también se atienden las consultas planteadas por los empleados públicos o ciudadanos de la Región. De este modo, sin tratarse de una agencia, sí que se ha centralizado la materia en un ente, lo cual no viene siendo lo usual en otras autonomías.

<sup>11</sup> En la Comunidad Valenciana, se aprobó el Decreto 96/1998, de 6 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan la organización de la función informática, la utilización de los sistemas de información y el Registro de Ficheros Informatizados en el ámbito de la administración de la Generalitat Valenciana. Entre otras cuestiones, mediante el mismo se creó la unidad de Registro de Ficheros Informatizados de la Administración de la Generalitat Valenciana (UARFI), como órgano integrado en la Consellería de Economía, Hacienda y Administración Pública, para coordinar las actuaciones previstas, en materias registrales, en la normativa de protección de datos personales. Dicha unidad viene funcionando desde 1999 ejerciendo funciones de relación con la Agencia española, de inscripción y trámite, de asesoramiento a los departamentos de la Generalitat así como de rectificación de oficio y de relación anual de los ficheros existentes.

Según la información que consta a quien suscribe, existe un anteproyecto, ya informado por la Agencia Española de Protección de Datos si bien pendiente de otros informes previos, como el del Consejo Consultivo autonómico. La información disponible sobre el mismo, puede seguirse de *Audio del I Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos* ([https://www.madrid.org/comun/org\\_apd/0,3575,97778857\\_97817258\\_97818365\\_12312470\\_audio,00.html](https://www.madrid.org/comun/org_apd/0,3575,97778857_97817258_97818365_12312470_audio,00.html)), donde se accede al documento sonoro “Anteproyecto de ley de creación de la Agencia Valenciana de Protección de Datos”. De igual modo, cabe remitir a GARCIA I BARRIO, Josep-María, “La futura Agencia Valenciana de Protección de Datos”, ponencia impartida en el I Congreso Derecho TICs, Valencia 2-5 de noviembre de 2005, esperándose la publicación de sus actas.

<sup>12</sup> Desde diversos foros se ha hablado de la creación de la agencia andaluza en los últimos dos años, sin embargo, la iniciativa (del Partido Popular en la oposición) decayó con la legislatura y no parece articularse definitivamente un proyecto. Se trata de la Proposición de Ley de creación de la Agencia Andaluza de Protección de datos (*BOJA* nº 569, de 14 de octubre de 2003), de la misma no se tiene otra noticia que su admisión a trámite con calificación de favorable.

No obstante, el 14 de diciembre de 2004 el consejero de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía (Francisco Vallejo) señaló que el recién Plan de Innovación y Modernización de Andalucía prevé la creación de la Agencia Regional de Protección de Datos. Así en “Estrategias y políticas de actuación: E-Sociedad de la Información”, Andalucía, 15 de diciembre de 2004 (disponible en <http://www.andaluciajunta.es> el 31/2/2005).

<sup>13</sup> Se trata de una afirmación a partir de un mero conocimiento verbal e informal por quien suscribe. Al parecer, existe un anteproyecto de ley de creación de lo que se denominaría “Autoridade galega” de protección de datos.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

relativas a la protección de datos que sólo en algún caso concentran en algún ente ciertas responsabilidades en la materia<sup>14</sup>.

Se duda en la doctrina si la existencia de las autoridades de control autonómicas es obligatoria a partir de la actual legislación estatal de protección de datos<sup>15</sup>. Ello, en todo caso, contrasta con una realidad en la que tras más de cinco años de vigencia de dicha normativa, sólo hay tres agencias autonómicas y en diez Comunidades Autónomas la autoridad autonómica de control *ni está ni se le espera*.

Por cuanto a los estatutos de autonomía, hasta el momento ninguno incluye referencia alguna a la competencia en protección de datos o a una institución encargada del control y garantía de este derecho fundamental, tampoco se ha recogido la materia desde la perspectiva de la dimensión prestacional de este derecho. Asimismo, sólo al momento de concluir este estudio se ha tenido conocimiento del único documento relativo a la reforma estatutaria de una Comunidad Autónoma con referencia a esta cuestión<sup>16</sup>. Lo cierto es que la

---

<sup>14</sup> En este sentido, más allá de la creación de una autoridad de control, con posterioridad a la LORTAD de 1992, diversas Comunidades sí que han desarrollado regulaciones relativas a los ficheros automatizados propios o de sus organismo autónomos, a saber:

Navarra, Decreto Foral 143/1994, de 26 de julio, sobre ficheros informáticos con datos de carácter personal dependientes de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos.

En la Comunidad de las Islas Baleares, el Decreto 92/1994, de 27 de julio, de ficheros automatizados con datos de carácter personal gestionados por el Servicio de Informática.

En Cantabria, el Decreto 48/1994, de 18 de octubre, de ficheros informatizados con datos de carácter personal y de sus organismos autónomos.

En Castilla y León, Decreto 40/1999, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León sobre ficheros automatizados con datos de carácter personal.

En Aragón, Decreto 98/2003, de 29 de abril, que regula los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De dicha normativa y por cuanto al ámbito institucional que ahora interesa, únicamente cabe destacar que en Baleares se atribuye al Departamento Técnico de la Presidencia la “supervisión” de los responsables de los ficheros o que en Aragón se atribuye al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales una relativa función de coordinación en la materia, con informes previos y responsabilidad en al relación entre los Departamentos y Organismos.

<sup>15</sup> Al respecto, FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Thompson-Civitas-AMPD, Madrid, págs. 400 y ss. para quien del tenor de la LOPD parece derivarse una exigencia de autoridades de control autonómicas. Esta obligatoriedad, en todo caso, parece pugnar tanto con la realidad (autonomías que no han creado dichas autoridades) cuanto con la potestad de autoorganización autonómica. El autor, en todo caso y al igual que López Ramón, se decanta por entender que es preceptiva la creación de las autoridades de control autonómicas (ver, por ejemplo, pág. 407).

<sup>16</sup> Se trata de LÓPEZ BOFILL, Hèctor, *El dret de protecció de dades i la distribució de competències...* cit. De otra parte, al momento de concluir estas páginas también se ha conocido la existencia de un trabajo por Ignacio Villaverde sobre el particular. Asimismo, se tiene constancia de su reciente conferencia “Los datos en un Estado plural: proteger datos en el Estado de las Autonomías”, que fue pronunciada el pasado día 22 de febrero organizada por la Agencia Catalana de Protección de Datos. No se tiene, al momento, mayor información al respecto.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

adopción de normas y políticas al respecto desde las Comunidades Autónomas, están actualmente huérfanas de una legitimidad política y jurídica estatutaria que las refuerce y las inserte en el bloque de constitucionalidad mismo. Igualmente, este vacío estatutario permite que estas políticas queden hoy por hoy en mayor medida en manos de la voluntad del legislador estatal.

### **D) Alguna referencia comparada y el marco comunitario**

Como referencia comparada, relativamente próxima, en Alemania existen agencias de protección de datos tanto Federal cuanto de los dieciséis Estados federados (Länder)<sup>17</sup>. En este país, ocho estados federados o Länder reconocen en su Constitución de forma más o menos directa el derecho a la protección de datos<sup>18</sup>. Puede ya adelantarse que sin perjuicio del interés de esta referencia de Derecho comparado, quien suscribe no considera oportuno un tratamiento comparativo homogéneo con este país y el reconocimiento del derecho a la protección de datos que se efectúa en los Länder<sup>19</sup>. Y es que la

---

Por lo demás, a partir del seguimiento en la red de todos los documentos sobre reforma estatutaria no se ha encontrado documento de trabajo o estudio alguno sobre el tema. En particular, de estos documentos cabe remitir al *Informe sobre la reforma del Estatuto* del Institut de Estudis Autònomicos de la Generalitat de Catalunya, dispuesto en [www10.gencat.net/drep/binaris/restatuto\\_tcm112-20013.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/restatuto_tcm112-20013.pdf). Así como a *Aportaciones y propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz al proceso de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía*, Sevilla, 15 de noviembre de 2004, dispuesto en [http://www.defensor-and.es/legislacion/xley\\_e\\_propuesta.htm](http://www.defensor-and.es/legislacion/xley_e_propuesta.htm) (4/2/2005).

<sup>17</sup> En virtud del artículo 1. 2 de la Ley federal de protección de datos (*Bundesdatenschutzgesetz*, BDSG) de 1 de enero de 2003, ésta se aplica a los organismos públicos del Estado federal así como a los ficheros privados. Asimismo la norma se aplica al ámbito de los Estados miembros en tanto en cuanto no hayan desarrollado su normativa propia y en tanto ejecuten leyes federales o actúen como cuerpos judiciales y no se trate de materias administrativas. Dado que los Länder han asumido dicha competencia, la realidad práctica general es que la agencia federal sólo controla a los ministerios mientras que las agencias de los Länder controlan los ficheros públicos no federales y los ficheros privados.

Respecto del ámbito federal cabe acudir a <http://www.datenschutz.de/> y <http://www.bfd.bund.de/>. La normativa básica puede seguirse en inglés en [http://www.bfd.bund.de/information/engl\\_corner.html](http://www.bfd.bund.de/information/engl_corner.html), en particular en [http://www.bfd.bund.de/information/bdsg\\_eng.pdf](http://www.bfd.bund.de/information/bdsg_eng.pdf). Un enlace elemental a todas las autoridades de los Länder: [http://www.bfd.bund.de/anschriften/dsb\\_land.html](http://www.bfd.bund.de/anschriften/dsb_land.html)

Cabe señalar que incluso dentro de los Estados federados (Länder) existen autoridades de supervisión responsables para ámbitos inferiores, como el Distrito (así en Hessen). Otros Land están transfiriendo tareas de supervisión al ámbito Federal (Berlín).

<sup>18</sup> Así, desde la génesis de los Estados de la antigua Alemania oriental, en las constituciones de Brandenburgo (art. 11, 1992); de Berlín (art. 22, 1995), de Mecklenburgo-Pomerania (art. 6, 1993); Sajonia-Anhalt (art. 6, 1992) y Turingia (art. 6. 2º, 1993). De igual modo, diversas constituciones de los Länder occidentales fueron modificadas e incorporaron este derecho (en ocasiones de forma previa al reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional federal, como en el caso de Renania-Westfalia –art. 4. 2º introducido en 1978). Entre estos casos cabe mencionar las constituciones de Sarre (art. 2, reforma de 1985), Bremen (art. 12, reforma de 1997) y Renania-Palatinado (art. 4 a, reforma de 2000).

<sup>19</sup> Se hace referencia al completo y riguroso estudio de LÓPEZ BOFILL, Hèctor, *El dret de protecció de dades i la distribució de competències...* cit. que viene a fundamentar su propuesta sobre la

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

naturaleza jurídica de un Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma y de la Constitución de un Land alemán son muy diversas, con particular incidencia por cuanto a las posibilidades de reconocimiento *constitutivo* de derechos fundamentales<sup>20</sup>. De otra parte, el modelo de descentralización alemán basado en el esquema del federalismo ejecutivo (federación legisla, Land ejecuta) es bien diverso del modelo de descentralización español<sup>21</sup>. También en Canadá y Suiza coexisten autoridades de protección de datos en los diferentes niveles de gobierno<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista de las exigencias de la Unión Europea, cabe ya destacar que la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Su artículo 28, dispone que “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.” Asimismo, aun sin presente ni futuro valor normativo hay que tener en cuenta su reconocimiento en la malograda Constitución europea<sup>23</sup>.

---

comparación con Alemania y el reconocimiento del derecho a la protección de datos en los Länder de aquel país.

<sup>20</sup> El autor mencionado considera que el reconocimiento estatutario en España habría de ser sería semejante al ciclo seguido en Alemania (no reconocimiento expreso del derecho; reconocimiento jurisprudencial y legislativo y, finalmente, incorporación en las constituciones de muchos Länder). Asimismo, se recoge la idea de que las constituciones de los Estados federados alemanes cumplen la función elevar los niveles de protección o la mención de nuevos derechos no reconocidos expresamente en la Constitución federal.

Sobre el tema de la regulación de las constituciones de los Länder de derechos fundamentales, parece ser referencia obligada DIETLEIN, Johannes, *Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer: zugleich ein Beitrag zur Auslegung der Art. 31 und 142 GG*, Vahlen, Munich 1993.

<sup>21</sup> Sobre el tema, en español, cabe remitirse por todos a VOGEL, J. “El régimen federal de la Ley fundamental”, en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho constitucional*, (Antonio López Pina, ed.) IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 613.

<sup>22</sup> Sobre la Agencia de protección en Suiza, <http://www.essb.ch/main.html>. La información de la Autoridad en Canadá queda disponible en <http://www.privcom.gc.ca>.

<sup>23</sup> Véase el texto reproducido en el posterior apartado “El reconocimiento del derecho a la protección de datos personales y su dimensión subjetiva”.

## II. Bases jurídico-constitucionales sobre las que habría de articularse una posible reforma estatutaria

### A) *Las dimensiones subjetiva y objetiva del derecho fundamental a la protección de datos y su vinculación con el ámbito autonómico*

#### A. 1. *El reconocimiento del derecho a la protección de datos personales y su dimensión subjetiva*

Como es sabido, el derecho a la protección de datos personales<sup>24</sup> se entiende implícitamente reconocido en el art. 18. 4º CE, siendo, en muy buena medida, de creación jurisprudencial –esencialmente a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional 290 y 292/2000<sup>25</sup>. Por cuanto a su reconocimiento supranacional, cabe tener en cuenta particularmente el Convenio nº 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981<sup>26</sup>, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Este Convenio es Derecho interno (art. 96 CE) así como pauta de interpretación del artículo 18. 1º y 4º CE (art. 10. 2º CE). Asimismo, el derecho a la protección de datos personales ha sido amplia y

<sup>24</sup> La bibliografía sobre la materia es más que abundante, por citar algunos de los trabajos más relevantes y recientes, me remito a la Estudios de Protección de Datos, Thompson-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, entre cuyos títulos cabe destacar: *El derecho fundamental a la protección de datos, Derecho español y comparado* (SERRANO PÉREZ, María Mercedes); *La cesión o comunicación de datos de carácter personal* (MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, Jesús Alberto); La protección de los datos personales en las Administraciones públicas (FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel), *El derecho a la autodeterminación informativa* (MARTÍNEZ I MARTÍNEZ, Ricard); *Secreto e intervención de las comunicaciones en internet* (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio). Asimismo, entre otros: APARICIO, J. *Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Aranzadi, Navarra, 2002 o, recientemente, REBOLLO DELGADO, Lucrecio, *Derechos fundamentales y protección de datos*, Dykinson, Madrid, 2004. Por aportar una particular –y divergente- perspectiva de la materia cabe mencionar, también, RUIZ MIGUEL, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Tecnos, Madrid, 1995, frente a la posición más próxima a la asumida por el Tribunal Constitucional 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>25</sup> Para el análisis de la situación jurídica, hay que partir, esencialmente, de dos fuentes, la constitucional y la legal. De un lado, la sentencia 292/2000 que, aunque no es la única, encierra toda la doctrina constitucional atinente a la privacidad y la protección de datos y la Administración, bajo la particular interpretación del artículo 18 CE habiéndose generado un nuevo derecho a la protección de datos (como se dirá, no obstante, es la sentencia 292/2000 la que mayor importancia tiene desde la perspectiva autonómica. De otro lado, hay que tener en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sobre Protección de Datos de Carácter Personal que regula la materia que precisamente en el ámbito que nos movemos es donde se reconoció su inconstitucionalidad respecto de diversos de sus preceptos (arts. 21 y 24).

<sup>26</sup> Convenio ratificado por España el 27 de enero de 1984 (BOE de 15 de noviembre de 1985). Sobre el reconocimiento supranacional de este derecho, amén de lo afirmado sobre la Constitución, cabe remitirse a MARTÍNEZ I MARTÍNEZ, Ricard *El derecho a la autodeterminación informativa*, Thompson-Civitas-AMPD, Madrid, 2004, que dedica amplia atención al respecto.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

expresamente reconocido en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>27</sup>, que más que difícilmente adquirirá fuerza normativa.

De otra parte, no puede eludirse el Derecho derivado de la Comunidad Europea en el tradicionalmente considerado primer pilar de la Unión Europea. Este Derecho es traspuesto por la normativa interna nacional. Este marco viene esencialmente constituido por la ya referida Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995 así como por la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas<sup>28</sup> y la Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. Desde el tradicionalmente llamado segundo pilar de la Unión Europea (Asuntos de Justicia e Interior) relativamente descuidado en esta materia, cabe hacer singular referencia al proyecto de Decisión marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de

---

<sup>27</sup> Artículo I-51 Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.
2. La ley o ley marco europea establecerá las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.

Artículo II-68 (Carta de los derechos fundamentales)

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 obtener su rectificación.
3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.

Al respecto, por todos, RUIZ MIGUEL, Carlos, “El derecho a la protección de datos personales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: análisis crítico”, en *Revista de Derecho comunitario europeo*, año 7, nº 14, enero-abril 2003.

<sup>28</sup> Sobre este ámbito cabe tener particularmente en cuenta el Documento FINAL A5-0104/2004 de 24 de febrero de 2004, Primer informe sobre la implantación de la Informe sobre la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, del Comité de las Libertades y derechos ciudadanos, Justicia e interior (del parlamentario Marco Cappato), documento en inglés.

De igual modo, hay que estar por los Informes del Grupo de Trabajo “Artículo 29”, constituido en razón del artículo 29 de la Directiva de 1995. Dichos informes pueden seguirse en [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/workinggroup\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workinggroup_en.htm)

También, la Agencia española recoge en español algunos de los informes más importantes (<https://www.agpd.es/index.php?idSeccion=86>).

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

comunicaciones electrónicas de acceso público o el suministro de datos en redes públicas de comunicaciones a efectos de la prevención, la investigación, el descubrimiento y la represión de la delincuencia y de las infracciones penales, con inclusión del terrorismo de 21 de enero de 2005.

Pues bien, asentadas tales fuentes jurídicas sobre las que se sostiene el derecho fundamental en cuestión, cabe recordar que los derechos fundamentales implican nítidos derechos subjetivos, es decir, el reconocimiento y protección jurídica de una serie de facultades o poderes a favor de su titular frente a los poderes públicos o terceros<sup>29</sup>. Dicha dimensión subjetiva suele ser caracterizada con la naturaleza de regla jurídica (que inexorablemente debe ser cumplida), frente a la idea de principio (que implica una tensión jurídica hacia su plasmación real, pero permite la excepción)<sup>30</sup>. Asimismo, esta dimensión subjetiva queda directamente reconocida por la Constitución –con eficacia directa (art. 53. 1º CE)- y su determinación última resulta del *juego* entre la acción del legislador desarrollando y regulando el ejercicio de los derechos fundamentales y del Tribunal Constitucional en su labor de interpretación de la ley de leyes y de control de los poderes públicos, en especial de la acción legislativa.

En el caso del derecho a la protección de datos personales, esta dimensión subjetiva puede seguirse con relativa sencillez en virtud de su descripción y delimitación por nuestro Alto Tribunal en su famosa

---

<sup>29</sup> Acudiendo a la clásica concepción civilista de Jhering o Savigny, el derecho subjetivo constituye un poder otorgado por el ordenamiento jurídico a una persona respecto a un bien determinado para la satisfacción de intereses reconocidos por ese mismo ordenamiento y en virtud de los cuales su titular tiene atribuido su ejercicio y defensa, pudiendo hacerlos valer frente a otros sujetos en las relaciones jurídico-privadas. Entre otros, ver, por ejemplo, ALBADALEJO Manuel, *Derecho Civil*, Tomo I, Vol. II, (14ª ed.), J. M. Bosch, Barcelona, 1996, págs. 12 a 40, en concreto ver 12 a 14. Respecto de esta dimensión subjetiva de los derechos fundamentales (desde la perspectiva constitucional que es la propia a su tratamiento), entre otros, MEDINA GUERRERO, Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996.

<sup>30</sup> Al respecto del diferente alcance de una norma ya como regla ya como principio ver, ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1993, en general todo el Capítulo tercero ("La estructura de las normas de derecho fundamental", págs. 81-170) y en particular ver las págs. 82-87, las afirmaciones concretas se contienen en las págs. 85-86. Se sigue también la distinción entre reglas y principios efectuada por ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, (2ª ed. 1997), págs. 109 y ss.

Quien suscribe es más que escéptico respecto de esta distinción más allá de su carácter pedagógico y explicativo. En esta línea, me remito particularmente al excelente estudio de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La ponderación de bienes e intereses en Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 2000 que acaba considerando la grave dificultad en la distinción de estos tipos de estructuras jurídicas.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

sentencia 292/2000, FJ 7<sup>o</sup><sup>31</sup>. Se trata de un derecho que implica esencialmente el consentimiento, conocimiento y control respecto de la tenencia y manejo de datos por los demás.

En principio, y sin perjuicio de todas las precisiones que más tarde se formulan, a las Comunidades Autónomas les queda bastante limitada la acción sobre la determinación de la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales. En concreto el legislador autonómico no puede incidir en los aspectos esenciales del derecho (art. 81 CE) ni en todo lo relativo a las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en su ejercicio (art. 149. 1<sup>o</sup>. 1<sup>a</sup> CE). Tratándose también de una cuestión discutida, resultan también limitadas las posibilidades de reconocimiento de un derecho fundamental por un Estatuto de Autonomía.

### ***A. 2. La dimensión objetiva (institucional y prestacional) del derecho a la protección de datos y el mayor papel que puede corresponder a las Comunidades Autónomas***

Sin perjuicio de esta dimensión subjetiva, los derechos fundamentales ostentan también una dimensión objetiva<sup>32</sup>. En general,

---

<sup>31</sup> En palabras del alto Tribunal, este derecho implica “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. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos.

En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos. Y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios; y, en su caso, requerirle para que los rectifique o los cancele.”

<sup>32</sup> Siguiendo las palabras del Tribunal Constitucional Alemán [en *BverfGE* 7, 198 (207)], los derechos fundamentales son normas objetivas que expresan un contenido que se irradia en todos los ámbitos del ordenamiento; este efecto de irradiación afecta las tres funciones del Estado: la conformación material de prescripciones de Derecho por el legislador o normador; a la actuación del ejecutivo en el ámbito de sus funciones, y a la interpretación y aplicación de prescripciones por parte del juez. Los poderes públicos tienen en su ámbito de actuación un deber de realización que implica en los más de los casos, un deber de actividad positiva de muy diversa índole.

El Tribunal Constitucional reconoció por primera vez esta dimensión objetiva de los derechos y libertades en la sentencia 25/1981, de 21 de julio (FJ 5<sup>o</sup>), 18/1984 /FJ 6<sup>o</sup>), como, de manera muy

"Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía", en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

con esta "dimensión objetiva" se expresa la necesaria proyección que los derechos fundamentales tienen sobre la acción de todos los poderes públicos. En la actividad legislativa y normadora, en la actividad jurisdiccional y en la acción del Ejecutivo y las administraciones públicas hay un deber de procurar una mayor efectividad de los derechos. Sobre esta idea general se ubican –no con mucha precisión y bajo una terminología que depende muchas veces de quién haga referencia a la misma<sup>33</sup> - una dimensión, axiológica, institucional y, a veces, también prestacional de los derechos

---

significativa, en la sentencia del aborto 53/1985, de 11 de abril (FJ 4º). Asimismo, entre otras en la sentencia 163/1986, de 17 de diciembre (FJ 1º), 129/1989, de 17 de julio, FJ 3º, 172/1989, de 19 de octubre (FJ 3º), o en el auto 382/1996, de 18 de diciembre (FJ 3º), entre otros.

Por lo que conozco, las únicas referencias que se pueden encontrar respecto de esta vertiente objetiva y su confusión se hayan en trabajos como el de GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Derechos Fundamentales y Garantías Institucionales, análisis doctrinal y jurisprudencia: (derecho a la educación, autonomía local y opinión pública)*, Civitas - UAM, Madrid, 1994, (en el cual, cuanto menos se da el esfuerzo de escindir esta dimensión de las garantías institucionales).

Más allá de manifestar esta confusión usual que se da al respecto, cabe señalar en todo caso que son escasas las referencias de alguna profundidad en la doctrina sobre la dimensión objetiva de los derechos fundamentales. La dimensión positiva y objetiva aparece en forma de "política de derechos fundamentales" en las páginas finales del estudio de Ignacio de Otto en MARTÍN RETORTILLO Lorenzo y DE OTTO Y PARDO Ignacio, *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, línea que no ha sido suficientemente subrayada por la doctrina (si bien cabe mencionar en esta dirección SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos y libertades", en *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992, Monográfico sobre la Reforma Constitucional, págs. 235-254). Un tratamiento amplio y complejo también se encuentra en el amplio estudio de ALEXY, Robert *Teoría de los derechos fundamentales*, cit.. págs. 454 y ss.

Con mayor claridad, se aprecian las diversas proyecciones de esta dimensión objetiva-positiva-institucional en las Teorías sobre los derechos fundamentales contenidas en el valioso trabajo de Erns-Wolfgang BOCKENFÖRDE: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Ed. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993. También, pueden seguirse algunas consideraciones sobre esta poco abordada dimensión de los derechos en la delimitación inicial del objeto de estudio del trabajo de MEDINA GUERRERO, Manuel, *La vinculación negativa...* cit. págs. 4 a 8.

Más recientemente, SALVADOR MARTÍNEZ, María, "Sobre el contenido objetivo de los derechos fundamentales", en Miguel Ángel Aparicio (coord.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona, 2001, págs. 199-219. Asimismo, hay que destacar las referencias sobre la dimensión objetiva en BASTIDA, Francisco J. y otros, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004. En particular me remito al Capítulo 2, págs. 50-56 (M. A. Presno); Capítulo 5 (I. Villaverde), págs. 112-115 y Capítulo 8 (B. Aláez Corral), págs. 182 y ss.).

<sup>33</sup> Se trata, hay que decir, de un ámbito sorprendentemente desatendido por la doctrina. Asimismo, no resulta en modo alguno sencillo delimitar la proyección y alcance jurídico de esta dimensión objetiva, axiológica, institucional o positiva de los derechos y libertades -al igual que sucede con la categoría de la garantía institucional, con la que se funde y confunde-. En relación con ello, véase particularmente el trabajo de GALLEGO ANABITARTE, Alfredo *Derechos fundamentales y garantías institucionales...* cit en concreto, págs. 40 a 41, 74 a 77 y 243 a 246. Resulta particularmente interesante volver a hacer referencia a la citada obra de BOCKENFÖRDE, Erns-Wolfgang, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, cit. Al margen de la referida "Teoría Liberal" de los derechos y libertades -que es la que subraya su vertiente subjetiva-, la dimensión objetiva parece incluirse en las otras teorías referidas por el autor: institucional (págs. 53 y ss.), axiológica (págs. 57 y ss.), democrático-funcional (págs. 60 y ss) y la del Estado social (págs. 63 y ss.)

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

fundamentales<sup>34</sup>. En principio, esta dimensión objetiva del derecho viene a quedar como añadido al derecho subjetivo en sí, elemento externo al contenido del derecho subjetivo que si bien impone obligaciones a los poderes públicos, tales obligaciones no se articulan como facultades exigibles del derecho subjetivo<sup>35</sup>. Si, en general, el derecho subjetivo cabe concebirlo como regla, esta dimensión objetiva puede considerarse como norma de principio por su más que relativo grado de exigibilidad jurídica.

De este modo, sin perjuicio de ser un derecho subjetivo, un derecho fundamental implica también una proyección en el resto del ordenamiento jurídico (dimensión referida en ocasiones como de carácter “axiológico”, en otras, con mayor imprecisión, como dimensión “positiva”, en otros casos se describe como “efecto irradiante” o por medio de la consideración de los derechos como “principios” del ordenamiento jurídico). También, esta dimensión objetiva como deber de actuación a favor de la eficacia del derecho se traduce en la creación de instituciones o institutos específicos de protección del derechos fundamentales (dimensión “institucional” en palabras del Tribunal Constitucional). De igual modo –y bajo la advertencia, una vez más de que ni la jurisprudencia ni la doctrina han discernido con precisión dentro de esta dimensión objetiva- este deber de los poderes públicos de adoptar medidas y acciones positivas eficaces para la mejor defensa y remoción de obstáculos respecto de ese derecho se traduce en una dimensión “prestacional” del derecho fundamental en cuestión.

Pues bien, estas observaciones tienen una relativa incidencia cuando se trata del derecho de protección de datos personales y, por lo

---

<sup>34</sup> Así, sin ánimo exhaustivo, cabe señalar que tras la alusión de esta faceta objetiva de los derechos y libertades, en ocasiones se hace referencia a un sistema de valores constitucional que despliega, por lo general, indeterminados efectos. Igualmente, de tal dimensión objetiva se deriva una proyección jurídica general de los derechos como principios jurídicos. Del mismo modo, de esta dimensión positiva se ha construido la eficacia indirecta de los derechos entre terceros, a raíz del llamado “deber de protección” del Estado respecto de los mismos. Este deber positivo del Estado ha alcanzado, a su vez, otras proyecciones en orden a la garantía de los derechos y libertades. Asimismo, de esta vertiente positiva se ha derivado no sólo un papel del Estado como garante de los derechos, sino su deber promocional y prestacional respecto de los mismos. Sobre el tema, me remito a mi trabajo “Reflexiones en favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza. Una perspectiva diferente con la que abordar el diseño constitucional del sistema educativo”, en el número monográfico doble de la revista *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 22/23, correspondiente a invierno/primavera de 1998, publicado en enero de 1999, dedicado a la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, págs. 89-136.

<sup>35</sup> En este sentido, BASTIDA, Francisco J. y otros, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, cit. pág. 51.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

que aquí más interesa, las posibilidades de actuación desde las Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía al respecto.

Y es que, de una parte, en el ámbito de la protección de datos es habitual el reconocimiento de institutos para su mejor garantía (Agencias, Autoridades o Comisionados), de hecho su existencia la exige la normativa europea. Y para nuestro Tribunal Constitucional la existencia de este tipo de instituciones de garantía generadas por la legislación en aras de la mayor efectividad del derecho es un ejemplo de la dimensión institucional de un derecho fundamental<sup>36</sup>. Siguiendo lo expuesto, esta dimensión institucional no habría de considerarse en el ámbito del derecho subjetivo (también en general vedado al legislador autonómico), sino en el ámbito objetivo del derecho a la protección de datos personales. Además, cabe tener ya en cuenta, nuestro Tribunal Constitucional –dando por buena la legislación estatal- considera esta dimensión institucional para la garantía del derecho de protección de datos como “condición básica” para el mantenimiento de su igualdad (art. 149. 1º. 1ª CE).<sup>37</sup> Este último factor, como se dirá, es el que hace la cuestión competencial especialmente compleja (la protección institucional del derecho no forma parte del derecho subjetivo, por lo que no queda vedada la creación de instituciones de protección al ámbito autonómico, si bien, como constituye una condición básica para la igualdad, queda como competencia exclusiva del Estado).

---

<sup>36</sup> Así lo ha referido en la sentencia 292/2000:

Fj 12º “la creación por la LORTAD de la Agencia de Protección de Datos para velar por el cumplimiento de dicha ley y controlar su aplicación, se halla estrechamente relacionado no sólo con el mandato del art. 18.4 CE sino con el primero de dichos presupuestos, el derecho fundamental a la protección de datos personales frente al uso de la informática.”

Fj 13º “mediante este marco institucional no sólo se ha querido velar por la puntual observancia de los límites al uso de la informática que la LORTAD establece para los responsables de los ficheros de datos personales, sino también garantizar el ejercicio por los ciudadanos del derecho fundamental a la protección de dichos datos mediante la actuación preventiva por parte de los citados órganos.”

<sup>37</sup> Esta vinculación se plasma en dicha sentencia en su FJ 14º:

“junto a la normación como aspecto esencial del art. 149.1.1 CE las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional. Como hemos reconocido tempranamente en la STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3, respecto a la regulación del censo electoral y las funciones de la Oficina del Censo Electoral, al declarar que mediante esta regulación el Estado había pretendido ejercer la competencia que en esta materia “se deriva del art. 149.1.1 de la Constitución, en relación con el art. 23 de la misma”. A lo que cabe agregar que no es infrecuente que la Ley Orgánica que lo ha llevado a cabo haya establecido un órgano al que encomienda la ejecución de sus preceptos, como es el caso, por ejemplo, respecto al derecho fundamental del art. 30.2 CE, de la creación por la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, Reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, de un Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al que corresponde, entre otras funciones, resolver sobre las solicitudes de declaración de dicha objeción (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5).”

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

De otra parte, Troncoso ha subrayado entre nuestra doctrina la dimensión prestacional del derecho a la protección de datos<sup>38</sup>, anudando esta perspectiva prestacional con los citados institutos de garantía (agencias) y, especialmente, al ámbito autonómico. La perspectiva de este autor parece vincular esta difusa dimensión objetiva del derecho fundamental a la algo más concreta obligación de los poderes públicos de desarrollar una actividad prestacional en garantía de la efectividad del derecho. Según Troncoso, la actuación de las autoridades de control está encaminada a esta función objetiva de promoción y garantía del derecho fundamental. Esta función se manifiesta tanto en los procedimientos de infracción administrativa y de tutela de derechos, cuanto en la labor de formación y promoción de este derecho a la protección de datos, labor ésta que desarrollan específicamente las agencias autonómicas. Sobre estas bases, para Troncoso, al Estado le corresponde la regulación general del derecho a la autodeterminación informativa, la garantía de la vertiente subjetiva del derecho fundamental y de su igualdad en todo el territorio nacional, mientras que las Comunidades Autónomas, a través de sus Autoridades de Control, desarrollan una labor prestacional y preventiva del derecho fundamental<sup>39</sup>.

Creo que esta tesis interesa por cuanto sugiere un criterio que puede guiar el papel que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección de datos. Así, a mi juicio, el criterio adecuado es discernir entre la dimensión subjetiva y la objetiva en tanto *gradualmente* cabe más margen de actuación normativa y de adopción de políticas públicas a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la dimensión objetiva y, como se dirá, también en el ámbito prestacional concreto del derecho a la protección de datos personales. Ello es así frente al ya anunciado estrecho margen de actuación por cuanto se trata de la dimensión subjetiva de este derecho. Ahora bien, se trata de grados e intensidad en la posibilidad de actuación autonómica y en modo alguno de exclusión de su actuación.

---

<sup>38</sup> Así en TRONCOSO REIGADA, Antonio, “La contribución de las Agencias Autonómicas al derecho fundamental a la protección de datos”, en DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (coord.), *XVII Encuentros sobre Informática y Derecho 2002-2003*, Universidad de Comillas, Madrid, 2003, págs. 23-45, en concreto, págs. 36-37 y 41 y 45. De igual modo, con mayor concreción en la idea y más recientemente en TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Prólogo” a FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, cit. págs. 25-47, en concreto, págs. 28-29. En este último caso se une la cuestión a una reflexión sobre la potenciación de la necesidad de la protección de datos ante las diversas prestaciones sociales y de seguridad por los poderes públicos.

<sup>39</sup> TRONCOSO REIGADA, Antonio, “La contribución de las Agencias Autonómicas...”, cit. pág. 36.

Según lo afirmado, en esta dimensión objetiva que permite una mayor actuación autonómica cabe ubicar, en concreto y con relación al derecho a la protección de datos personales:

- la dimensión institucional, tanto la Agencia estatal cuanto las agencias autonómicas son ejemplo de esta dimensión. Ello sin perjuicio de que el ámbito de actuación de estas agencias quede condicionado por la voluntad del legislador estatal y por la interpretación del Tribunal Constitucional en particular respecto del artículo 149. 1º. 1ª CE.

- De igual modo, sobre la base de lo expuesto sobre la noción de dimensión objetiva, queda claro que el derecho a la protección de datos personales tiene un efecto irradiante, de principio inspirador en el ordenamiento jurídico y, por ende, en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

- Asimismo, para la mejor garantía y eficacia de todo derecho cabe una acción positiva de los poderes públicos que en muchos casos puede identificarse como “prestacional”. En el caso de la protección de datos esta dimensión prestacional se advierte con claridad -tanto ante sectores privados como públicos- respecto de las actuaciones informativas, formativas y de concienciación; la actividad de asistencia, apoyo y asesoramiento para la adecuación de la normativa; las acciones de subvención de actividades materialmente vinculadas con la materia. Se trata, al fin y al cabo, de actividades que comportan una prestación (en el sentido de acción, promoción y remoción material de obstáculos) por parte del poder público a favor de una mejor garantía y eficacia del derecho a la protección de datos personales. Y también respecto de esta “dimensión prestacional” cabe otorgar a las Comunidades Autónomas un papel muy importante.

## ***B) Capacidad regulación de derechos fundamentales por los Estatutos de Autonomía y las Comunidades Autónomas***

### ***B. 1. No procede un reconocimiento directo y constitutivo de derechos fundamentales en los estatutos de autonomía***

No hay, hasta la fecha, experiencia de un claro reconocimiento directo y constitutivo<sup>40</sup> de derechos fundamentales<sup>41</sup> en los estatutos de

---

<sup>40</sup> Se quiere señalar con reconocimiento “directo” el hecho de reconocer expresamente un derecho fundamental de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente. Este reconocimiento podría tener dos variantes:

Primera, una mera reiteración de lo afirmado por la Constitución.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

autonomía que no sea poco más que una remisión o reiteración de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución<sup>42</sup>. Tampoco hay una posición del Tribunal Constitucional al respecto que aporte alguna certeza para considerar que dicho reconocimiento directo y constitutivo fuera o no constitucional. Únicamente, el Alto Tribunal ha tenido ocasión de decir que la reiteración de una norma en una norma jerárquicamente inferior es negativa<sup>43</sup>. En otros países esta posición contraria ha sido incluso más contundente en aras de la homogeneidad, simultaneidad y seguridad jurídica<sup>44</sup>. Más interesante y

---

Segunda –y más polémica–, que en el reconocimiento estatutario de un derecho fundamental se dé una variación del tenor expreso de la Constitución. Esta reformulación podría implicar nuevos matices en la concepción del derecho, en la delimitación de las facultades y componentes que incluye, en sus límites, así como en sus garantías. Se trata, al fin y al cabo, al hecho de que un Estatuto de Autonomía viniera a precisar algunas líneas jurisprudenciales, alguna nueva facultad del derecho, etc. a fin de dotar expresamente de mayores garantías.

En términos semejantes, Aguado señala que los estatutos de autonomía “ni reconocen, ni garantizan derechos directamente, como lo hace la Constitución, y ello porque el Estatuto es una norma básicamente dirigida a los poderes públicos autonómicos, no a los ciudadanos de las Comunidades”. AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, pág. 356.

<sup>41</sup> Se hace referencia a los derechos fundamentales tanto los vinculados a la reserva de ley orgánica (art. 81, interpretado por el Tribunal Constitucional como relativo a los derechos reconocidos en los artículos 15-29) cuanto a los sometidos a la reserva de ley del artículo 53 (reconocidos en los artículos 15-38).

<sup>42</sup> Un rápido seguimiento de la regulación de derechos en los estatutos de autonomía puede seguirse en RUIZ ROBLEDO, Agustín, *Código Autonómico. Recopilación sistemática de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Andalucía, 2004, en concreto págs. 61-78. por lo general la regulación estatutaria consiste en un reconocimiento de los derechos reconocidos por la constitución con una eventual referencia semejante a la igualdad promocional del artículo 9. 2 CE), asimismo son eventuales las referencias a la ciudadanía política). De otra parte, los derechos sociales son desarrollados particularmente en los Estatutos de Andalucía, Murcia, Aragón, Castilla – La Mancha, Canarias y Extremadura). Una buena descripción de esta recepción cabe seguirla de SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio Sánchez Ferriz, “Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano* (obra en 4 volúmenes coordinada por J. Ferrando Badía), Vol. IV (coord. por R. Sánchez Ferriz). Valencia, Consell Valencia de Cultura, 1993, págs. 12 y ss.

<sup>43</sup> Así, desde un inicio la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, de 18 de diciembre, sin perjuicio de reconocer la validez de una ley que se limita a reproducir disposiciones de la legislación estatal correspondiente “...en tanto en cuanto es tal reproducción”, no deja de reconocer los inconvenientes que entraña esta técnica consistente “en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior”, añadiendo que “ esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...] y siempre queda sometida a la necesidad de atender, en su día, a las eventuales modificaciones de las normas superiores así ‘incorporadas’ al ordenamiento de rango inferior”.

<sup>44</sup> En este sentido, como recuerda Aguado, el Tribunal Constitucional portugués es mucho más taxativo a este respecto, y en su sentencia 92/1992, recordando términos de la sentencia 246/1990 razona que “cuando un texto regional se limite a reproducir (literalmente o sin alteraciones relevantes capaces de traducir una especificidad regional [...] las normas incluidas en una ley general de la República, tal texto es inconstitucional. Y lo es porque no representa la atribución del poder legislativo regional, que presupone siempre la existencia de un interés específico. Tal texto no hace en realidad más que ‘apropiar’ la legislación nacional y ‘transformarla’ en legislación regional”. De otra parte recuerda en palabras de Antonio Pérez Calvo (*Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 203) que el Tribunal de Luxemburgo “mantiene de modo estricto la prohibición a los Estados de reproducir disposiciones de los reglamentos comunitarios para evitar que pudieran ser perjudicados los efectos de

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

centrado en el problema competencial resulta el *malabarismo* jurídico y político reciente de la Corte Constitucional italiana en tres sentencias de noviembre de 2004<sup>45</sup>. Se cuestionaba si era admisible el reconocimiento tanto de derechos cuanto de principios en un Estatuto regional que implicaban<sup>46</sup>. La Corte<sup>47</sup> parte de que a la Región no cabe competencia alguna para estos reconocimientos, pero no por ello son nulos. Y es que a los mismos “no se les puede reconocer ninguna eficacia jurídica”, pues tienen un “carácter no prescriptivo y no vinculante”. El tribunal califica la proclamación de estos derechos y principios únicamente como “convencimiento expresivo de la diversa sensibilidad política presente en la comunidad regional”. Tan siquiera reconoce a estas declaraciones un valor jurídico de norma programática, puesto que “no es una Carta constitucional sino un Estatuto” que debe “estar en armonía con todos los preceptos y principios de la Constitución”<sup>48</sup>. Lo más curioso es que, finalmente, señala que estas proclamaciones en los estatutos tienen “una función, por así decir, de naturaleza cultural o incluso política, pero no normativa”. Por todo ello, se declara la inadmisibilidad de la cuestión de legitimidad constitucional sin declarar la nulidad de estas expresiones, admitiéndolas políticamente y negándolas jurídicamente. Problema zanjado.

En España, se trata de una cuestión abierta en la que, ciertamente, la doctrina parece posicionarse en contra de la regulación de derechos fundamentales más allá de ámbitos específicos justificados por motivos

---

uniformidad y simultaneidad en la aplicación de los mismos, dando lugar a situaciones de posible inseguridad jurídica”. Así en AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, cit. pág. 326.

<sup>45</sup> Se trata de tres sentencias: 372/2004, de 29 de noviembre (publicada el 9 de diciembre), frente al Estatuto de la Región Toscana; la sentencia 378/2004, de 29 de noviembre (publicada el 15 de diciembre), del Estatuto de la Región de Umbría y la sentencia 379/2004, de 29 de noviembre (publicada el 15 de diciembre), de la Región de Emilia-Romana.

El texto de las sentencias es accesible en [www.dirittocostituzionale.mi.it](http://www.dirittocostituzionale.mi.it). También, algunos comentarios interesantes en: <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20050121-1.asp> o en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). En todos los casos (última visita el 3 de junio de 2005).

<sup>46</sup> En el Estatuto de la Región Toscana se afirmaba que “la Región promueve, en el respeto del principio constitucional, la extensión del derecho de voto a los inmigrantes” (art. 3. 6º), o “el reconocimiento de otras formas de convivencia” (art. 4. 1. h); el “respecto al equilibrio ecológico, la tutela del ambiente y del patrimonio cultural, la conservación de la biodiversidad, la promoción de la cultura y el respeto de los animales” (art. 4. 1. l) o “la tutela y valoración del patrimonio histórico, artístico y paisajístico (art. 4. 1 m), entre otros.

<sup>47</sup> Se hace siempre referencia a expresiones del FJ 2º de la primera de las sentencias citadas.

<sup>48</sup> Este entrecomillado del Tribunal remite a su sentencia 196/2003.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

concretos (derechos lingüísticos, regulación electoral, iniciativa legislativa y participación ciudadana, etc.)<sup>49</sup>.

En todo caso, existen posiciones divergentes por cuanto a la *oportunidad* del reconocimiento de derechos constitucionales en los estatutos de autonomía. Hay quienes consideran positiva la inclusión de derechos fundamentales en los estatutos. Así desde Cataluña, aunque de forma bastante dubitativa<sup>50</sup>, o recientemente Martínez Sospedra, pese a que advierte los serios problemas jurídicos que ello acarrearía<sup>51</sup>. Por el contrario, autores como Aguado<sup>52</sup> o Sánchez Ferriz consideran que no es oportuna, necesaria ni conveniente una reiteración de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución<sup>53</sup>. Esta tesis es también sostenida recientemente por el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe sobre la futura reforma<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Al respecto, entre otros, ver AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, cit. págs. 344 y ss.

<sup>50</sup> Al respecto, cabe tener en cuenta lo manifestado en *Informe sobre la reforma del Estatuto del Institut de Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya*, dispuesto en [www10.gencat.net/drep/binaris/restatuto\\_tcm112-20013.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/restatuto_tcm112-20013.pdf). (18/1/2005), en concreto, págs. 185 y ss.

En concreto se afirma que “en este terreno las incógnitas son grandes y variadas” (pág. 185). El Informe considera diversas opciones, a saber:

-un reconocimiento general de “principios y directrices tendentes a garantizar niveles mínimos de protección” (pág. 186).

-el reconocimiento de nuevos derechos no previstos en la Constitución o sólo reconocidos como principios rectores.

-reconocimiento específico de derechos de participación con los poderes catalanes, o vinculados al ámbito de los servicios y administraciones públicas.

-Finalmente, se afirma “podría pensarse en la articulación de derechos de “ciudadanía”, coherentes con el contexto de plurinacionalidad del Estado español y vinculados, por lo tanto, a los elementos diferenciales”. También, se considera el reconocimiento de principios rectores de la acción política en Cataluña. Como se dirá, se advierte que ello “produciría un efecto de petrificación de cara al futuro dada la rigidez que presenta la reforma estatutaria, limitando el margen de libertad de opción legislativa.” (pág. 187).

<sup>51</sup> Sobre el tema, recientemente cabe destacar el trabajo de MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, “Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 34-35, 2001, págs. 309-325. En general, de la lectura de la parte jurídica de este trabajo debe desprenderse la negación de la conveniencia jurídica del reconocimiento de derechos constitucionales en los Estatutos.

<sup>52</sup> Sobre el tema, AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, cit. págs. 335-360.

<sup>53</sup> Recientemente esta posición ha sido sostenida por la autora en su comparecencia en la Comisión de reforma del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, texto mecanoscrito, Valencia, 7 de febrero de 2005, donde añade: “Sobre no comportar eficacia jurídica alguna, solo podría dar lugar a problemas de interpretación y, por consiguiente, generar confusión. No creo que contribuya a la finalidad de integración.” Anteriormente, pero con muchos más matices en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio Sánchez Ferriz, “Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, cit. págs. 19 y ss.

<sup>54</sup> El Defensor -que dedica 3 páginas de su informe sobre la materia- concluye con la afirmación de que “la incorporación de este tipo de derechos y libertades a los Estatutos de Autonomía, tendría escaso margen para la innovación o desarrollo de sus contenidos, dado los estrictos límites a que se encuentran

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

Desde el punto de vista político, no cabe duda de que la inclusión de una tabla de derechos puede constituir un elemento reivindicativo de identidad política y ciudadanía particular y diferenciada del resto de España. Ahora bien, quien quisiese obtener este “bien” habría de ponderar las ventajas que ello podría aportar frente a los muchos problemas jurídicos e incluso riesgo de inconstitucionalidad que supondría<sup>55</sup>. Cuestión diferente, como se concretará respecto del ámbito del derecho a la protección de datos personales, es la posible oportunidad de una regulación estatutaria de la dimensión objetiva –no del derecho subjetivo en sí de este derecho fundamental-, siempre respetando la competencia exclusiva estatal del artículo 149. 1º. 1ª CE

Así pues, aquí se coincide con esta segunda posición contraria al reconocimiento directo y constitutivo de derechos fundamentales en los estatutos de autonomía, que ha de proyectarse para el ámbito de la protección de datos, si bien con los matices que más tarde se exponen.

## ***B. 2. Posibilidades de asunción competencial sobre un derecho fundamental por las Comunidades Autónomas***

Sin perjuicio de lo dicho respecto los estatutos, de lo que no cabe ninguna duda es de que las Comunidades Autónomas sí pueden “afectar” y “regular el ejercicio” de derechos fundamentales (art. 53. 1º CE) siempre que sea dentro del ámbito de las competencias asumidas. Y es que, como señala Aguado, el ejercicio de numerosos derechos tiene como espacio inmediato el ámbito territorial que ocupa la

---

sometidos [...] pocas alternativas pueden ofrecerse a este respecto.” Ver, *Aportaciones y propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz al proceso de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía*, cit.

<sup>55</sup> Desde un punto de vista formal, los estatutos de autonomía, aunque se aprueben por ley orgánica, no son en modo alguno el marco formal para el desarrollo de derechos fundamentales que exige el artículo 81 CE. El reconocimiento directo y constitutivo de un derecho fundamental, en tanto en cuanto supondría la regulación de aspectos sustantivos de este derecho, requeriría la aprobación por ley orgánica de desarrollo de derechos fundamentales, no de aprobación de Estatuto de Autonomía.

Sin perjuicio de lo formal, una regulación no homogénea de los elementos sustanciales de un derecho fundamental para cada territorio supondría un elemento distorsionante de la unidad política y jurídica en un terreno esencial, como lo es el estatuto ciudadano fundamental.

Asimismo, aunque se trata de argumentos de menor fuerza, el reconocimiento directo y constitutivo de un derecho fundamental por un estatuto, difícilmente no invadiría la competencia exclusiva del Estado en esta materia (art. 149. 1º. 1ª CE). De otra parte, y sin dudar que las Comunidades Autónomas tienen facultad normativa en la regulación y afección de derechos fundamentales cuando ejercen sus potestades, ello no se corresponde con la idea de que tengan competencia en materia de derechos fundamentales. Por ello, no parece que sea el Estatuto quien deba orientar la acción legislativa de afección de derechos fundamentales por la Comunidad Autónoma.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

Comunidad Autónoma”<sup>56</sup>. Ello es así, por un lado, porque el ejercicio de los derechos se conecta en no pocas ocasiones, de modo indefectible, con las competencias que asume la Comunidad Autónoma de que se trate. De otro lado, “resultaría hoy difícil que un ente como la Comunidad Autónoma no incidiese en el ejercicio de los derechos, dadas las características intrínsecas de los propios derechos en un sistema socio-político como el actual.”<sup>57</sup> Esta posibilidad de afectación y regulación del ejercicio de derechos fundamentales, y aquí vienen los problemas básicos, siempre sin perjuicio de dos condicionantes fundamentales, uno formal y otro competencial.

Desde el punto de vista formal, el artículo 81 CE establece una reserva de ley orgánica para el “desarrollo” de los reconocidos en los artículos 15-29, aunque en puridad no se trata de una reserva competencial, la legislación orgánica queda vedada a las Comunidades Autónomas. Desde el punto de vista propiamente competencial, el artículo 149. 1º. 1ª CE establece la competencia estatal exclusiva respecto de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos. A partir de estos dos condicionantes –a la vez muy unidos e interrelacionados- se establece un marco jurídico que hace de la capacidad de regulación de derechos fundamentales por Comunidades Autónomas una cuestión harto compleja, con una doctrina controvertida y, sobre todo, con una jurisprudencia que algo errática y que proporciona pocas certezas<sup>58</sup>. El problema acaba radicando en las siguientes cuestiones:

-La difícil sustanciación de hasta dónde llegan los “aspectos sustanciales” que sólo pueden ser regulados por ley orgánica<sup>59</sup>. Nunca

<sup>56</sup> AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, cit. pág. 358.

<sup>57</sup> *Idem*.

<sup>58</sup> Sobre el tema, por todos, cabe remitir a CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, con su monografía dedicada sobre el particular. De igual modo, entre otros cabe estar a obras como las referidas en las citas anteriores.

<sup>59</sup> El “desarrollo” del derecho fundamental a que hace alusión el artículo 81 CE viene referido a la regulación de los “aspectos esenciales” sustanciales y necesarios del contenido de los derechos, el “desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o en cuanto tal” (sentencia 173/1998, FJ 7º). En este sentido, el desarrollo incluye la definición y delimitación de las facultades o poderes que el derecho concede a su titular; la delimitación misma de sus titulares; alcance del mismo entre privados, garantías fundamentales necesaria para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos; precisión de los límites y restricciones al contenido normal delimitado, que no supongan meras restricciones al tiempo, modo y lugar de ejercicio de los derechos (entre otras, sentencias 101/1991, FJ 2; 127/1994, FJ 3º; 173/1998, FFJJ 7º y 8º, 292/2000, FJ 11º y 53/2002, FJ 12º).

Hasta la sentencia 173/1998 parecía claro que el Tribunal Constitucional consideraba que el artículo 81 CE no puede considerarse una norma de reparto competencial, sino que sólo el artículo 149. 1º. 1ª es

"Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía", en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

es sencillo escindir estos aspectos sustanciales con el espacio de regulación del ejercicio del derecho fundamental y de afectación de éste que puede ser regulado por ley no orgánica, tanto estatal cuanto autonómica<sup>60</sup>.

-Asimismo, los problemas derivan de la determinación de cuáles son las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos, esto es, el ámbito de competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149. 1º. 1ª CE. Este precepto establece un título competencial autónomo, al parecer, cada día con más fuerza, para el Tribunal Constitucional<sup>61</sup>. La determinación de tales condiciones básicas queda en manos del legislador estatal y del posterior control puntual del Tribunal

---

una habilitación genérica para el legislador estatal. Este precepto es un título competencial para que el Estado pueda regular "el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos) lo cual, precisamente viene a coincidir con el ámbito que ha de ser regulado por ley orgánica. Tales "condiciones básicas" se han considerado como "aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, los requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...] los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho" (así en la sentencia 61/1997, FJ 8).

<sup>60</sup> Como recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/1981, FJ 2º, entre otras, sí queda vedada al legislador autonómico la regulación del derecho fundamental en cuanto se afecte a las condiciones básicas del ejercicio del derecho y/o las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho. Sin embargo, las Comunidades Autónomas pueden legislar afectando a los derechos fundamentales si cuentan con competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente una regulación del ejercicio del derecho fundamental en cuestión. Sobre el tema, entre otras, sentencias 152/1992, 127/1994, 61/1997 o 173/1998).

Al respecto de las disparidades sobre el particular, baste seguir la sentencia 127/1994 y las discrepancias de vario magistrados en su voto particular.

<sup>61</sup> En este sentido me remito a lo afirmado por el *Informe sobre la reforma del Estatuto del Institut de Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya*.

Después de un período bastante largo en el que no se había utilizado el artículo 149.1.1 CE como título competencial autónomo, este criterio cambió con la aprobación por parte del Estado de una nueva legislación urbanística en el año 1992. Esta ley dio lugar a una importante decisión del Tribunal Constitucional (STC 61/1997), en la que, a pesar de las importantes cautelas que se realizan sobre el potencial de dicha regla competencial, se abre la puerta a una regulación básica que, aunque muy condicionada y de baja intensidad, se convierte "de facto" en un verdadero título competencial que puede afectar a cualquier competencia autonómica que tenga relación directa con un derecho o deber constitucional. Las cautelas establecidas en esta Sentencia no se han confirmado posteriormente, sino que se han relativizado cuando en la STC 164/2001 parece apreciarse una simplificación de la doctrina inicial y ya no quedan tan claros los límites específicos que tendría la competencia del artículo 149.1.1 CE.

A pesar de ello, debe tenerse presente que en otra decisión del Tribunal Constitucional (STC 173/1998, de 23 de julio, en relación con el derecho de asociación) se atribuye al artículo 149.1.1 CE una naturaleza competencial singular, en la medida que se entiende no tanto como un espacio de regulación reservado al Estado, sino como una habilitación para legislar en aras de garantizar la igualdad básica de derechos. Aunque esta Sentencia se dictó en un supuesto en que no había una regulación postconstitucional del derecho, no hay duda que tiene la importante consecuencia de considerar que el artículo 149.1.1 CE no determina un ámbito material que excluya a priori la intervención autonómica, ni tampoco un ejercicio obligatorio por parte del Estado, con lo cual se produce una diferencia importante respecto a las otras competencias estatales.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

Constitucional<sup>62</sup>, con una jurisprudencia también cambiante en este punto. Como un criterio general, aunque este precepto no distingue categorías de derechos, se ha observado que cuando se trata de un derecho fundamental (arts. 15-38), y más fundamental sea éste (arts. 15-30) estas condiciones básicas son más expansivas a favor del Estado y, por ende, más se restringe el margen permitido de actuación a la Comunidad Autónoma<sup>63</sup>.

Como consecuencia, en razón de tales condicionantes y de que el derecho a la protección de datos personales es un derecho más fundamental, el margen de actuación autonómico en la regulación de su ejercicio resulta, ya a priori, estrecho.

Tras lo expuesto, procede recordar ahora lo antes afirmado: en lo tocante a la dimensión subjetiva de un derecho fundamental el papel de la Comunidad Autónoma es bastante limitado frente al del Estado central (arts. 81 y 149 CE), mientras que en lo relativo a la dimensión objetiva, la concurrencia estatal-autonómica es bastante más factible. Todo ello, hay que subrayar de nuevo, en términos de gradación de los márgenes de actuación.

Igualmente, y por cuanto a la dimensión objetiva del derecho a la protección de datos personales, cabe tener en cuenta unas consideraciones. De un lado, como por definición la dimensión objetiva es un *añadido* a la dimensión subjetiva del derecho, lo es a la configuración sustancial del derecho que ha de regularse por ley orgánica. En consecuencia, la configuración de esta dimensión objetiva no es materia limitada formalmente a la Comunidad Autónoma. Es por ello que, como se adelantó, el margen de actuación autonómico –en concurrencia o no con el Estado– sobre la dimensión objetiva del derecho a la protección de datos personales es más amplio. Ahora bien, y de otro lado, la dimensión objetiva con sus diferentes facetas (prestacional, institucional, etc.), bien puede considerarse una condición básica para garantizar la igualdad de los españoles en el

---

<sup>62</sup> Como Cabellos afirma “el art. 149. 1. 1 posee una característica esencial: permite al Estado establecer los márgenes en que se ejercerán las competencias estatal y autonómica sobre derechos y deberes, a modo de título previo y primero; ámbito que es, como se dijo, un campo de juego inicial en que queda definido aquello que permite identificar como tal al derecho y sus límites fundamentales, y de lo que la normativa subsiguiente, estatal (basada en otros títulos ) o autonómica, debe partir.” CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, cit. pág. 197.

<sup>63</sup> En este sentido, con claridad, CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, cit. pág. 202 y 206: “la incidencia que el artículo 149. 1. 1 va a permitir al Estado realizar sobre los derechos fundamentales [hace referencia a los arts. 15-29] va a ser mayor que la que le va a posibilidad en relación con los derechos de la sección segunda del capítulo segundo [arts. 30-38].”

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

ejercicio de los derechos (art. 149. 1º 1ª CE), o lo que es lo mismo, el legislador estatal bien puede hacer de su exclusiva competencia una proyección prestacional del derecho a la protección de datos personales o una institución para su garantía, por considerar que es necesario para mantener la igualdad de este derecho fundamental entre los españoles<sup>64</sup>. Como veremos, esto ha sucedido en parte con la protección de datos.

Por lo expuesto, una Comunidad Autónoma en el ejercicio de una de sus competencias en la que la protección de datos converja materialmente, bien puede regular los aspectos no sustanciales del derecho a la protección de datos personales. Ello serán afectaciones y regulaciones del ejercicio del derecho (art. 53. 1º CE, no “desarrollo” art. 81 CE), en principio vinculadas con la dimensión subjetiva del derecho, definida sustancialmente por el Estado. Y en modo alguno es extraño que esto suceda cuando se regula y actúa en muchas materias propias del ámbito autonómico, dado que la protección de datos afecta a toda administración y toda entidad privada que maneje datos personales. Respecto de esta posibilidad de actuación autonómica en la regulación subsidiaria no sustancial del derecho subjetivo no parece lo propio que un Estatuto sirva para determinar las líneas generales de dicha actuación normativa de la Comunidad, puesto que al no poder afectar los terrenos vedados por los artículos 81 y 149. 1. 1ª CE su margen de actuación sería más que estrecho, inoperante y distorsionante.

Ahora bien, nada puede extrañar que, en relación con la dimensión objetiva del derecho a la protección de datos personales una Comunidad Autónoma establezca principios de actuación y condiciones (prestacionales, institucionales, etc.) para su mayor eficacia (sin entrometerse en aquellas condiciones básicas que el Estado haya así considerado para la igualdad en toda España, pues serán de su exclusiva competencia, ex art. 149. 1º. 1ª CE). En consecuencia, y

---

<sup>64</sup> Ignacio Villaverde de forma muy inteligente ha considerado que lo propio de la reserva competencial del art. 149. 1º. 1ª CE es, precisamente esta dimensión objetiva, pues se trata, al fin y al cabo, del establecimiento de condiciones para la eficacia del derecho:

“[con referencia concreta a la sentencia 290/2000] Creemos que es justamente aquella dimensión institucional, que el Tribunal Constitucional parece encajar en el precepto sólo de forma excepcional [casos como la protección de datos] la que constituye el núcleo normativo de la competencia atribuida en el artículo 149. 1º. 1ª al Estado, por cuanto le atribuye competencia para crear aquellas instituciones, garantías, procedimientos y normas mínimas sobre el ejercicio de los derechos fundamentales destinadas a preservar aquella igualdad en el disfrute de los derechos.”

BASTIDA, Francisco J. y otros, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, cit. págs. 172-173.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

vinculado especialmente con esta dimensión objetiva y la acción autonómica, el Estatuto de Autonomía bien puede contener normas que impulsen, canalicen y determinen las acciones de los poderes públicos, sin intentar incidir en la configuración del derecho.

Ésta es la perspectiva con la que aquí se afronta la posible reforma del Estatuto de Autonomía por cuanto a este derecho fundamental.

### ***C) Margen de actuación autonómica y estatutaria según la jurisprudencia constitucional y la legislación estatal presente y futura***

Tras las anteriores consideraciones generales cabe hacer ya una referencia ceñida al ámbito de interés por cuando al derecho a la protección de datos personales. En este sentido, la cuestión más importante se ha dado a partir de la regulación orgánica de este derecho delimitando el ámbito de actuación de las autoridades de control autonómicas (agencias autonómicas de protección de datos). En concreto, el debate se centró respecto de si una agencia autonómica puede ampliar su función más allá de los ficheros de las administraciones públicas autonómicas y locales (de su territorio), alcanzando también la competencia respecto de los ficheros privados ahí radicados, lo cual queda vetado por la –actual- legislación orgánica estatal. Asimismo, pese a que no se ha planteado la posibilidad, cabría pensar en que la agencia autonómica pudiera asumir funciones respecto de los ficheros públicos de la administración estatal radicados en el territorio de la autonomía.

#### ***C. 1. Un antecedente básico: la sentencia 290/2000, de 30 de noviembre de 2000 y el marco constitucional que ha determinado***

Desde la ya derogada Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal (LORTAD), se contemplaba la posibilidad de existencia de agencias autonómicas en el ámbito de protección de datos. Y ya con esta ley se generó la duda sobre las posibilidades competenciales autonómicas en esta materia y su juego con las competencias estatales. Así, se elevaron los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 201/93 y 236/93, entre otros, interpuestos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Tales recursos fueron resueltos y rechazados por sentencia 290/2000, de 30 de noviembre.

Esencialmente, se planteaba si era constitucional que la LORTAD no permitiese a las Comunidades Autónomas el ejercicio por sus propios órganos de las funciones y potestades de ejecución de la LORTAD respecto de los ficheros automatizados de titularidad privada radicados en su territorio y que se hayan creado en el marco de actividades relativas a materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan atribuida competencia.

El Alto Tribunal, de forma meridianamente clara señaló que se justificaba que el legislador orgánico delimitase la competencia estatal y autonómica a partir la necesaria igualdad en el ejercicio del derecho (art. 149. 1º. 1ª CE) y el ámbito de las Cortes Generales por tratarse del desarrollo de un derecho fundamental (art. 81 CE).

El Tribunal Constitucional consideró que a partir del artículo 149. 1. 1ª CE cabía no sólo derivar una delimitación y límites del derecho fundamental a la protección de datos igual para toda España, sino que “las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional”<sup>65</sup>. De este modo, si el legislador orgánico estima imprescindible la existencia de un modelo de control centralizado como lo es una Agencia de protección de datos como medio para garantizar la eficacia e igualdad, el ámbito –y la configuración de la institución- pasa a quedar en el ámbito de la competencia exclusiva, tal y como la misma ley orgánica conformó.

En conclusión para el Tribunal:

“es la garantía de los derechos fundamentales exigida por la Constitución así como la de la igualdad de todos los españoles en su disfrute la que en el presente caso justifica que la Agencia de Protección de Datos y el Registro Central de Protección de Datos puede ejercer las funciones y potestades a las que antes se ha hecho referencia respecto a los ficheros informatizados que

---

<sup>65</sup> Fj 12º: “la creación por la LORTAD de la Agencia de Protección de Datos para velar por el cumplimiento de dicha ley y controlar su aplicación, se halla estrechamente relacionado no sólo con el mandato del art. 18.4 CE sino con el primero de dichos presupuestos, el derecho fundamental a la protección de datos personales frente al uso de la informática.”

Fj 13º: “mediante este marco institucional no sólo se ha querido velar por la puntual observancia de los límites al uso de la informática que la LORTAD establece para los responsables de los ficheros de datos personales, sino también garantizar el ejercicio por los ciudadanos del derecho fundamental a la protección de dichos datos mediante la actuación preventiva por parte de los citados órganos.”

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

contengan datos personales y sean de titularidad privada radicados... [en una Comunidad Autónoma]”

Al fin y al cabo, se traslada el marco general antes expuesto: el establecimiento de condiciones para la eficacia de un derecho – dimensión objetiva (institucional, prestacional, etc.) bien puede ser acometido por una Comunidad Autónoma. No obstante, si el legislador estatal considera que algunas de estas políticas forman parte de las condiciones básicas del artículo 149. 1º. 1ª CE, como es el caso, este ámbito queda restringido a la Comunidad Autónoma. Obviamente, la decisión del legislador estatal no es libre, sino que puede fiscalizarse por el Tribunal Constitucional que, en el presente caso, dio por válida la delimitación efectuada por el legislador estatal. De lo dicho se desprende que el modelo actualmente elegido por el legislador orgánico (ahora por Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sobre Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD) es constitucional, por lo que ahora concierne, por limitar las competencias de las agencias autonómicas y excluirlas de los ficheros privados o de la supervisión de los ficheros de administraciones estatales radicados en una Comunidad Autónoma.

Ahora bien, este marco legal puede cambiar perfectamente en el futuro manteniéndose dentro de la constitucionalidad, atribuyendo un régimen muy distinto para las Comunidades Autónomas y las autoridades de control de datos.

### ***C. 2. La regulación orgánica actual que establece el marco de actuación de las agencias autonómicas***

Sobre la base de lo anterior, hay que tener en cuenta como dato actual la regulación estatal vigente en materia de protección de datos personales de carácter orgánico por cuanto delimita y determina el alcance competencial en la cuestión. En este sentido, cabe insistir, se trata de una normativa en constitucionalmente admisible, pero perfectamente variable.

También hay que tener en cuenta que el Título IV (“Agencia de protección de datos” arts. 35-42) que regula la delimitación competencial –así como otros- de la actual LOPD no es considerado

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

ley orgánica<sup>66</sup>, pese a que, como sostiene algún autor contiene aspectos esenciales del régimen jurídico de los datos personales<sup>67</sup>. No obstante, la “asunción” de competencia exclusiva estatal vía artículo 149. 1º. 1ª CE no viene ligada a la reserva de ley orgánica.

Esta opción legislativa, hay que señalar, facilitaría el camino de las Comunidades Autónomas para futuras regulaciones de estos aspectos de la dimensión objetiva de la eficacia del derecho a la protección de datos personales, dado que, cuanto menos como precedente, el legislador estatal no los ha considerado elementos sustantivos del derecho que deban necesariamente regularse por ley orgánica, formalmente vedada a las Comunidades Autónomas. Así, en un futuro, estas materias podrían quedar únicamente bajo afectación y regulación del ejercicio de un derecho sometido únicamente a la reserva de ley orgánica del artículo 53. 1º CE, no del artículo 81 CE.

En la actualidad para el legislador estatal el criterio básico de delimitación competencial asumible por la autoridad autonómica es el relativo “a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial” (Art. 41. 1º). Es decir, se ha optado por un criterio –no inamovible- que excluye del ámbito de la competencia los ficheros privados (así como los ficheros públicos de la Administración estatal y sus organismos)<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> La Disposición Final Segunda dispone: Preceptos con carácter de Ley ordinaria. Los Títulos IV, VI excepto el último inciso del párrafo 4 del artículo 36 y VII de la presente Ley, la disposición adicional cuarta, la disposición transitoria primera y la final primera tienen el carácter de Ley ordinaria.

<sup>67</sup> Dicha sorpresa la manifiesta Fernández Salmerón especialmente por cuanto al título IV. Así afirma que causa una enorme perplejidad en el jurista y relativiza hasta desdibujarlo un concepto considerablemente unívoco como es el de “desarrollo de un derecho o institución. En segundo lugar, la perplejidad es aún mayor por lo que se refiere a los ficheros públicos”. De igual modo pone de manifiesto el autor, que el desarrollo orgánico queda reservado al artículo 18. 4º CE y, por tanto, a los ficheros informáticos, siendo que la ley afecta a todo fichero de datos personales, informatizado o no, a diferencia de la antigua LORTAD de 1992. FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, cit. págs. 411 y ss.

<sup>68</sup> Sin que sea ahora cuestión en la que detenerse, cabe señalar que a partir de la experiencia de las actuales leyes autonómicas vigentes, la consideración de ficheros de competencia asumible varía en zonas en mayor o menor medida *grises*: Universidades públicas, Colegios Profesionales y Cámaras y, en especial, la actividad privada de corporaciones de derecho público, actividades públicas en régimen jurídico privado por medio de formas privadas (casos de participación mayoritaria, como el caso de la Agencia catalana –art. 3), Universidades privadas (asumido por Cataluña), entidades privadas que presten servicios públicos, sean o no concesionarias de éstos (sí asumido por Cataluña), etc. La ley vasca no parece haber seguido la *estela* de la ley catalana por cuanto a estos ámbitos más dudosos. Sobre el tema, cabe remitirse al reciente estudio TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Introducción y Presentación. Introducción: la protección de datos personales. Una reflexión crítica de la jurisprudencia constitucional”, en *Repertorio de legislación y jurisprudencia sobre protección de datos*, APDCM- Thomson Cívitas, Madrid, 2004, págs. 21-98, en concreto, págs. 88 y ss.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

Respecto de los ficheros en los que se reconoce la competencia, se restringen algunos ámbitos (apartados j), k) y l) del artículo 37, 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). Se trata de la publicidad de los ficheros, la memoria anual de la Agencia estatal y, en especial, lo relativo al movimiento internacional de datos (no ya porque pudiera tratarse de competencia exclusiva del ámbito internacional, sino por un principio de eficacia práctica y de unicidad de interlocutor para cada uno de los estados<sup>69</sup>). De otra parte, se faculta a las autoridades autonómicas a la llevanza de los registros de los ficheros de su exclusiva competencia<sup>70</sup>.

De este modo, el criterio delimitador viene definido esencialmente por el tipo de ficheros, más que por las posibilidades de actuación de la agencia autonómica que son los definidos para la propia Agencia estatal.

De otra parte, cabe destacar que, como no podía ser de otra forma (por imperativo de la Directiva europea), la LOPD exige la “plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido” (art. 41) para las autoridades de control autonómicas.

### **C. 3. Diversas posibilidades de reforma de la legislación estatal que superasen el actual ámbito autonómico en la materia**

En modo alguno hay que descartar una modificación de la ley estatal que permitiese a las agencias autonómicas la posibilidad de asumir funciones variables sobre ficheros privados<sup>71</sup> e, incluso, ficheros públicos de entes estatales. A mi juicio, la carga del control, gestión y ejecución de la LOPD bien podría quedar en manos autonómicas en

<sup>69</sup> TRONCOSO REIGADA, Antonio, “La contribución de las Agencias Autonómicas al derecho fundamental a la protección de datos”, cit. pág. 28.

<sup>70</sup> A este respecto cabe remitir al Informe sobre Competencias de la Agencia Española de Protección de Datos y las Autoridades de control creadas por las Comunidades Autónomas en materia de Registro, AEPD, Año 2002 disponible en <https://www.agpd.es/index.php?idSeccion=204> (7/2/2005).

<sup>71</sup> Al respecto, cierto es como señala Troncoso que la globalización no inclina a pensar en la oportunidad política de un tratamiento y control de ficheros privadas diferente para cada Comunidad Autónoma. Ello es opinable. En todo caso, este mismo autor sí que afirma la posibilidad de que “las Agencias Autonómicas puedan colaborar, a través de Convenios con la Agencia Española, en la actividad inspectora sobre fichero privados en su ámbito territorial. Esta posibilidad parece más adecuada que el establecimiento de delegaciones de la Agencia Española de Protección de Datos en las Comunidades Autónomas, posibilidad ésta que iría en dirección contraria en una etapa caracterizada por la descentralización de competencias por parte de la Administración General del Estado y por la Administración única”. TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Introducción y Presentación. Introducción: la protección de datos personales. Una reflexión crítica de la jurisprudencia constitucional”, en *Repertorio de legislación y jurisprudencia sobre protección de datos*, APDCM- Thomson Cívitas, Madrid, 2004, págs. 21-98, en concreto, pág. 89.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

muchos aspectos y entenderse que la función de garantía de la igualdad en toda España (art. 149. 1º. 1ª CE) se satisface bien con la mera legislación orgánica que regula los aspectos sustanciales, su desarrollo infralegal estatal y su interpretación por jueces y tribunales. También podría considerarse únicamente oportuno el mantenimiento de la Agencia estatal con unas funciones de carácter limitado centradas más en los aspectos de desarrollo normativo infralegal, en incluso con mecanismos de reserva de supervisión de la actuación de las agencias autonómicas en algunas materias. Asimismo, sería pensable atribuir funciones más o menos limitadas a las autoridades autonómicas respecto de ficheros privados (e incluso públicos estatales en el territorio). Respecto de estos ficheros ahora excluidos las autonomías podrían asumir desde funciones de asistencia más próxima, información y asesoramiento, supervisión inicial sin perjuicio de una supervisión estatal, hasta la gestión y registro, inspección, etc. Las posibilidades podrían ser muchas y graduales, siempre condicionadas por la voluntad del legislador estatal y la interpretación constitucional.

Incluso con estas variaciones, podría considerarse que el contenido y límites del derecho fundamental a la protección de datos seguiría siendo el mismo para toda España, y la Agencia estatal seguiría constituyendo una garantía de instituto de la vertiente subjetiva de este derecho. Y como complemento de tal garantía, las agencias autonómicas asumirían un papel más decisivo en la vertiente prestacional y de actividad de los poderes públicos en garantía de la protección de datos.

Mucha razón tiene López Bofill cuando dice que los argumentos de quienes consideran “utópica” e “irreal” la posibilidad de asumir competencias en ficheros privados son débiles tanto desde la perspectiva de las exigencias de la protección de datos como desde el Derecho comparado<sup>72</sup>. Y es que cabe acudir al modelo más conocido de descentralización en esta materia, como es el alemán para observar que la situación es que los Länder sí que pueden asumir –y así lo han

---

<sup>72</sup> LÓPEZ BOFILL, Hèctor, El dret de protecció de dades i la distribució de competències... cit. El autor hace referencia a autores como Garriga Domínguez (*La protección de datos personales en el Derecho español*, Dykinson, Madrid, 1999), Ruiz Carrillo (*Los datos de carácter personal*, Bosch, Barcelona, 1999) o Vizcaíno Calderón (*Comentarios a la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal*, Civitas, Madrid, 2001). Considera López Bofilla que estos autores se limitan a apelar a la imposibilidad de llevar a cabo un control sobre este tipo de ficheros que operen en redes nacionales e internacionales y a refugiarse en una genérica invocación del carácter irreal y utópico de transferir el peso de esta supervisión a las agencias autonómicas.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

hecho muchos de ellos- las competencias en el ámbito de los ficheros privados<sup>73</sup>.

No proceden ahora más conjeturas sobre las posibilidades de la legislación de protección de datos futura, ni en modo alguno de su conveniencia, sino subrayar la futurible existencia de un marco muy diferente y superador de la situación actual, que podría dar un completo protagonismo a las autoridades autonómicas.

### **III. Propuesta de recepción de la protección de datos en los estatutos de autonomía**

#### **A) La ventaja de fórmulas flexibles**

La sociedad de la información genera necesidades muy cambiantes y soluciones muy flexibles, asimismo, el marco jurídico de este derecho fundamental y su perspectiva autonómica, también puede ser cambiante. No en vano, hay quien ha calificado de “discurso inacabado y frágil” el contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional anteriormente relatada<sup>74</sup>. Y dicho discurso, como es lógico puede variar en direcciones diversas. Por ello, la solución quizá más oportuna no es centrarse tanto en la institución y su nombre (una Agencia Valenciana de Protección de Datos), sino en la función (velar por la protección eficaz de este derecho fundamental en el ámbito autonómico y en el marco de la Constitución y las leyes).

En todo caso, tanto desde el punto de vista de la institución cuanto de la función, el texto a insertar habría de albergar importantes dosis de flexibilidad e indeterminación para permitir que la función pudiera ser asumida bien por una Agencia específica, bien que otra administración independiente asumiera la función entre sus cometidos.

De igual modo, y como se ha expuesto, tales cometidos de una agencia autonómica desde el punto de vista competencial deberían insertarse con una fórmula abierta, a la espera de muy posibles cambios en la interpretación constitucional y, sobre todo, en la legislación estatal (LOPD) que es la que –hoy por hoy, pero quizá no mañana- determina el alcance competencial asumible por una Comunidad Valenciana. Precisamente un exceso de determinación,

<sup>73</sup> Así lo han hecho los de Bremen, Sajonia-Anhalt, Meckelburgo-Pomerania, Renania-Westfalia o Brandemburgo (todos los que en su propia constitución reconocen el derecho a la protección de datos personales), así como el Land de Hesse.

<sup>74</sup> En este sentido, SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, cit. pág. 406.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

lejos de ser útil, constreñiría la posibilidades futuras de asunción de competencias.

## ***B) Un reconocimiento estatutario indirecto del derecho fundamental a la protección de datos***

En apartados anteriores se ha mostrado el panorama general de la capacidad regulatoria de derechos fundamentales por los estatutos de autonomía y las funciones que ello podría tener, y tales referencias se han concretado para el ámbito concreto del derecho a la protección de datos personales. Y sobre estas bases se articula la siguiente propuesta.

Así, si bien no se considera oportuna la recepción en el Estatuto de un derecho fundamental constitucionalmente reconocido, cabe una ligera matización por cuanto el derecho a la protección de datos personales. Y es que como se ha expuesto, se trata de un derecho no expresamente reconocido en la Constitución, sino implícito en el artículo 18. 4º CE a través de una –siempre discutible- interpretación del Tribunal Constitucional<sup>75</sup>. Hay que recordar, asimismo, que es un derecho expresamente reconocido por diversos instrumentos internacionales y más recientemente en el malogrado Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. En este punto, no cabe olvidar que la normativa internacional y supranacional no sólo es pauta interpretativa de los derechos fundamentales de la Constitución sino, también, parte del ordenamiento jurídico interno al que está sometida la Comunidad Autónoma. De ahí que en las fórmulas que se exponen más adelante, puede resultar adecuada –aun no necesaria- una referencia a la normativa supranacional que en este ámbito puede tener particular incidencia.

Pues bien, sobre este hecho de que se trata de un derecho fundamental no expresamente reconocido, se ha sostenido para Cataluña que “la incorporación de la protección a el Estatuto supondría la cristalización de esta jurisprudencia en una carta de derechos con

---

<sup>75</sup> En este sentido crítico, me sumo a quienes consideran que quizá la opción idónea hubiera sido vincularlo con la noción de vida privada (más amplia que la intimidad) sobre una reinterpretación del derecho a la intimidad misma con importantes apoyos a partir de los tratados internacionales así como del Derecho comparado, en particular, el estadounidense. Sobre el tema, me remito en especial a los estudios de RUIZ MIGUEL, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, cit., entre otros o la perspectiva recientemente abordada por MARTÍNEZ I MARTÍNEZ, Ricard *El derecho a la autodeterminación informativa*, cit..

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

los elementos de garantía que ello puede comportar.”<sup>76</sup> En esta línea se apuesta por un reconocimiento estatutario de este derecho con cierto carácter constitutivo<sup>77</sup>.

Por mi parte y por el contrario, considero que más que un reconocimiento expreso de cierto carácter constitutivo del derecho de protección de datos en el Estatuto, resulta más aconsejable un reconocimiento indirecto. Ello se articularía a través de la mención del derecho a la protección de datos pero sobre la premisa de su existencia a partir de la Constitución y los textos supranacionales y, en su caso, con referencia al desarrollo por el legislador estatal.

Se propone, pues, que dicha expresión en el Estatuto no se considere de carácter directo y constitutivo, esto es, de reconocimiento del derecho fundamental y descripción de sus elementos esenciales (lo cual es lo propio de la ley orgánica de desarrollo del derecho). Por el contrario, parece oportuno optar por un reconocimiento del derecho de naturaleza descriptiva, esto es, se afirma su existencia sobre la base normativa constitucional e internacional que el Estatuto no puede más que respetar e innecesariamente habría de reiterar. Ahora bien, como no escapará al lector, esta recepción descriptiva sí que puede tener el efecto de aclarar para el ámbito de la Comunidad Autónoma la existencia de este derecho fundamental sólo implícita y jurisprudencialmente reconocido. De otra parte, el reconocimiento según una u otras fórmulas a continuación expuestas, de carácter más o menos intenso, permite que este ámbito de la protección de datos quede acogido en el bloque de la constitucionalidad respetando la actual interpretación de los artículos 81 y 149. 1º. 1ª CE.

De este modo, el encabezamiento de las diversas fórmulas de recepción (institucional, competencial, etc.) de esta materia, podría adoptar diversas modos que expresan –con mayor o menor

<sup>76</sup> Así, LÓPEZ BOFILL, Hèctor, *El dret de protecció de dades i la distribució de competències...* cit. (en catalán en el original, traducción libre). Como se afirma en otro apartado de este estudio, no se trataría de reproducir lo afirmado en la Constitución dado que la mención constitucional es inexistente, sino que se trataría de reconducir y asegurar el derecho desarrollado jurisprudencial y legislativamente. Recuerda el autor respecto del caso alemán que este derecho se reconoció en diversas constituciones de los Länder alemanes cuando la constitución federal no lo reconocía explícitamente (sino a partir del art. 2. 1º por parte del Tribunal Constitucional y la famosa sentencia de 15 de diciembre de 1983).

<sup>77</sup> En este documento se propone la siguiente fórmula:

“1. Todos tienen derecho a la protección de datos de carácter personal. La regulación y limitación de este derecho sólo es admisible bajo fundamento legal.

2. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos que sobre ella se encuentren recogidos, a su examen y su corrección. El tratamiento y cesión de estos datos requerirá el consentimiento libre e inequívoco de su titular.”

3. El respeto de este derecho quedará sujeto al control de una autoridad independiente.”

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

simbolismo- un mayor o menor grado de sumisión a la voluntad constitucional y del legislador estatal:

Una opción que expresaría la mayor sumisión al marco constitucional y estatal, con especial consideración de la actual interpretación del Tribunal Constitucional:

**“En el marco de los artículos 18<sup>78</sup>, 81 y 149. 1º. 1ª de la Constitución y de la legislación estatal de desarrollo del derecho de protección de datos personales, así como la normativa supranacional que reconoce este derecho fundamental...”**  
***[continuaría, según se optase, con la fórmula de asunción competencial o de reconocimiento de la institución luego expuestas]***

Segunda opción menos “sumisa” que la anterior. En ésta el Estatuto no se vincula expresamente a la voluntad del legislador estatal para conformar el bloque de la constitucionalidad, ahora bien, a modo de consabida cautela, sí que mantendría la expresión de la sumisión al marco constitucional (arts. 81 y 149 CE).

**“En el marco de los artículos 18, 81 y 149. 1º. 1ª de la Constitución así como de la normativa supranacional que reconoce el derecho de protección de datos personales...”**  
***[continuaría, según se optase, con la fórmula de asunción competencial o de reconocimiento de la institución luego expuestas]***

Última opción (la aquí preferida). Ésta fórmula sería algo más incisiva en la asunción autonómica y, para ello, tampoco haría referencia al marco constitucional (arts. 81 y 149 CE) más allá de una remisión al artículo 18 CE donde, en términos amplios, queda reconocido este derecho. Obvio es decir, en todo caso, que, con o sin referencia estatutaria, estos preceptos de la ley de leyes eludidos serían igualmente aplicables en todo caso.

---

<sup>78</sup> La jurisprudencia constitucional vigente deriva este derecho del artículo 18. 4º CE, generando un derecho autónomo respecto de la intimidad. En este sentido, el texto del Estatuto bien podría hacer referencia concreta a este apartado. No obstante, tratándose de una cuestión polémica (la protección de datos podría derivarse de una interpretación del artículo 18 de forma conjunta y conectada a la vida privada reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y a partir de una extensión de la intimidad del apartado 1º del precepto), creo aconsejable que la remisión lo fuese únicamente al conjunto del artículo 18 CE.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

**“En el marco del artículo 18 de la Constitución así como de la normativa supranacional que reconoce el derecho de protección de datos personales...” [continuaría, según se optase, con la fórmula de asunción competencial o de reconocimiento de la institución luego expuestas]**

Sobre estas bases, y de forma vinculada al resto de posibilidades de recepción estatutaria posteriores, se considera que estas fórmulas de reconocimiento indirecto y no constitutivo aunarían algunas de las ventajas que el reconocimiento estatutario puede comportar sin los inconvenientes y las posibles distorsiones jurídicas del reconocimiento directo de este derecho fundamental.

De entre las fórmulas propuestas, se considera como más oportuna la segunda o la tercera –especialmente esta última- en tanto en cuanto eluden la referencia a la ley orgánica, que no es de natural el elemento que deba condicionar la definición del bloque de constitucionalidad. Esta asunción competencial situaría al legislador estatal en la necesidad de autorestringirse de algún modo. Y es que, en cierto modo y con la actual interpretación del Tribunal Constitucional, éste puede sentirse con una mayor libertad para determinar totalmente el ámbito de actuación autonómica más allá de lo que el artículo 149. 1º. 1ª CE pueda exigir.

### ***C) La recepción estatutaria de la dimensión prestacional del derecho a la protección de datos y de la competencia autonómica***

Como se ha dicho, no es conveniente la recepción estatutaria de los derechos fundamentales. Ahora bien, siguiendo a Sánchez Ferriz:

“Si, en cambio, debe aprovecharse la reforma del Estatuto para profundizar en [...] los conocidos como derechos sociales<sup>79</sup>.”

---

<sup>79</sup> La idea es aceptada en general y su fundamentación es bien prolija como en un reciente trabajo he probado: “Derechos sociales y Comunidades Autónomas: los márgenes de las políticas autonómicas”, en prensa. Baste ahora recordar uno de los párrafos que en él se contienen: Hay en la sentencia 15/89 T. C. afirmaciones interesantes en punto al cuadro normativo que hemos estado invocando pero no conviene ahora perder la concreta perspectiva de este epígrafe en el que se trata de sostener una interpretación no extensiva del art. 149.1.1ª y la estricta "lealtad" a la Constitución territorial y, en concreto al sistema competencial. Y, aunque estamos defendiendo la amplitud de las posibilidades de actuación de las CC.AA sobre los contenidos del Capítulo III, Título I C.E. ello no empece para que se deba tener también presente (al relacionarlas con las del propio Estado) la flexibilidad de los contenidos de dicho Capítulo del Título I y la indeterminación con que el art. 53.3 en su inciso final se dirige a "todos los poderes públicos" de suerte

Muchas son las razones que nos permiten afirmar que justamente los contenidos del Cáp. III del Tit. I de la Constitución hallan sus mejores posibilidades de realización en las Comunidades Autónomas como, de hecho, ha ocurrido en la realidad.

Tales contenidos son los principales referentes tanto, desde el punto de vista jurídico, en la formulación de las competencias asumidas, como, desde el punto de vista político, de los programas electorales y del parámetro de satisfacción de la ciudadanía. Así ocurre en los Estados descentralizados y, no en vano, los que aún no lo son, emprenden esa senda en formas diversas precisamente para alcanzar los niveles de eficacia en las políticas sociales que los descentralizados están alcanzando. Resumiría esta situación parafraseando a Ferraioli por tratarse de una síntesis que considero francamente descriptiva: mientras el Estado se ocupa de la vigencia de los derechos del Tit. I CE, las CC.AA. tienen un amplísimo margen en lo realmente importante que es su validez<sup>80</sup>. Así ha sido en los años ya transcurridos de régimen autonómico y así ha de seguir siendo.”<sup>81</sup>

En esta línea, recientemente el Defensor del Pueblo Andaluz ha señalado que:

“la inclusión de estas normas programáticas en una sección de carácter dogmático que se puedan incorporar a los Estatutos de Autonomía, no sólo nos parece adecuada, sino que consideramos que se trata del cauce idóneo para reflejar y afianzar las garantías que, en relación con el ejercicio y satisfacción efectiva de los derechos de contenido social, se otorga una Autonomía.

[...] En conclusión, en un ámbito tan difuso y difícil de deslindar, como es el del ejercicio de las competencias en el marco de la organización político-territorial que diseña la Constitución

---

que la aplicación práctica de las competencias asumidas por cada Estatuto y sus conexiones con las del Estado, necesitarán de un mayor esfuerzo de interpretación, siempre inspirada en los principios de cooperación y coordinación en la medida en que el Capítulo III no contiene normas "acabadas" sino que la mayor creatividad y posibilidades de actuación de las CC.AA en su marco es también susceptible de predicarse del Estado salvo en los casos en que la normativa de distribución competencial haya operado una clarificación y determinación de tan amplios contenidos.

<sup>80</sup> L. FERRAIOLI, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2002, Pág. 20.

<sup>81</sup> Así en “Comparecencia en la Comisión de reforma del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana”, texto mecanoscrito, Valencia, 7 de febrero de 2005, texto mecanoscrito facilitado gentilmente al autor. Sobre el tema y con anterioridad, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio Sánchez Ferriz, “Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, cit. págs. 38 y ss.

Española, la inclusión de esas normas programáticas, en una parte dogmática que se incorpore a los Estatutos, puede jugar un papel decisivo también para perfilar y delimitar el ámbito de actuación autonómica. Sobre todo, en aquellos aspectos más imprecisos en los que las normas programáticas estatutarias pueden ayudar a una mejor satisfacción del interés general, factor decisivo que hay que considerar siempre en estas ocasiones, porque, en definitiva, es el que demanda y exige la sociedad frente a la actuación de sus poderes públicos."<sup>82</sup>

Los autores referidos básicamente hacen referencia a los principios rectores del Capítulo III, Título I de la Constitución. En este punto, cabe recordar que no es extraña la inclusión de preceptos programáticos en algunos estatutos de autonomía<sup>83</sup> que son precisamente los usualmente relativos a los "principios rectores de la políticas social y económica" (arts. 39 y ss. CE).

No obstante, en nuestro caso, no se trata de un "derecho social", sino que se trata de la referida dimensión objetiva y concretamente prestacional de un derecho fundamental<sup>84</sup>, el derecho a la protección de datos y, por ello, la conveniencia de reforzar la garantía y efectividad del mismo en la Comunidad Valenciana a través de la adopción de decisiones normativas y políticas de los poderes públicos autonómicos, en concreto en el aspecto que puede considerarse más propiamente como prestacional. En la terminología más cercana al artículo 9. 2º CE se trata de la promoción de las condiciones y la remoción de obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Y cabe puntualizar que en concreto, aquí se considera que esta dimensión prestacional de un derecho más fundamental (arts. 15-29) como lo es el derecho a la protección de datos personales, más allá de la dimensión institucional (autoridad de control autonómica) hace referencia a las actuaciones informativas, formativas y de concienciación; la actividad de asistencia, apoyo y asesoramiento para

---

<sup>82</sup> *Aportaciones y propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz al proceso de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía*, cit.

<sup>83</sup> Como se dijo, los principios programáticos y derechos sociales son desarrollados particularmente en los Estatutos de Andalucía, Murcia, Aragón, Castilla – La Mancha, Canarias y Extremadura.

<sup>84</sup> Sobre esta dimensión prestacional de un derecho fundamental, aspecto usualmente descuidado en la doctrina, y en conexión con las Comunidades Autónomas, cabe remitirse específicamente a CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, cit. págs. 201 y ss. y AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, cit. págs. 360 y ss.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

la adecuación de la normativa; las acciones de subvención de actividades materialmente vinculadas con la materia. Estas funciones no sólo habrían de corresponder a la autoridad autonómica de protección de datos, a las que bien pueden estar atribuidas en gran medida, sino en general a los poderes públicos autonómicos en sus actuaciones normativas, políticas o administrativas.

Pues bien, desde esta dimensión prestacional, parece lo oportuno incluir una referencia de carácter flexible y con buenas dosis de norma de tipo programático que sirva tanto para dotar de legitimación a la adopción de estas políticas legislativas y ejecutivas (inclusión en el bloque de constitucionalidad) cuanto a la manifestación de que dichas políticas y normativas persigan la finalidad establecida por el Estatuto.

A partir de lo que antecede, y respecto de la competencia que podría asumirse por una Comunidad, no parece oportuna una fórmula cerrada, ni que haga sola mención al ámbito de los ficheros públicos autonómicos y de los entes locales radicados en la Comunidad Autónoma de que se trate, que es lo que hoy únicamente queda en manos de las autoridades autonómicas. Ello no es aconsejable porque si la legislación estatal variara, la Comunidad quedaría limitada por ella misma y no por el Estado. De hecho, expresamente puede manifestarse el interés por la protección de datos en el ámbito privado, sin que ello implique injerencia alguna en el ámbito reservado exclusivamente por el Estado.

Una fórmula posible podría ser:

**“En el marco del artículo 18 de la Constitución así como de la normativa supranacional que reconoce el derecho de protección de datos personales, *la Comunidad podrá desarrollar la legislación y establecer los elementos de ejecución a fin de contribuir a una elevada y eficaz garantía de este derecho en su territorio.***

Dicha fórmula podría ampliarse para incorporar relativos compromisos prestacionales en el sentido expuesto a la par de referir la posibilidad autonómica de adoptar funciones de control.

**“En el marco del artículo 18 de la Constitución así como de la normativa supranacional que reconoce el derecho de protección de datos personales *la Comunidad podrá desarrollar la legislación y establecer los elementos de***

***ejecución a fin de contribuir a una elevada y eficaz garantía de este derecho en su territorio. Tanto la actividad de control, cuanto las actividades de asistencia y apoyo a los sectores público y privado de la Comunidad podrán resultar medios idóneos a tal fin.”***

Este precepto, como más tarde se expone, podría seguirse de la introducción de la mención de la autoridad independiente autonómica.

#### ***D) Expresión estatutaria de la dimensión institucional autonómica de la protección de datos. La regulación de la autoridad de control y garantía: oportunidad, condicionantes y posibilidades***

Sin perjuicio de lo anterior, la dimensión propiamente institucional podría también reconocerse en el Estatuto de autonomía. De hecho, dado que estamos ante un ámbito particular desde el punto de vista competencial, es bien posible que la opción elegida fuese únicamente incluir en el Estatuto la posible existencia de una autoridad independiente.

##### ***D. 1. Condicionantes por parte de la Comunidad y Unión europeas***

Cabe tener en cuenta que la mencionada Directiva 95/46/CE, en particular Capítulo VI (arts. 28 y ss.) exige la existencia de una o *más* autoridades de control por Estado. Eso sí, de existir una o varias autoridades de control, impone en todo caso que “ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia.” (art. 28. 1) También dicha directiva exige que se les confiera de poderes de investigación y de intervención, capacidad procesal, que sus actividades sean recurribles, prestación de informes periódicos, sujeción a secreto profesional. De igual modo, y como se ha referido, tales exigencias venían también recogidas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Así pues, por exigencia comunitaria, la autoridad de control sobre protección de datos ha de presentar tales mínimos, que el Estatuto no

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

debe eludir, en especial, que tales funciones las asuma una autoridad independiente<sup>85</sup>.

A dicha autoridad se le puede atribuir –por ley autonómica- el nombre que se considere oportuno, siendo el popular en España el de “Agencia” de protección de datos personales<sup>86</sup>. No obstante, en tanto en cuanto podría ser oportuno en el futuro que dicha autoridad ejerciese funciones más amplias que la protección de datos, no resulta adecuado incluir el nombre en el Estatuto. De igual modo, cabe tener en cuenta que puede optarse por que en el futuro no existiera dicha autoridad de control<sup>87</sup>.

## **D. 2. Márgenes de creación de una autoridad de control**

Según lo expuesto, no puede eludirse lo regulado por la LOPD actual, a la par de tener en cuenta sus posibles cambios en la medida que establezcan algún condicionante a las agencias autonómicas que quede dentro de la competencia del Estado.

En todo caso, y sin perjuicio de la regulación estatal, la autonomía de las Comunidades Autónomas y su potestad de autoorganización, ceden un amplio marco al hecho de que la administración independiente que ejerza estas funciones de control y garantía de la protección de datos en la Comunidad de que se trate fuera de Derecho público (ejemplo, Agencias de la Comunidad de Cataluña o del País Vasco) o de Derecho privado (Agencia Española y, con matices, Agencia madrileña).

Así las cosas, en modo alguno habría de definirse estatutariamente este aspecto de la naturaleza de esta administración.

De otra parte, y de mayor importancia, no hay que excluir la posibilidad de que la función de control y garantía de la protección de datos personales en el ámbito autonómico y en el marco de la ley y la

---

<sup>85</sup> Sobre el tema, entre otros, SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes : un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Barcelona, 2002.

<sup>86</sup> En todo caso, por las noticias de las que se tiene conocimiento verbal, en Galicia el anteproyecto de ley opta por la nomenclatura de “Autoridade”. En el caso valenciano, se ha optado por “Agencia”.

<sup>87</sup> Como se dijo, no está claro si hoy día con la LOPD la existencia de las agencias autonómicas es obligatoria o no. Pero, en todo caso, entre las muchas opciones futuras, podría considerarse innecesaria dicha autoridad autonómica, pese a que la dirección actual no es ésta, precisamente.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

Constitución fuese desarrollado por una autoridad independiente que asuma otro tipo de funciones (por ejemplo, el Síndic de Greuges<sup>88</sup>).

Tampoco cabe excluir que se crease una institución independiente con más funciones que la protección de datos, como en algunos países del ámbito anglosajón (*Information Commissioner* o *Information Tribune*)<sup>89</sup> donde estas instituciones se encargan tanto de la protección de datos, cuanto del acceso a la información pública. Podría incluso pensarse en una institución de Garante de la sociedad de la información y del conocimiento.

Asimismo, y como se dirá, no cabe excluir que dada la vinculación de la materia con las Tecnologías y la Sociedad de la Información dicha autoridad independiente especializada asumiese un papel más amplio que la protección de datos personales en la Comunidad de que se trate, como fuese la garantía de los consumidores y usuarios en el ámbito de las nuevas tecnologías, velar por el respeto de los derechos y libertades (todos) ante el desarrollo de la Sociedad de la Información, la no discriminación ante la implantación del gobierno electrónico, las fórmulas de participación y democracia electrónicas, etc.

Por ello, parece del todo aconsejable:

1º Que el Estatuto no imponga un nombre a la institución.

2º Que el Estatuto permita que la función de control, garantía y protección de datos se asuma por una autoridad independiente bien de forma exclusiva o bien conjuntamente con otros fines.

3º Que el Estatuto no haga determinaciones precisas sobre las atribuciones de dicha autoridad y, sobre todo, sobre la naturaleza jurídica de la misma.

---

<sup>88</sup> Sobre el Síndic, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, “*Síndic de Greuges*: consideraciones sobre la significación actual de una institución necesaria para la efectividad de los derechos humanos”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, nº 5 1998, págs. 23-46.

<sup>89</sup> Se trata de figuras independientes sólo responsables ante los parlamentos -similares a los ombudsmen- encargadas también en algunos casos –como Reino Unido- de la protección de datos personales, que como sabemos implica también derechos de acceso a la información, y del acceso a la información pública.

Así, entre otros, el Information Commissioner del Reino Unido (ver <http://www.dataprotection.gov.uk/>, ver también <http://www.lcd.gov.uk/foi/foidpunit.htm>). En Canadá específicamente sobre el acceso a la información, también el Information Commissioner con fuertes poderes de información (ver <http://www.infocom.gc.ca/>); en Irlanda también Information Commissioner (<http://www.oic.gov.ie/>) así como en Australia (ver, <http://www.slq.qld.gov.au/infocomm/>). En general cabe remitir a

[http://www.law.utas.edu.au/foi/bookmarks/FOI\\_index.html](http://www.law.utas.edu.au/foi/bookmarks/FOI_index.html)

donde se reúnen las direcciones de diversos de estos países del ámbito anglosajón y su protección del acceso a la información pública.

Recientemente cabe remitirse a la información generada por la Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, disponibles en <http://www.icic-cancun.org.mx/index.php?lang=esp&seccion=intro> que se celebrará en 2005.

### **D. 3. Conclusión respecto de la introducción de la autoridad de control en el Estatuto**

Propuesta: si se optase por la inclusión en el Estatuto de la protección de datos desde el ámbito institucional, el tenor del precepto podría ser el que sigue:

**“El control y garantía de la protección de datos personales podrá atribuirse por ley a una autoridad independiente.”**

El tenor de los preceptos quedaría condicionado, obviamente, por el hecho de que se opte por introducir sólo la institución, sólo la competencia o ambas. De igual modo, podría incluirse una expresión de sumisión a la Constitución y las leyes.

### **E) Una reforma estatutaria anudada a otras relativas al desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento**

A pesar de que este estudio se centre específicamente en el ámbito de la protección de datos personales, procede incluir alguna propuesta más amplia respecto de la inserción estatutaria de referencias a las políticas en el ámbito del desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, del respeto de derechos de las personas como ciudadanos, administrados o consumidores y de la integración e igualdad de los individuos y los colectivos y la cohesión territorial al respecto. Se trata de una materia afín materialmente con la protección de datos en razón de las TICs, que bien podría articularse en un mismo artículo del Estatuto, el relativo a la sociedad de la información.

No es éste el lugar para hacer referencia a cuestiones que se suscitan en razón de la sociedad de la información y del papel que corresponde a los poderes públicos, en especial, desde el punto de vista de los ciudadanos y administrados. Al respecto me remito a algunos trabajos especializados<sup>90</sup>, cuanto a algunos diversos míos donde he tenido ocasión de profundizar sobre el particular<sup>91</sup>, así como

---

<sup>90</sup> Sin perjuicio de obras concretas, desde el derecho y en general, AA.VV., *Principios de derecho de Internet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. Desde una aproximación ética ARCO CARABÍAS, Javier del, *Elementos de ética para la sociedad red*, Dykinson, Madrid, 2004.

<sup>91</sup> Entre otros, me remito a libros como *Teoría y realidad de la transparencia pública en la Unión Europea*, INAP-Tirant lo Blanch, 2005 (en prensa) (libro premiado con accésit único por el INAP en 2004): COTINO HUESO, Lorenzo (coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Valencia, 2005, (en prensa). También, en otras publicaciones y de forma más concreta he dedicado mi atención sobre estas materias:

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Digital datospersonales.org* (septiembre 2005)

a las conclusiones del Senado español en 2001<sup>92</sup>. En todo caso, de lo que no cabe duda es que resulta bien importante otorgar importancia a los problemas que se generan vinculados a la llamada “brecha” o “telón” digital, relativos a la necesidad de integrar a los excluidos tecnológicamente con políticas de alfabetización digital, promoción del acceso a las TICs, etc<sup>93</sup>. Del mismo modo, la cada vez más importante presencia de las Administraciones Públicas en la red y la prestación electrónica de servicios administrativos aconsejan tener en cuenta el tratamiento de las garantías y derechos del administrado (incluidos los derechos lingüísticos) así como, especialmente, la posible discriminación entre los administrados o no electrónicamente, incluso la eventual imposición a diferentes colectivos de recibir los servicios administrativos en línea<sup>94</sup>. También, constituye un ámbito de singular relevancia social el de la contratación y comercio electrónico y la importancia de la prestación de servicios de telecomunicaciones y, en especial lo relativo a la protección del consumidor<sup>95</sup>. Por ello, no puede

“Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 68, 2004, págs. 97-123.

“La reciente cobertura jurídica para la interacción de la Administración electrónica con los administrados: firma, registros y notificaciones electrónicas”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, Madrid, 20 y 21 de mayo de 2003, U. Comillas, Madrid, 2004.

“A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 231-256.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 257-289 y, en coautoría con Sonia de la Torre Forcadell, “El caso de los contenidos nazis en Yahoo ante la jurisdicción francesa: un nuevo ejemplo de la problemática de los derechos fundamentales y la territorialidad en internet”, en *Actas del XV Seminario de Derecho e informática*, Aranzadi, Madrid, 2002, págs. 897-917.

<sup>92</sup> Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado de España, aprobadas por unanimidad por el Pleno el 17 de diciembre de 1999, en [www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm](http://www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm) (21/2/2001).

<sup>93</sup> Sobre el tema de la llamada brecha o telón digital, entre otros WERT, José Ignacio, “Internet y España: reflexiones impertinentes”, en *Claves la razón práctica*, nº 107, noviembre 2000, págs. 26-35; Fundación RETEVISIÓN, *Informe sobre la evolución de los servicios públicos electrónicos dentro de la Unión Europea. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*, Madrid, 25 y 26 de abril de 2002, Ministerio de Administraciones, Públicas, 77 págs. y AA.VV., *La Brecha Digital. El riesgo de exclusión en la sociedad de la información*, Fundación RETEVISION, Madrid, 2002.

<sup>94</sup> Amén de mis estudios referidos, desde el ámbito general de las Administraciones Públicas, en particular me remito al excelente estudio (que en buena medida compendia una larga atención del autor a la materia) VALERO TORRIJOS, Julián, *El régimen jurídico de la e-Administración. La utilización de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004. También, BAUZÁ MARTORELL, *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2003.

<sup>95</sup> En el ámbito del consumidor, de especial incidencia desde el punto de vista autonómico, cabe remitirse a HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Asunción, *Los Consumidores ante el reto de las nuevas*

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

dudarse la oportunidad de un reconocimiento estatutario más amplio que impulsase las posibilidades de actuación en estas parcelas más sensibles.

Ello encaja en muy buena medida con lo afirmado respecto de las posibilidades de inclusión estatutaria de los principios programáticos y derechos sociales, las competencias asumidas respecto del derecho de educación, consumo y otros ámbitos. Por lo dicho, si se aprovechase la oportunidad para un reforma del Estatuto más amplia por cuanto al contexto del desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento y la misión de velar por el respeto de los derechos (fundamentales y no fundamentales) ante el desarrollo de la sociedad de la información, el tenor de la reforma podría ser:

**“Asimismo, los poderes públicos velarán por el efectivo respeto de los derechos de las personas, tanto como ciudadanos, administrados y consumidores ante el desarrollo de la Sociedad de la información y del conocimiento dentro del marco de sus respectivas competencias.**

**A tal fin, se impulsarán políticas de integración y protección de todos los colectivos, entre otras medidas, a través de acciones formativas y de promoción del acceso, de lucha contra la discriminación en la implantación del gobierno electrónico, de protección del consumidor en estos contextos tecnológicos, así como potenciando la cohesión e integración social territorial de la Comunidad”.**

De tratarse conjunta y homogéneamente todos estos aspectos relativos a la sociedad de la información y del conocimiento en un precepto, resultaría idóneo encabezar el mismo con una fórmula político-jurídica de un tenor aproximado al que sigue:

**“La Comunidad, consciente de la importancia estratégica, social y económica de la Sociedad de la información y del conocimiento y de las tecnologías de la información y de la comunicación tanto en el ámbito de lo público como de lo privado, promoverá las políticas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su adecuado desarrollo.”**

---

*tecnologías*, Generalitat Valenciana-Unión de Consumidores de la Comunidad Valenciana, (formato electrónico-CD), Valencia, 2004.

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital datospersonales.org (septiembre 2005)

### **D) La propuesta: un posible artículo “sociedad de la información” en el Estatuto de Autonomía**

Las posibilidades aquí propuestas son complementarias y variadas. Por lo que hay que estar por el tenor de los preceptos según se ha ido exponiendo.

En todo caso, la propuesta conjunta sostenida, esto es, un artículo “sociedad de la información” en el Estatuto, podría ser la que sigue:

#### **Artículo xxxx. Desarrollo de la Sociedad de la Información**

**“La Comunidad, consciente de la importancia estratégica, social y económica de la Sociedad de la información y del conocimiento y de las tecnologías de la información y de la comunicación tanto en el ámbito de lo público como de lo privado, promoverá las políticas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su adecuado desarrollo.**

**En el marco del artículo 18 de la Constitución así como de la normativa supranacional que reconoce el derecho de protección de datos personales, la Comunidad podrá desarrollar la legislación y establecer los elementos de ejecución a fin de contribuir a una elevada y eficaz garantía de este derecho en su territorio. Tanto la actividad de control, cuanto las actividades de asistencia y apoyo a los sectores público y privado de la Comunidad podrán resultar medios idóneos a tal fin.**

**El control y garantía de la protección de datos personales podrá atribuirse por ley a una autoridad independiente.**

**Asimismo, los poderes públicos velarán por el efectivo respeto de los derechos de las personas, tanto como ciudadanos, administrados y consumidores ante el desarrollo de la Sociedad de la información y del conocimiento dentro del marco de sus respectivas competencias.**

**A tal fin, se impulsarán políticas de integración y protección de todos los colectivos, entre otras medidas, a través de acciones formativas y de promoción del acceso, de lucha contra la discriminación en la implantación del gobierno electrónico, de protección del consumidor en estos contextos tecnológicos, así como potenciando la cohesión e integración social territorial de la Comunidad”.**

## IV. Epílogo. Una oportunidad perdida en la reforma estatutaria valenciana

A fines del mes de mayo de 2005 los dos grandes partidos valencianos, PSPV-PSOE y Partido Popular, consensuaron políticamente la reforma del Estatuto. El texto pactado pasó a ser la Proposición de Ley de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana<sup>96</sup>. En el mismo no hay referencia alguna a la protección de datos, sin perjuicio de que están bien presentes las TICs y la sociedad de la información y del conocimiento<sup>97</sup>.

Así pues, pese a conocerse la propuesta aquí formulada no se ha valorado políticamente como conveniente la misma. El pacto político alcanzado parece incluir también la no admisión de otras enmiendas que las consensuadas por estos dos partidos políticos. Ninguna de las que ellos han presentado afecta a los preceptos señalados. Por el contrario, el grupo Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa sí que ha incluido entre sus enmiendas una que viene a recoger la propuesta aquí contenida<sup>98</sup>. Y ciertamente, parece abocada al fracaso.

<sup>96</sup> Publicada en el Boletín Oficial de las *Corts Valencianes*, nº 115 (VI Legislatura), 24 de junio de 2005.

<sup>97</sup> Así, me permito destacar del texto: Exposición de motivos: “destacan los derechos sociales, derechos de los ciudadanos ante la administración de justicia y aquellos otros derechos emergentes a los cuales la sociedad valenciana ni renuncia ni quiere renunciar. Son los referidos a las nuevas tecnologías, defensa de los consumidores y usuarios entre otros, incluso el derecho al asociacionismo.”

Artículo 10 del Estatuto:

“1. La Generalitat defenderá y promocionará los derechos sociales de los valencianos porque representan un ámbito inseparable de respeto de los valores y derechos universales de las personas y porque constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso económico, cultural y *tecnológico* de la Comunitat Valenciana.”

Artículo 19 del Estatuto:

“1. En el ámbito de las competencias La Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, *la plena integración en la sociedad de la información*, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad.

La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior.

2. Queda garantizado el *derecho de los valencianos al acceso a las nuevas tecnologías y a que la Generalitat desarrolle políticas activas que impulsen la formación, infraestructuras y utilización de las mismas.*”

Artículo 49 del Estatuto:

“2. También tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, sobre las siguientes materias:

17. *Régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento.*”

<sup>98</sup> Se trata de la Enmienda número 58 de adición (pág. 18.527 del Boletín referido):

“El País Valenciano, consciente de la importancia estratégica, social y económica de la sociedad de la información y del conocimiento y de las tecnologías de la información y de la comunicación, promoverá

“Una propuesta de reconocimiento de la protección de datos personales en los Estatutos de Autonomía”, en Revista Digital [datospersonales.org](http://datospersonales.org) (septiembre 2005)

Quizá serán otras Comunidades en sus procesos de reforma estatutarios las que consideren su conveniencia. Me da la impresión de que se ha preferido que la Comunidad Valenciana no dé una excusa a otras Comunidades para introducir reformas en el Estatuto que puedan entenderse que condicionan al legislador estatal orgánico o que implican el reconocimiento constitutivo de derechos fundamentales en los Estatutos.

---

las políticas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su desarrollo adecuado tanto en el ámbito público como en el privado.

El País Valenciano desarrollará la legislación necesaria para garantizar el derecho de protección de datos personales en su territorio. Asimismo, los poderes públicos velarán por el respeto efectivo a los derechos de las personas como ciudadanos, administrados y consumidores ante el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento dentro del marco de sus respectivas competencias.

Con esta finalidad, se impulsarán políticas de integración y protección de todos los colectivos mediante acciones formativas y de promoción al acceso de las nuevas tecnologías, de lucha contra la discriminación en la implantación de la sociedad de la información, de protección del consumidor en este contexto tecnológico y de cohesión e integración territorial del País Valenciano en estas nuevas tecnologías.

Asimismo, con una relación indirecta cabe señalar la Enmienda número 109 de adición al artículo 53: “La Generalitat promoverá una educación de excelencia con pleno acceso a las nuevas tecnologías, a la formación ambiental y de género.”