



Marco jurídico de la protección de datos personales en el ámbito local

El derecho de conocer y la obligación de proteger



Tutor: *D. Lorenzo Mellado Ruiz*
Profesor del área de Derecho Administrativo

Alumno: *Luis Gálvez Os*
Grado en Gestión y Administración Pública

Junio 2013



***MARCO JURÍDICO DE LA
PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES EN EL ÁMBITO LOCAL***

Tutor: Lorenzo Mellado Ruiz

Alumno: Luis Gálvez Os

Resumen

La protección de datos de carácter personal constituye hoy un elemento esencial dentro del régimen de organización y actuación de las Administraciones Públicas. La protección de los derechos a la intimidad, imagen e inviolabilidad actúa así como contrapeso al conjunto de potestades administrativas, y adquiere en el marco de la progresiva implantación de las TICs una importancia renovada. El objetivo del Proyecto consiste en analizar la regulación actual de esta materia en el ámbito local (en sus diferentes manifestaciones), y comparar el alcance de sus previsiones con el modelo más concreto de protección de datos personales en otras administraciones públicas, tanto territoriales como institucionales (ámbito universitario).

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PARTE PRIMERA: Elementos básicos del grupo normativo en materia de protección de datos

1.-A Modo de Introducción	7
2.-Elementos Básicos del Grupo Normativo	9
2.1.-Encuadramiento normativo	9
2.2.-Concepto, definiciones y tipología de datos personales.....	10
2.3.- Antecedentes	12
2.4.- Ámbito de aplicación.....	13
2.5.-Principios generales.....	15
2.5.1.-Principio de la calidad de los datos	15
2.5.2-Principio de esencialidad: los datos especialmente protegidos.	16
2.5.3.-Principio de seguridad de los datos.	17
2.6.-Régimen jurídico de los ficheros de titularidad pública.	18
2.7.-Órganos de control	19
2.7.1.-Caracterización y régimen jurídico.....	19
2.7.2.- Potestad de inspección de las autoridades de control y régimen sancionador	21

PARTE SEGUNDA: Administración Pública y Protección de Datos: Acceso a la Información y Transparencia Administrativa

3.-Los Fundamentos Constitucionales del Acceso	25
3.1.-Acceso a la información administrativa y deber de transparencia	25
3.2.-Parámetros constitucionales y legales de fundamentación del derecho público subjetivo al acceso a la información pública: el derecho a la información como presupuesto del derecho de participación pública.....	28

4.-Aspectos Básicos de la Nueva Generación Normativa sobre Transparencia y Acceso a la Información	32
5.-Protección de Datos Personales como Límite al Acceso a la Información Administrativa	35
6.-La Difícil Conciliación entre la Normativa de Acceso a la Información Administrativa y la de Protección de Datos Personales	37
7.-Los Distintos Niveles de Publicidad	39
8.-La Experiencia de Protección de Datos en el Ámbito de la Administración Universitaria: Algunos supuestos Conflictivos en el Tratamiento de Datos Personales por las Universidades Públicas Españolas	41

PARTE TERCERA:

La Protección de Datos Personales en la Administración Electrónica Local

9.-La Era Tecnológica: Viejos y Nuevos Problemas en el Campo de la Protección de Datos	45
10.-La Protección de Datos Personales en el Ámbito Local y la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)	47
11.-Especial Mención a los Directorios de Correo Electrónico en el Ámbito Local	47
12.-Examen Específico de los Tablones de Edictos “ <i>Virtuales</i> ”	50

PARTE CUARTA: Conclusiones, agradecimientos y bibliografía

13.-A Modo de Conclusiones	54
14.-Agradecimientos.....	58
15.-Bibliografía Consultada.....	59

Nota: Me gustaría dejar constancia de que estoy completamente de acuerdo, en todos los sentidos, con la igualdad de género en el uso lingüístico. No obstante, a fin de agilizar y facilitar la lectura de este trabajo fin de grado, he optado por utilizar el masculino en el mismo.

PARTE PRIMERA:
Elementos básicos del grupo normativo en materia de protección de datos

1.- A Modo de Introducción

En la actualidad ocupo el puesto de Gestor de la Unidad de Datos en la Universidad de Almería, puesto íntegramente relacionado con la gestión de la protección de datos en la administración pública española. A lo largo de este trabajo de fin de grado he intentado aprovechar, en la medida de mis posibilidades, la oportunidad que me brinda la experiencia de no pocos años en el mundo laboral, tanto en la empresa privada como en la administración pública. No desempeñan un papel menor el honor e ilusión con la que intento llevar a cabo este trabajo, esperando que sea a un tiempo una aproximación comprensiva y sintética así como una recapitulación del tema de la protección de datos de carácter personal en nuestro país, en la que también incluyo, como no podía ser de otra forma, las relaciones entre transparencia administrativa y privacidad.

Con carácter general, observamos cómo en el desarrollo de toda actividad pública, se procede a la recogida y tratamiento de una ingente cantidad de información personal, necesaria para gestionar la prestación de servicios públicos que corresponden a las Entidades Locales, por ejemplo, en las relaciones con los vecinos del municipio, con los proveedores de la Entidad Local o con sus propios trabajadores, entre otras. Esta información personal que se trata debe estar correctamente protegida ya que en la mayoría de los casos estamos manejando información que dice mucho más de sus titulares de lo que a priori nos pudiera parecer. Y todo esto sin contar con la cantidad de información personal sensible que las Entidades Locales se ven obligadas a tratar, en la prestación de determinados servicios públicos, como es el caso de los relacionados con temas de sanidad, educación o servicios sociales, por ejemplo.

El tema elegido como materia de estudio para este trabajo es tan complejo como atractivo, puesto que en el mismo entran en juego dos tipos de derecho: el derecho a la intimidad de las personas, de un lado, y el derecho a la libertad de información, de otro. Estos derechos han sido, y siguen siendo constantemente, objeto de regulación legal.

La de la regulación normativa en esta materia ha sido, en mi opinión, un tanto escasa a la par que lenta en España. Esta apreciación adquiere mayor relevancia si

observamos la coincidencia de fechas de las normativas reguladoras del derecho de acceso y del derecho a la protección de datos y de sus reformas, 1992 y 1999. Más grave es, si cabe, la falta de conexión¹ y coordinación entre ambos derechos.

Finalmente, la cada vez más creciente expansión de las nuevas tecnologías y la informática, con la capacidad que éstas tienen para el almacenamiento de datos de forma ilimitada, el intercambio de información así como su difusión en un breve espacio de tiempo, precisa de soluciones jurídicas que se adapten a esta nueva realidad social.

El planteamiento y estructura de este Trabajo Fin de Grado de Gestión y Administración Pública queda dividida, excluyendo los primeros epígrafes introductorios, en tres partes claramente diferenciadas:

- **Parte primera:** Ésta constituye el núcleo central de este trabajo fin de grado. Se hace aquí un recorrido por los fundamentos constitucionales del acceso a la información y un estudio de la gestión de la protección de datos personales en el ámbito público local como límite de ese acceso a la información administrativa. También se aborda el estudio de la gestión y uso de esa protección en otro modelo de administración pública, como es la Universitaria Española.
- **Parte segunda:** En ella se detallan los nuevos y novedosos problemas de la nueva era tecnológica, (lo que se denomina administración electrónica), en el campo de la protección de datos personales.
- **Parte tercera:** Aquí se exponen mis propuestas y oportunidades de mejora, así como las conclusiones finales del trabajo.

¹ La ausencia de la conexión necesaria es patente pese a la contemporaneidad en la aprobación de estas regulaciones que ha sido constatada por el propio Tribunal Supremo, en la STS de 31 de octubre de 2000, Ar. 9119 (Ponente: González Navarro): “Por lo pronto hay que decir que el artículo 37.7 LRJ-PAC que considera infringido la sociedad anónima recurrente hay que ponerlo en relación con el artículo 11, LORTAD, en el que se trata de lo que esa ley llama –con terminología criticable, y criticada– “cesión de datos”, y que la nueva LORTAD de 13 de diciembre de 1999 prefiere denominar “comunicación de datos”, regulada en el que es también el artículo 11 de esta otra ley. Conectar la LRJ-PAC con la LORTAD es sin duda conveniente porque ese artículo 37 LRJ-PAC que invoca el recurrente trata de Registros (públicos) y el de vehículos de la Dirección General de tráfico tiene esa condición; y no solo es conveniente sino también necesaria porque una y otra ley, aun habiendo sido tramitadas casi al mismo tiempo (la LORTAD se publicó en el BOE de 31 de octubre de 1992, y la LRJ-PAC en el BOE de 27 de noviembre de 1992) se desconocieron recíprocamente.”

2.- Elementos Básicos del Grupo Normativo

2.1.- Encuadramiento normativo

El derecho a la protección de datos de carácter personal en España emana, en primer lugar, del artículo 18.4 de la Constitución Española de 1978 al establecer: *La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.*

La normativa vigente sobre protección de datos está compuesta por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal², que entró en vigor el 14 de enero de 2000 y a la que de aquí en adelante haré referencia como a la LOPD. Esta ley supuso la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 95/46/CE³, Directiva 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. Actualmente, se encuentra desarrollada por el Real Decreto 1720/2007⁴, al que me referiré a partir de ahora como RDLOPD. Este reglamento tardó 8 años en ver la luz y entró en vigor el 19 de abril de 2008. La tardanza de este desarrollo reglamentario de la LOPD trajo consigo la necesidad de aplicar la Disposición transitoria tercera de la LOPD, que preveía la vigencia del Real Decreto 1332/1994⁵, de 20 de junio, que desarrolla determinados aspectos de la anterior Ley Orgánica de Protección de Datos⁶ y el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, que aprueba el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros que contengan datos de carácter personal⁷. Estos reglamentos se dictaron para desarrollar la Ley Orgánica anterior. No obstante, éstos no alcanzaban a cubrir todos los aspectos que para la LOPD necesitaban de desarrollo reglamentario, de

² Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (BOE núm. 298, 14 de diciembre).

³ Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo. Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. (DOCE L. 281 de 23 de noviembre).

⁴ Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. (BOE núm. 17 de 19 de enero de 2008).

⁵ Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, que desarrolla determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos. (BOE num. 147, de 21 de junio).

⁶ La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos. (BOE núm. 262, de 31 de octubre). También conocida como LORTAD.

⁷ Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, que aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros que contengan datos de carácter personal. (BOE núm. 151, de 25 de junio).

ahí que hayan sido necesarios ocho años de aplicación de una normativa, que ha precisado tanto de constantes interpretaciones así como de la búsqueda de soluciones para el cumplimiento de esta normativa. Actualmente, y después de haber transcurrido un tiempo de aplicación del RDLOPD, poco a poco se va alcanzando un mayor nivel de seguridad jurídica en una materia como la protección de datos que cada día preocupa más a los ciudadanos.

La aplicación de la LOPD implica un control y exige una protección de la información personal que se maneja en el desarrollo de toda actividad, ya sea pública como privada. Establece unos principios de actuación cuyo cumplimiento garantiza que los datos que tratamos sean adecuados, pertinentes y no excesivos de acuerdo con la finalidad del tratamiento, que el titular de los datos haya consentido el tratamiento y haya sido informado de quién está tratando sus datos con qué finalidad y cuáles son los derechos que se le reconocen en la materia. Además, las pautas de seguridad exigidas proporcionan un tratamiento correcto de los datos personales.

2.2.- Concepto, definiciones y tipología de datos personales

Por motivos de claridad expositiva, expondré a continuación una serie de precisiones en torno a unos conceptos claves mencionados en este Trabajo Fin de Grado, y que recoge en su conjunto el artículo 3 de la LOPD. Este artículo 3 está desarrollado reglamentariamente por el artículo 5 del RDLOPD que dedica su apartado primero a las definiciones generales en la materia y el apartado segundo a definir conceptos básicos en materia de seguridad de datos.

- a. **Datos de carácter personal:** Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.
- b. **Fichero:** Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.
- c. **Tratamiento de datos:** Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación,

elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.

- d. **Responsable del fichero o tratamiento:** Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento.
- e. **Afectado o interesado:** Persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento a que se refiere el apartado c) anterior.
- f. **Procedimiento de disociación:** Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable.
- g. **Encargado de tratamiento:** La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.
- h. **Consentimiento del interesado:** Toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen.
- i. **Cesión o comunicación de datos:** Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.
- j. **Fuentes accesibles al público:** Aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.

2.3.- Antecedentes

El uso cada vez más extendido de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs) permiten que en muchas ocasiones los datos de carácter personal sean utilizados para fines distintos de los que originalmente fueron recabados o recogidos, y que sean transmitidos con instancias distintas a las que el titular de los datos confió esa información. Esto viola la esfera de privacidad de la persona y, en ocasiones, lesiona otros derechos y libertades.

Con el objetivo de equilibrar las fuerzas entre individuo y organizaciones (públicas o privadas) que recaban datos de carácter personal, surgió en Europa el concepto de *protección de datos personales*. En Estados Unidos surgió un concepto muy similar, a saber, el *concepto de privacidad*, si bien cabe reseñar que el ámbito de alcance de ambos términos es muy distinto.

Bajo el concepto de *protección de datos personales*, el titular de dichos datos adquiere el derecho y la libertad de elegir qué desea comunicar, cuándo y a quién, así como mantener en todo momento el control sobre su información personal. Entendemos pues que esta protección de datos personales es uno de los derechos más novedosos de los que goza un ciudadano en naciones desarrolladas: tal y como reconoce el artículo 8º de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue aprobado el 7 de diciembre de 2000. Puede decirse, incluso, que el derecho a la protección de datos personales se encuadraría, siendo una de sus manifestaciones típicas, entre los denominados “derechos de cuarta generación”. Como se sabe, los derechos de primera generación se traducen en derechos civiles y políticos, expresión del principio-valor de libertad; los de segunda, en derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de la generalización del principio de igualdad; y los de tercera generación, en determinadas posibilidades fundadas en la universalidad y solidaridad del género humano (derecho al medio ambiente, a la integridad genética, etc.). Los derechos de cuarta generación incidirían más bien en la preservación o garantía mediata del respeto de los anteriores por parte de los poderes públicos, frente a injerencias o actuaciones desproporcionadas de los mismos. La generalización y complejidad de las TICs y la incolumidad de la esfera particular –personal, económica o familiar- de los ciudadanos podría encajarse,

entonces, en esta última aunque discutida categoría. Porque es evidente que la interconexión y máxima difusión actual que permiten las TICs puede acarrear serios perjuicios en lo relativo a la utilización, manipulación y transferencia de los datos personales suministrados, directa o indirectamente, a cualquier Administración Pública.

En el año 2008, el Comité de Ministros del Consejo de Europa resolvió declarar el 28 de enero como el “Día de la Protección de los Datos Personales”, con motivo del aniversario de la firma del Convenio nº 108 del Consejo de Europa para la protección de datos personales en los sistemas automatizados.

En España, a partir del año 2001, se empezó a debatir en torno a este tema; fue en ese año cuando se presentó la primera iniciativa de ley en materia de protección de datos personales. Durante el proceso de estudio se plantearon hasta ocho iniciativas diferentes, cuyas propuestas oscilaron entre el modelo garantista, que entorpece el libre flujo de datos, y el modelo liberalizado, que no plantea puntos mínimos regulatorios para dar certeza al ciudadano. Ninguna de ellas prosperó.

2.4.- Ámbito de aplicación

La citada LOPD será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.

Así, el artículo 2 de la LOPD establece que se regirá por la citada ley todo tratamiento de datos de carácter personal:

- a. Cuando el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento.*
- b. Cuando al responsable del tratamiento no establecido en territorio español, le sea de aplicación la legislación española en aplicación de normas de Derecho Internacional público.*

- c. *Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, salvo que tales medios se utilicen únicamente con fines de tránsito.*

Por otro lado en su apartado 2 del mismo artículo, se establece cuándo no será de aplicación:

- a. *A los ficheros mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.*
- b. *A los ficheros sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas.*
- c. *A los ficheros establecidos para la investigación del terrorismo y de formas graves de delincuencia organizada. No obstante, en estos supuestos el responsable del fichero comunicará previamente la existencia del mismo, sus características generales y su finalidad a la Agencia Española de Protección de Datos.*

Al mismo tiempo se especifica que se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por la LOPD los siguientes tratamientos de datos personales:

- a. *Los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral.*
- b. *Los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública.*
- c. *Los que tengan por objeto el almacenamiento de los datos contenidos en los informes personales de calificación a que se refiere la legislación del régimen del personal de las Fuerzas Armadas.*
- d. *Los derivados del Registro Civil y del Registro Central de penados y rebeldes.*
- e. *Los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia.*

Podemos señalar, por tanto, conectando estas cláusulas de delimitación del ámbito de aplicación de la Ley con las definiciones antes reseñadas, que se aplicaría, en principio, a cualesquiera empresas o autoridades públicas que almacenen, utilicen o

traten datos de carácter personal registrados en cualquier soporte físico, y que sean por ello susceptibles de tratamiento o utilización. Como se apuntaba también antes, los datos de carácter personal serían cualquier información o referencia concerniente a personas físicas identificadas o identificables (con exclusión, pues, de los datos referidos a empresas o cualquier persona jurídica, o a personas físicas pero ya fallecidas), habiendo entendido la Agencia estatal de Protección de Datos, por ejemplo, que la dirección de correo electrónico debería incluirse dentro del ámbito objetivo de protección de la Ley (su tratamiento exigiría, pues, el consentimiento de su titular o, en su caso, una expresa habilitación legal) o, incluso, los mensajes de voz grabados en sistema de información de los cuerpos de policía local, puesto que a través de la misma podría identificarse a la persona correspondiente.

2.5.- Principios generales

2.5.1.- Principio de la calidad de los datos

De acuerdo con la mencionada LOPD, los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquéllas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos. Estos datos serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado.

Si los datos de carácter personal registrados resultaran ser inexactos, en todo o en parte, o incompletos, serán cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificados o completados, sin perjuicio de las facultades que a los afectados reconoce la ley en cuanto a su derecho de rectificación y cancelación en su artículo 16.

Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados. No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados.

Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que, por excepción, atendidos los valores históricos, estadísticos o científicos, de acuerdo con la legislación específica, se decida el mantenimiento íntegro de determinados datos.

Los datos de carácter personal serán almacenados de forma que permitan el ejercicio del derecho de acceso, salvo que sean legalmente cancelados.

Asimismo, la LOPD prohíbe la recogida de datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos.

2.5.2- Principio de esencialidad: los datos especialmente protegidos.

El artículo 7 de la LOPD regula los datos especialmente protegidos, estableciendo, y de acuerdo con lo recogido en el artículo 16 de la Constitución, que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

Solo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Se exceptúan los ficheros mantenidos por los partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, en cuanto a los datos relativos a sus asociados o miembros, sin perjuicio de que la cesión de dichos datos precisará siempre el previo consentimiento del afectado.

Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado lo consienta expresamente.

No obstante, podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal a que se refieren los dos párrafos anteriores, cuando dicho tratamiento resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o tratamiento médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto. De igual forma, también podrán ser objeto de tratamiento de estos datos cuando sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona, en el supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.

Se establece la prohibición de ficheros creados con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial o étnico, o vida sexual.

Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos y condiciones que deban reunir los ficheros y las personas que intervengan en el tratamiento de los datos especialmente protegidos.

2.5.3.- Principio de seguridad de los datos.

La seguridad de los datos viene establecida en el artículo 9 de la LOPD:

- 1. El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración,*

pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que estén expuestos, ya que provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

2. *No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a su integridad y seguridad y a las de los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas y programas.*

2.6.- Régimen jurídico de los ficheros de titularidad pública.

La LOPD dedica en su capítulo I del título IV la regulación de los ficheros de titularidad pública. Así el artículo 20 establece la creación, modificación o supresión de los mismos:

1. La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario oficial correspondiente.
2. Las disposiciones de creación o de modificación de ficheros deberán indicar:
 - a. La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo.
 - b. Las personas o colectivos sobre los que se pretendan obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos.
 - c. El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal.
 - d. La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.
 - e. Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros.
 - f. Los órganos de las Administraciones responsables del fichero.
 - g. Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
 - h. Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.

3. En las disposiciones que se dicten para la supresión de los ficheros, se establecerá el destino de los mismos o, en su caso, las previsiones que se adopten para su destrucción.

2.7.- Órganos de control

2.7.1.- Caracterización y régimen jurídico

El órgano encargado de la vigilancia y control de la normativa sobre protección de datos es la Agencia Española de Protección de Datos que tiene competencia en todo el territorio nacional en materia de ficheros de titularidad privada y en materia de ficheros de titularidad pública, en aquellos territorios autonómicos en los que no se han creado todavía un órgano autonómico competente. Actualmente, existen tres organismos autonómicos que son, por orden de creación, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, la Agencia Catalana de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos⁸. Estos órganos son competentes en materia de ficheros de titularidad pública de la Comunidad autónoma que, en cada caso, corresponde.

La regulación de la Agencia Española de Protección de Datos, en adelante AEPD, viene regulada por el Título VI del Capítulo II de la LOPD y en su artículo 35 describe la Naturaleza y régimen jurídico de la misma:

“... es un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones. Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en un Estatuto propio, que será aprobado por el Gobierno”.

Las principales funciones que tiene asignadas la AEPD se recogen en el artículo 37 de la LOPD. A los efectos de este trabajo, nos interesa destacar que es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y

⁸ Estas agencias autonómicas las encontramos respectivamente en www.apdcm.es; www.apcat.net y www.avpd.euskadi.net.

controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos. Asimismo se encarga de emitir las autorizaciones previstas en la Ley o en sus disposiciones reglamentarias y ejercer el control y adoptar las autorizaciones que procedan en relación con los movimientos internacionales de datos, así como de desempeñar las funciones de cooperación internacional en materia de protección de datos.

Además y entre otras, es competente para dictar, en su caso, y sin perjuicio de las competencias de otros órganos, las instrucciones precisas para adecuar los tratamientos a los principios de la Ley. Desde su creación, la AEPD ha ido aprobando Instrucciones⁹ que tienen por finalidad aclarar y facilitar el conocimiento y el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos.

La AEPD también cumple la función de informar, con carácter preceptivo, los proyectos de disposiciones generales que desarrollen la LOPD. También debe recabar de los responsables de los ficheros cuanta ayuda e información estime necesaria para el desempeño de sus funciones y velar por la publicidad de la existencia de los ficheros de datos con carácter personal, a cuyo efecto publicará periódicamente una relación de dichos ficheros con la información adicional que el Director de la Agencia determine.

Esta Agencia describe el derecho a la protección de datos en su Guía del Derecho Fundamental a la Protección de Datos de Carácter Personal¹⁰ como:

⁹ De estas Instrucciones, las anteriores a la aprobación de la LOPD se entienden derogadas, desde el momento en el que desarrollaban y aclaraban aspectos de una Ley que fue derogada por la LOPD, la LORTAD. Sin embargo y a efectos prácticos, no se debe olvidar que las Instrucciones de la AEPD en todo caso contienen los criterios interpretativos de ésta y, como tal, tienen un gran valor en tanto no se aprueben normas que regulen los aspectos que las Instrucciones tratan. Estas Instrucciones son, entre otras, la Instrucción 1/1996, de 1 de marzo, de la AEPD, sobre ficheros automatizados establecidos con la finalidad de controlar el acceso a los edificios, la Instrucción 1/1998, de 19 de enero, de la AEPD, relativa al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación, anteriormente citada, al tratar de la atención al ejercicio de los derechos o la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la AEPD en su página web desde el 1 de enero de 2004, por mandato de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que incorporó un segundo apartado al artículo 37 de la LOPD o la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras.

¹⁰ Guía del Derecho Fundamental a la Protección de Datos que se puede encontrar en <http://www.agpd.es/porta1webAGPD/common/FOLLETO.pdf>

“El derecho fundamental a la protección de datos reconoce al ciudadano la facultad de controlar sus datos personales y la capacidad para disponer y decidir sobre los mismos”

2.7.2.- Potestad de inspección de las autoridades de control y régimen sancionador

Los procedimientos de la AEPD o las Agencias Autonómicas despiertan en los responsables de los ficheros, tales como las entidades locales, una gran inquietud desde el momento en el que implican un presunto incumplimiento de la normativa de protección de datos por su parte.

El artículo 40 de la LOPD establece:

“1. Las autoridades de control podrán inspeccionar los ficheros a que hace referencia la presente Ley, recabando cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de sus cometidos.

A tal efecto, podrán solicitar la exhibición o el envío de documentos y datos y examinarlos en el lugar en que se encuentren depositados, así como inspeccionar los equipos físicos y lógicos utilizados para el tratamiento de los datos, accediendo a los locales donde se hallen instalados.

2. Los funcionarios que ejerzan la inspección a que se refiere el apartado anterior tendrán la consideración de autoridad pública en el desempeño de sus cometidos. Estarán obligados a guardar secreto sobre la informaciones que conozcan en el ejercicio de las mencionadas funciones, incluso después de haber cesado en las mismas.”

Esta potestad de inspección da lugar a dos tipos de inspecciones: primero las sectoriales, que se caracterizan por analizar un sector de actividad para comprobar cómo se cumple en él la normativa sobre protección de datos y, segundo, las inspecciones que derivan de denuncias o reclamaciones o de órdenes del Director de la Agencia competente que persiguen determinar si los hechos denunciados dan lugar o no a la apertura de un procedimiento sancionador. Las primeras inspecciones dan lugar a recomendaciones de la Agencia, mientras que las segundas pueden concluir con una sanción al responsable del fichero.

Llegados a este momento, nos parece oportuno mencionar brevemente los dos tipos de procedimientos a los que recurren estos órganos competentes para vigilar el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos. Éstos son, de un lado, el procedimiento sancionador, en el que se conocerán de las denuncias que se interpongan contra los responsables de los ficheros alegando incumplimiento de la LOPD y de su normativa de desarrollo, y de otro lado, el procedimiento de tutela de los derechos que interpondrán los titulares de los datos alegando incumplimiento por el responsable del fichero de su deber de atender el ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley, derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

PARTE SEGUNDA:
Administración Pública y Protección de Datos: Acceso a la Información y
Transparencia Administrativa

3.- Los Fundamentos Constitucionales del Acceso

3.1.- Acceso a la información administrativa y deber de transparencia

De un tiempo a esta parte no son pocos los grupos sociales que demandan cada vez con más énfasis un mayor conocimiento de la información pública y una mayor transparencia administrativa. Con ello se persigue de una parte el acceso de los ciudadanos a la información sin la necesidad legal de acreditar un interés legítimo y por otra la publicación de la información a iniciativa de las Administraciones Públicas. Nos estamos refiriendo no sólo a una solicitud de acceso a la información por parte de los ciudadanos ante la administración sino, muy especialmente a la obligación de la Administración de difundir de oficio una determinada información, a la existencia de un auténtico deber de información activa.

Por tanto, en las Administraciones Públicas tradicionales, una mayor transparencia administrativa podría significar una desconfianza hacia el Estado y, por tanto, una cierta deslegitimación de la Administración Pública, entendida ésta en sentido *weberiano*. Estos casos ideológicos los podemos encontrar en los países anglosajones, en los países de antiguas dictaduras comunistas y en los países latinoamericanos. No obstante, por otra parte, las demandas de transparencia administrativa estarían también vinculadas a aquellos movimientos que propugnan una democracia real y una sociedad más participativa, que tiene como objetivo el acceso a información administrativa¹¹.

Tenemos que reconocer, sin lugar a dudas, que los tiempos están cambiando en esta materia de transparencia y acceso a la información administrativa, así como a la protección de datos de carácter personal, al menos fuera de nuestras fronteras. Treinta y ocho países miembros del Consejo de Europa tienen aprobadas leyes de acceso a la información.

¹¹ Así, la transparencia administrativa y un mayor acceso a la información pública también se encontraba en el programa del candidato centrista a la Presidencia de la República Francesa, Bayrou. Igualmente, el programa electoral del PSOE de 2004 ya contemplaba la aprobación de una Ley de transparencia administrativa, algo que también resaltó el Ministro de Administraciones Públicas Jordi Sevilla en sus primeras comparecencias ante el Parlamento. En la actualidad, está en proceso de aprobación por parte del gobierno del PP, de una Ley de Transparencia.

El derecho comunitario originario también reconoce el derecho de acceso a información pública en el ámbito comunitario¹², que ha sido desarrollado por el Reglamento (EC) 1049/2001, de 30 de mayo, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Hay que señalar, no obstante, que la Unión Europea, a diferencia de la protección de datos personales, no tiene competencias concretas para regular el derecho de acceso a la información administrativa en los Estados miembros –salvo en lo relativo al medio ambiente, donde sí hay armonización. Por tanto, su regulación sólo es aplicable a los documentos que están en poder de las instituciones comunitarias. También cabe reseñar que los países nórdicos han tenido siempre una considerable tradición de transparencia administrativa y sus gobiernos han estado sometidos siempre a un importante escrutinio ciudadano.

La realidad es que el acceso a la información administrativa pública sin la necesidad expresa de acreditar un interés específico así como la publicación de información por parte de las Administraciones Públicas no tienen, a día de hoy, una clara acogida en la legislación española. Es decir, el derecho de acceso a archivos y registros administrativos que reconoce el artículo 105.b) de la Constitución, ha sido desarrollado de manera muy limitada por parte del legislador, que no ha justificado un acceso general a información administrativa ni tampoco ha previsto la publicidad de la actividad administrativa salvo los supuestos tasados por Ley. Se reconoce así el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros, cualquiera y a los documentos que forman parte de un expediente y obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión y el tipo de soporte en el que figuren, siempre que correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (art. 37 LRJAP y PAC)¹³, al

¹² El art. 255 del Tratado de Ámsterdam señala: “1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3. 2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. 3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos”.

¹³ Para tener acceso a un documento es necesario cumplir los siguientes requisitos conjuntamente. El documento debe formar parte de un expediente que se encuentre en un archivo administrativo; el expediente debe corresponder a un procedimiento; y el procedimiento debe estar

mismo tiempo ha circunscrito este acceso cuando se trate de documentos nominativos a quienes ostenten un interés legítimo y directo (art. 37.3 LRJAP y PAC). También ha establecido que este derecho de acceso “podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección, etc., debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada” (art. 37.4 LRJAP y PAC), lo que deja al órgano administrativo un amplio margen de discrecionalidad para denegar el acceso. Asimismo, se limita la publicidad de los actos administrativos a unos supuestos específicos, es decir, cuando estén destinados a una pluralidad abierta de personas, en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente, cuando los interesados sean desconocidos o existen problemas de notificación y aquellos otros supuestos previstos por el legislador. (arts. 59 y 60 LRJAP y PAC). Sí se establece, en todo caso, una periódica publicación de la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y aquellos otros que puedan ser objeto de consulta por los particulares (art. 37.9 LRJAP y PAC).

Como podemos observar las demandas que exigen mejorar la información que las Administraciones Públicas ofrecen y muestran a los ciudadanos se desprenden de importantes valores constitucionales, como por ejemplo, el artículo 105.b) de nuestra Constitución, al señalar que “la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. De esta forma, se establece un principio de publicidad y transparencia frente a las tentaciones de mantener como secreta o reservada la actuación administrativa.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la transparencia se hace necesaria en no pocas ocasiones para que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe en cada uno de los procedimientos

terminado. Sin embargo, como señala *Access Info Europe*, la ley no dice qué es un expediente, qué pasa con la ingente cantidad de información que la Administración tiene que no se incluye en un expediente ni se encuentra vinculada a ningún procedimiento y cuando se entiende y que un expediente está terminado. Tampoco se permite las solicitudes genéricas –salvo en el ámbito investigador–, sino que es necesario individualizar el documento al que se desea acceder. Además, en muchas ocasiones se exige un interés legítimo cuando la legislación no lo prevé para el acceso a documentos administrativos que no tengan datos nominativos.

administrativos con imparcialidad y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, tal como se desprende del artículo 103.1 de nuestra Constitución. Mediante esta fórmula, el acceso a información pública facilita el respeto de la Administración al principio de legalidad y la vinculación a los propios actos, lo que finalmente evita, entre otras, las rectificaciones de oficio. También la transparencia y la continua rendición de cuentas son aliados del principio de eficacia en la actividad administrativa. Podemos pues, afirmar de manera general, que a mayor acceso a información pública mayor profundización en la garantía institucional de Administración Pública y de manera específica, la transparencia facilita el control social de la actividad administrativa y del dinero público y la lucha contra la corrupción. Con el objetivo de dar cumplimiento a ello, la mayoría de los países de la Unión Europea –incluidos los de la antigua Europa del este- y la mayoría de los países de Latinoamérica tengan leyes de acceso a la información pública, incluso antes que leyes sobre protección de datos de carácter personal. De hecho, tanto la ONU como el Banco Mundial han insistido en la importancia del acceso a información pública dentro de sus programas de fortalecimiento institucional y de gobernanza, como medio para mejorar la credibilidad de un Gobierno y de un Estado.

3.2.- Parámetros constitucionales y legales de fundamentación del derecho público subjetivo al acceso a la información pública: el derecho a la información como presupuesto del derecho de participación pública

El acceso a la información pública se sustenta también sobre el valor igualdad (art. 1.1 CE), sobre el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas (art. 14 CE), sobre la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos sociales sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE) y sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). El acceso a la información pública es una demanda también de la propia libertad de empresa y del funcionamiento transparente de la economía de mercado (art. 38 CE) que exige una sociedad abierta.

Este acceso a la información pública y la transparencia administrativa puede ser también considerado una exigencia del derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d CE)¹⁴, entendido no sólo como un derecho a recibir información a través de los medios de comunicación, sino como un derecho a recibir toda la información accesible al público en general. De esta forma, el art. 20.1.d de la Constitución no sólo prohíbe que el Estado interfiera en la recepción de la información por parte de los ciudadanos –no sólo sería un derecho de libertad que implicaría el respeto a la actividad de los medios de comunicación-, sino que establece una obligación a los poderes públicos de facilitar a los administrados el libre acceso a la información administrativa –tendría una clara dimensión prestacional que obligaría a proporcionar información-. La existencia de una opinión pública libre que sea capaz de valorar la gestión de los asuntos públicos exigiría el acceso de los ciudadanos a la ingente cantidad de información en poder de la Administración y a acceder a ésta de primera mano, sin necesidad de la intermediación de los medios de comunicación, mucho más ante la presencia del ciudadano periodista¹⁵. La consideración del derecho de acceso a archivos y registros administrativos del art. 105.b de la CE –que está dentro del título IV “Del Gobierno y de la Administración” – como una manifestación del derecho a recibir información del art. 20.1.d de la CE lo convierte en un derecho fundamental y no un derecho constitucional autónomo de configuración legal. Especialmente presente está la libertad de información reconocida en el artículo de la CE citado anteriormente cuando la solicitud de información administrativa la desarrollan los medios de comunicación social, ya que el acceso a fuentes administrativas es más importante para configurar una opinión pública libre y una sociedad democrática avanzada –por estar estrechamente vinculada a los procesos de participación política – que la prevalencia de la libertad de expresión sobre el derecho al honor y a la intimidad de las personas en otros ámbitos, como aquellos de los que se ocupa la llamada “prensa del corazón”. De esta forma, el acceso a la información

¹⁴ En todo caso hay que señalar que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como otros textos constitucionales, consagran de manera independiente el derecho de acceso a información administrativa de la libertad de expresión y del derecho a recibir información.

¹⁵ Hay que precisar que para defensores del derecho de acceso los medios de comunicación no tienen una posición preferente con respecto al derecho de acceso a la información pública, ya que éste se concibe como un derecho de carácter universal en donde los periodistas tienen el mismo estatus que cualquier otra persona para solicitar información. Sin embargo, a mi juicio, no siempre las solicitudes de acceso de los ciudadanos están vinculadas a la existencia de una opinión pública libre o de una sociedad democrática –lo que sí ocurre en el caso de los medios de comunicación-, sino que en muchas ocasiones es un acceso instrumental para ejercer otros derechos –por ejemplo, solicitar una indemnización por un error médico.

pública sería también una libertad preferente, un valor procedimental necesario para una sociedad abierta y para el funcionamiento de un Estado democrático. Por tanto, podemos decir que los valores procedimentales –entre los que podríamos incluir el acceso a la información pública- tienen preferencia sobre los valores sustantivos, ya que estos valores procedimentales, al permitir mantener abiertos los canales de participación, contribuyen a que los valores sustantivos sean reflejo de la voluntad general.

Así pues, y tal como se señala en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de febrero de 2002, sobre acceso a documentos oficiales, podemos afirmar que el acceso a la información pública representa una profundización en la democracia. Así, el acceso y la publicación de información administrativa es un requisito necesario para el funcionamiento de un Estado que se define como democrático (art. 1.1 CE). El principio democrático en el ámbito administrativo no sólo implicaría que la Administración pública esté sometida a una ley (art. 103.1 CE) que es reflejo de la voluntad general, que existe un control político por parte del Parlamento sobre la dirección de la Administración (art. 108 CE) o que los ciudadanos eligen a sus representantes y éstos a los gobernantes; el principio democrático exige también la existencia de un control continuo de la acción administrativa por los ciudadanos y por la opinión pública, una rendición de cuentas que sólo es posible con el acceso de los ciudadanos a la información administrativa –especialmente relevante en lo relativo al control de los recursos públicos-. De esta manera, la transparencia administrativa es una exigencia necesaria de una democracia participativa, de una democracia deliberativa y madura que es capaz de emitir juicios acerca del desempeño del gobierno.

La rendición de cuentas (accountability) enlaza, concretamente, con las nuevas demandas de una Administración versátil, eficiente, transparente y útil, con el denominado derecho a una buena Administración. Este derecho, con reflejo positivo ya en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía implica la superación del paradigma clásica de legitimación formal de la organización y la actividad administrativa. Los principios de eficiencia y adecuación trascienden el mero sometimiento formal a la legalidad de la actuación administrativa. La satisfacción material de los intereses generales exige una Administración abierta, interactiva, responsable y comprometida

con el logro efectivo de los mismos, una buena Administración, en aplicación de lo que se ha denominado una “smart regulation”, capaz de priorizar alternativas, reducir plazos, evitar disfuncionalidades y contradicciones, etc., y, en el punto que nos ocupa, obligada a responder, rendir cuentas, informar y asesorar y explicar, salvo aquellos datos sensibles expresamente previstos por la Ley, todos los aspectos relacionados con la actividad, organización y utilización de los fondos públicos, desde las ineludibles demandas actuales de consolidación fiscal, equilibrio presupuestario y control del déficit público.

Existen también otros derechos constitucionales que tienen como presupuesto y que fundamentan el acceso a la información pública¹⁶. Así, este acceso puede justificarse en virtud de la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1.b CE), que implica el acceso a una información con fines históricos o científicos¹⁷. En otras ocasiones, la solicitud de acceso a documentación pública es necesaria para que el ciudadano disponga de toda la información acerca de sus derechos frente a los poderes públicos y esté en condiciones de requerir la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, sin perjuicio del acceso a través del juez.

En el caso concreto de los entes locales, la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía configura la transparencia en su artículo 27 como un principio informador de los servicios locales de interés general al tiempo que, en su art. 54, ya contiene obligaciones específicas de publicidad activa.

¹⁶ El art. 37.3 LRJAP y PAC justifica el acceso a los documentos que “en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos”.

¹⁷ De hecho, el art. 37.7 LRJAP y PAC facilita el derecho de acceso de los solicitantes que sean investigadores y acrediten un interés, científico o cultural relevante. El derecho de consulta a los archivos históricos se rigen por su normativa específica (art. 37.6 LRJAP y PAC. Cfr. arts. 57 y 58

4.- Aspectos Básicos de la Nueva Generación Normativa sobre Transparencia y Acceso a la Información

Las denunciadas insuficiencias de nuestro grupo normativo (tanto a nivel básico estatal como de desarrollo autonómico) en materia de acceso a los archivos y registros públicos y de transparencia y rendición de cuentas y resultados por parte de los poderes públicos han motivado la elaboración de nuevas normas, aún no aprobados, pero de publicación inminente, que pretenden fortalecer tanto el derecho de acceso, desde el punto de vista de la esfera de acción ciudadana, como el deber de transparencia e información de las Administraciones Públicas.

En un primer nivel, el Proyecto de Ley estatal de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, parte, precisamente, de la identificación de estos tres elementos como los pilares fundamentales de cualquier acción pública. Lo medial e instrumental se sobrepone a lo sustantivo. La Administración no sólo debe actuar con objetividad al servicio de los intereses generales. También debe explicarlo. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio –y no sólo esporádicamente cada cuatro años- cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afecten, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones (en la adjudicación de contratos, en el otorgamiento de subvenciones, en la venta de activos patrimoniales, etc.) podremos hablar, con sentido, de una sociedad crítica, exigente y participativa.

La fiscalización exógena de la actividad pública –tanto administrativa como política- contribuye a la regeneración democrática, a la recuperación de la confianza ciudadana y, en el fondo, a la propia seguridad jurídica y al desarrollo social.

En este sentido, la futura Ley ampliará y reforzará las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos, pero sobre todo en materia de información institucional, organizativa y de planificación de todas las Administraciones públicas, incluidas lógicamente las entidades locales. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística se establece un amplio catálogo que

debe ser accesible y entendible para los ciudadanos (piensese por ejemplo en la decisión municipal de crear o no una administración instrumental sujeta al derecho privado para la gestión de determinadas actividades de contenido económico, o la decisión o no de utilizar sus medios propios para la realización de determinadas obras o servicios, etc., decisiones con un claro impacto sobre el equilibrio económico y, en segundo plano, sobre la priorización y suficiencia de recursos para la prestación de otros servicios a favor de la ciudadanía). Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa la Ley prevé la creación de un Portal de la Transparencia, como punto virtual de acceso único a la información disponible.

Junto a la transparencia, la publicidad y la rendición sostenida de cuentas, la realización efectiva del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública se presenta como elemento clave en la efectiva regeneración institucional de nuestro país. Efectivamente, la implantación de una cultura de la transparencia y la articulación de vías efectivas de acceso de los ciudadanos a la información pública pasan necesariamente por la implementación de fórmulas de modernización de la Administración, reducción de cargas burocráticas y empleo de los medios electrónicos y telemáticos necesarios.

En el caso de las Administraciones locales, precisamente por su función inmediata de prestación de servicios públicos y ejercicio de potestades administrativas con repercusión directa en los ciudadanos, el reforzamiento de las medidas de transparencia y de publicidad activa se presentan como ineludibles. Es importante así por ejemplo la previsión de obligatoriedad de difusión de determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

En cuanto al complementario derecho de acceso a la información pública, se regulará en el Capítulo III de la Ley, reconociendo su carácter pleno y universal, y sin necesidad de motivar la solicitud de acceso. Lo más importante es que los límites (es decir la información reservada) deberán establecerse de acuerdo con un denominado “test de daño” (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público de la divulgación, y siempre se forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Además, y como ha quedado reflejado en este trabajo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios.

Como complemento de esta nueva e inminente Ley, la Comunidad andaluza, y en el estadio ya autonómico de normación, acaba de dar precisamente “publicidad” igualmente a su Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública, que, junto con la ley básica anterior, conformará el nuevo grupo normativo en esta materia para los entes locales andaluces. Desde una perspectiva competencial, el Anteproyecto se apoya en las competencias estatutarias de fomento de la transparencia y de desarrollo efectivo del derecho ciudadano a una buena administración. (art. 31 EA).

Lógicamente el Anteproyecto se fundamenta en la estrecha interconexión entre la calidad democrática y pluralista de una sociedad y las exigencias de transparencia y buena administración. Como se dice en la propia Exposición de Motivos, el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público: ayuda a éste a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, ayudando así a que se afirma su legitimidad.

El Anteproyecto vertebra las obligaciones de transparencia sobre dos grandes elementos en interrelación: la publicidad activa y el acceso a la información pública.

La publicidad activa es la publicidad esencial que los propios poderes públicos han de poner a disposición de la ciudadanía de oficio, sin necesidad de solicitud o legitimación procesal, desde un punto de vista, pues, proactivo y útil (información sobre planificación, contratos, gestión de subvenciones, información presupuestaria, etc.). La información disponible no será, además, limitada o tasada. Junto a las materias de necesaria divulgación administrativa, se formula una regla general de acceso, de manera que la regulación legal se presenta como de mínimos o de partida, susceptible de ampliación, concreción o desarrollo. Las peculiaridades de la Administración local, su

mayor proximidad a la ciudadanía y la propia heterogeneidad de estructuras y procedimientos en dicho ámbito aconsejan esta cierta flexibilidad y adaptabilidad en torno a las materias y fórmulas (principio de autonomía organizativa e institucional) de difusión activa de la información pública (piénsese, por ejemplo, en la problemática clásica del acceso de los ciudadanos a la información urbanística).

En el acceso a la información pública es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder, pero que, lógicamente, ni está reservada ni es propiedad suya. Por ello, el derecho de acceso es un auténtico derecho subjetivo, que en su vertiente procedimental se traduce en la regla general del derecho de acceso a dicha información.

También es importante el desarrollo que se efectúa de los principios informadores de las obligaciones de transparencia: libre acceso, responsabilidad, no discriminación tecnológica, veracidad, utilidad, simplicidad, integridad, etc. Evidentemente, la efectividad de las obligaciones públicas de transparencia pasa por la funcionalidad de las determinaciones legales y la interpretación adecuada de estos principios directrices.

5.- Protección de Datos Personales como Límite al Acceso a la Información

Administrativa

El acceso a la información pública, tal como hemos visto en los apartados anteriores de este trabajo, tiene en nuestro país un sólido fundamento constitucional, aunque no ha sido expresamente reconocido como derecho, como ocurre en otros países. En cualquier caso, no es un derecho absoluto, sino que está sometido a límites, unos límites que deben encontrarse establecidos en una ley, ser legítimos –apoyarse en otro bien o valor constitucional- y ser proporcionales. El art. 105.b CE limita el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos cuando pueda afectar a la seguridad y defensa del Estado, a la averiguación de los delitos o a la intimidad de las personas. En general, los ordenamientos jurídicos que reconocen el derecho de acceso a información pública pueden limitarlo cuando el mismo pueda afectar a otros valores

constitucionales, como son la seguridad nacional, la defensa del Estado, el secreto industrial, los intereses comerciales, las relaciones internacionales o el secreto judicial. Se manifiesta así el difícil equilibrio entre los valores constitucionales que demandan una mayor publicidad de la información y aquellos que exigen una mayor reserva.

El derecho de acceso no podrá ser ejercido en los expedientes sobre actuaciones de los Gobiernos en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo, los que contengan información sobre Defensa Nacional y Seguridad del Estado, los relativos a la investigación de delitos cuando pudieran ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de la investigación, las relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial o las relativas a actuaciones administrativas derivadas de política monetaria (art. 37.5 LRJAP y PAC). El ejercicio del derecho de acceso también puede ser denegado “cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada” (art. 37.4 LRJAP y PAC). Como hemos señalado, las expresiones “razones de interés público” o “interés de terceros más dignos de protección” limitan mucho el ejercicio del derecho de acceso y dejan un amplio margen de discrecionalidad al órgano administrativo. Por tanto, podemos afirmar que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser un *numerus clausus* y no tener un carácter perpetuo.

En la LOPD, estos límites los establece para el acceso a los propios datos personales pudiendo entenderse el acceso a datos personales de otras personas –una cesión-, que también puede ser denegada “en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se están realizando”. Igualmente, se puede denegar el derecho de acceso “cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, en todo caso, cuando el afectado esté siendo objeto de actuaciones inspectoras” (art. 23 LOPD).

La necesidad de la reserva de la documentación administrativa se hace especialmente presente cuando el acceso a información pública supone el acceso a datos personales sometidos a tratamiento. Hay que resaltar que muchas solicitudes de acceso a información administrativa no se sustancian sobre datos personales, sino que tienen que ver, por ejemplo, con cuestiones presupuestarias o de funcionamiento de la Administración. Pero en el supuesto de que esto ocurra, este acceso puede verse limitado por el derecho fundamental a la protección de datos personales que regula el flujo de información relativa a personas, un derecho claramente reconocido a nivel europeo¹⁸, encontrándose más retrasado en el ámbito iberoamericano. Estos dos derechos, si bien pueden entrar en conflicto, han nacido inicialmente como derechos frente a la Administración –que era lo que tenía grandes archivos e inició el tratamiento informatizado de datos personales- y, por tanto, como límites al poder en beneficio de la libertad de las personas. En el caso que nos ocupa, no se trata de limitar el acceso a la información pública porque exista un interés propio de la Administración, sino porque es necesario proteger los derechos de las personas. Los datos personales no son de la Administración Pública, que no es titular del derecho fundamental a la protección de datos personales, sino que son de los ciudadanos.

6.- La Difícil Conciliación entre la Normativa de Acceso a la Información Administrativa y la de Protección de Datos Personales

La normativa de acceso a archivos y registros administrativos y la de protección de datos personales se han ignorado frecuentemente o se han limitado a meras remisiones o referencias cruzadas, lo que ha favorecido una interpretación enfrentada o excluyente. Así, la LRJAP y PAC, re regula el acceso a archivos y registros administrativos, y la LORTAD –y posteriormente la LOPD-, que desarrolla el derecho fundamental a la protección de datos personales, son textos legales que se desconocen entre sí –a pesar de que las dos primeras fueron aprobadas en el mismo año-, lo que obliga a un mayor esfuerzo interpretativo que permita una lectura sistemática de ambas normas.

¹⁸ Cfr. art. 286 del Tratado de la Unión Europea, art. 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Directiva 95/46/CE y Reglamento (CE) 45/2001.

Podemos decir que existen dos supuestos diferenciados: El primero sería cuando el derecho de acceso se ejercita sobre una documentación administrativa sin datos personales o con datos personales sin que exista un tratamiento. En este caso, estaríamos en un supuesto de derecho de acceso a archivos y registros administrativos previstos en la LRJAP y PAC. La LRJAP y PAC diferencia entre el acceso a documentos por el propio interesado o por terceras personas. En este último caso, sólo se considera legítimo el acceso de terceros a documentos nominativos con datos personales cuando se cumplan tres requisitos (art. 37.3): primero, que figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; segundo, que se acredite un interés legítimo y directo; y tercero, que no se acceda a datos pertenecientes a la intimidad de las personas, ya que esta información está reservada a éstas (art. 37.2).

La Agencia Española entiende, en un informe de 2 de octubre de 2003, que el art. 37 LRJAP y PAC “no reconoce un derecho absoluto a los expedientes administrativos en su totalidad, sino a “documentos” que formen parte de dichos expedientes, siendo así que los propios apartados 2 y 3 del art. 37 de la Ley 30/1992 establecen reglas especiales de acceso a los “documentos”, no a los expedientes de que formen parte, atendiendo a la información contenida en los mismos. De este modo, la propia Ley permite diferenciar el acceso a la información contenida en los registros públicos en los supuestos en que el mismo sea solicitado por el propio interesado, en cuyo caso el acceso debe ser el propio expediente y durante su tramitación, a fin de que el mismo pueda efectuar las alegaciones que estime oportunas, de conformidad con lo reconocido en el art. 105 a) de la Constitución, de aquel supuesto en que el acceso es solicitado por quien carece de la condición de interesado, en cuyo caso el mismo sólo podrá admitirse una vez concluido el expediente y respecto de documentos concretos.

El derecho de acceso a archivos históricos se rige por su normativa específica (37.6.g LRJAP y PAC), que, en la actualidad, es la Ley 16/1985, del 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Esta última establece, en su art. 57.1.c), que “los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la

intimidad de su vida privada y familiar y a su imagen no podrán ser públicamente consultados sin que medie el consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos”.

7.- Los Distintos Niveles de Publicidad

Podemos distinguir varios niveles de publicidad en el derecho fundamental a la protección de datos personales. Así, el acceso a la información pública puede ser más o menos gravoso en relación con el derecho fundamental a la protección de datos personales, dependiendo de la clase de publicidad. A estos efectos, no es lo mismo el acceso a un registro público a una información administrativa en la que se contengan datos personales a que te faciliten copia del expediente, a la publicación de esa información en un tablón de anuncios, a la publicación en una Intranet, a la publicación en un espacio privado en Internet, a la publicación abierta en Internet y a la publicación en un boletín oficial¹⁹. Así, la publicación de una información personal en un boletín oficial supone el más elevado nivel de intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos personales porque atribuye a ésta el carácter de fuente accesible al público, lo que permite la consulta por cualquier persona sin más límite que el abono, en su caso, de una contraprestación y con un conjunto de consecuencias en materia de publicidad y prospección comercial (art. 30 LOPD) y en relación con los servicios de solvencia patrimonial y de crédito (art. 29 LOPD), unos efectos que no tiene aquello que se publica simplemente en Internet y que no alcanza el carácter de fuente accesible al público. Además, es posible el tratamiento de estos datos personales que figuren en fuentes accesibles al público (art. 6.2 LOPD) y su cesión a terceras personas (art. 11.2.b LOPD) sin consentimiento del interesado, unos efectos que tampoco tiene aquello que se publica únicamente en Internet. La publicación de un dato personal en un boletín oficial hace que estos datos potencialmente se mantengan eternamente en Internet y que se encuentren a través de los distintos buscadores.

¹⁹ Existe una multitud de canales para dar publicidad a información administrativa. Así, la LAECSP define “canales” –anexo apdo. e)- como “estructuras o medios de difusión de los contenidos o servicios, incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico, así como otros que existan en la actualidad o puedan existir en el futuro (dispositivos móviles, TDC, etc.) No obstante, Internet es el canal más importante.

En muchas ocasiones –como es el caso de las valoraciones parciales y de los actos de trámite en procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva-, lo más adecuado es proceder a la publicación de datos personales en una Intranet o en un espacio privado en Internet mediante la utilización de claves personalizadas que restrinjan a los interesados el acceso a la totalidad de la resolución. La configuración de estos espacios privados en Internet, que puede ser tanto para los ciudadanos como para los empleados públicos, permite, al mismo tiempo, el acceso a la información a quien tenga un interés legítimo y la confidencialidad de la misma para terceras personas. Se pasa de una publicidad indiscriminada que no identifica a los cesionarios –en un acceso universal- a otra donde sólo acceden a la información quienes ostentan un interés legítimo.

8.- La Experiencia de Protección de Datos en el Ámbito de la Administración Universitaria: Algunos supuestos Conflictivos en el Tratamiento de Datos Personales por las Universidades Públicas Españolas

a) La cesión de datos del censo electoral a las candidaturas en los procesos electorales universitarios.

Analizaremos en este apartado la problemática de la cesión de datos personales de los electores –nombre y apellidos- de los ficheros de la Universidad a las candidaturas que se presentan en los procesos electorales que se desarrollan en las Universidades Públicas Españolas.

Como ya hemos señalado anteriormente, la LOPD exige el principio de consentimiento, tanto para el tratamiento de los datos (art. 6 LOPD) como para su cesión a terceras personas (art. 11 LOPD). De esta forma, se garantiza el derecho a la autodeterminación informativa como derecho al control que toda persona tiene sobre sus datos de carácter personal, que conlleva saber quién los tiene y para qué los va a usar. El supuesto de hecho que analizamos ahora puede ser calificado como una cesión de datos del titular del fichero a un tercero. El art. 11.1 LOPD establece que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, esta regla general del consentimiento no es absoluta, existiendo una serie de excepciones, entre ellas, que una norma con rango de ley regule previsiones concretas de cesión de datos sin consentimiento de los afectados.

En relación con el procedimiento de elección del Rector, el art. 20 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades establece que será elegido por la comunidad universitaria. Esta Ley no habilita legalmente la cesión de datos a las Universidades. En realidad cuando se aprueban las Leyes, no siempre se prevén las posibles cesiones de datos.

A la hora de determinar si puede cederse a las candidaturas el dato del domicilio de cada elector, hay que analizar si ese dato forma parte del censo electoral y si el censo electoral puede estar a disposición de cada una de las candidaturas. La regulación

electoral de las Universidades Españolas no dice nada acerca de los datos que deben formar parte del censo electoral.

b) La publicación de listados y calificaciones de alumnos en tableros de anuncios y sitios web

Este es un supuesto que merece un estudio especial, nos referimos a la publicación de listados y calificaciones de los alumnos en tableros de anuncios y en sitios web. Aquí hay que distinguir situaciones donde rige el principio de publicidad, de ámbitos donde no rige este principio.

Así, rige el principio de publicidad en el listado de alumnos admitidos que editan las Universidades con el nombre y demás datos identificativos de éstos. Si bien no existe una regulación específica con rango de Ley, su propio carácter censal exige su publicación de una manera que facilite la publicidad y la transparencia. En este caso, el principio de calidad de los datos exige publicar en el listado de alumnos admitidos únicamente aquellos datos necesarios para la identificación y admisión, evitando así el tratamiento de datos excesivos.

En lo relativo a la publicación de las calificaciones, es necesario señalar que en los procedimientos donde existe concurrencia competitiva, como en los premios extraordinarios de Grado o de Doctorado o Master, debe producirse la publicación del listado de las personas y de las calificaciones como exigencia del principio de publicidad. El art. 59.5 b) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC establece que la notificación del acto administrativo, cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo, se realizará mediante la publicación del acto. La publicación de los listados de personas que estén participando en un proceso selectivo, de acuerdo con las bases de las mismas. Así, las bases de la convocatoria deberán indicar el tablón de anuncios o medio de comunicación donde se vayan a realizar las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a efecto en lugares distintos.

Existen otras situaciones donde no rige este principio de publicidad al no existir un procedimiento de concurrencia competitiva. Estamos hablando, por ejemplo, de las

calificaciones académicas de cada asignatura que tienen como destinatarios los alumnos y deben anotarse en su expediente académico. Estas calificaciones académicas, aunque son procedimientos administrativos, no se rigen por el principio de publicidad sino sólo por la obligación de comunicación al interesado de la resolución de ese acto administrativo. La difusión de estas calificaciones a través de tabloneros de anuncios o en internet representa un supuesto de cesión de datos a terceros sin consentimiento. Para ello, sería necesario que el alumno diera su consentimiento ya que la función administrativa que exceptúa el consentimiento da cobertura únicamente al tratamiento de sus datos personales por el profesor pero no la cesión indiscriminada a terceros.

Si bien es práctica habitual la publicación de las calificaciones en tabloneros de anuncios, esto puede suponer una lesión a la confidencialidad de los datos personales de los alumnos. Por ello, se puede buscar otros procedimientos como la publicación de los listados de manera disociada, con referencia no al nombre y apellidos de los alumnos sino a su número de matrícula o a su número de expediente. De esta forma, la ordenación de los listados no tendría que ser alfabética sino por el número de expediente o de matrícula del alumno.

PARTE TERCERA:
La Protección de Datos Personales en la Administración Electrónica Local

9.- La Era Tecnológica: Viejos y Nuevos Problemas en el Campo de la Protección de Datos

Es evidente que la administración pública en general y las entidades locales en particular se preocupan cada vez más por el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos y en los últimos tiempos se enfrentan a un nuevo reto: el cumplimiento legal y la gestión de esta materia en el entorno electrónico. Con la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos²⁰, en adelante LAECSP, comenzó la cuenta atrás hacia el 31 de diciembre de 2009, fecha prevista para la adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos²¹, y con ello, aumentó, entre otras, la preocupación de las distintas Administraciones Públicas, y entre ellas las Locales; en relación con el correcto cumplimiento de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Es a partir de la aprobación de esta ley, la LAECSP, cuando el ciudadano obtiene el derecho de poder realizar todos los trámites administrativos ante la Administración Pública mediante vía electrónica. Por tanto, surge la necesidad de repasar e insistir en la necesidad de que en el entorno electrónico se deben observar las

²⁰ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE núm. 150 de 23 de junio).

²¹ La Disposición final tercera. *Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.*

“1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejo Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”.

mismas exigencias legales y reglamentarias que en el entorno *off line* y además las específicas del medio por el que se realizan, es decir, el medio electrónico. En este bloque del trabajo fin de grado me voy a centrar en el análisis del cumplimiento de las principales obligaciones que surgen en el entorno electrónico en relación con la protección de datos de carácter personal en el ámbito local.

Aunque cuando se habla de entorno electrónico casi siempre pensamos en Internet, debemos tener muy presente que el concepto de lo que se entiende por entorno electrónico es bastante amplio, ya que las Nuevas Tecnologías muestran otros canales electrónicos como pueden ser la tecnología móvil, entre otros.

En este caso, nos centraremos en el estudio de un portal web de un Entidad Pública Local mediante el cual se ofrece la posibilidad de la realización de trámites administrativos y analizaré las obligaciones y responsabilidades que, desde el punto de vista de la protección de datos de carácter personal, tiene para el titular de dicho portal web.

El desarrollo de la Administración Electrónica permite mejorar la información pública sobre concursos, contratos, subvenciones, procesos selectivos, de manera que esta información no la conozcan únicamente determinados funcionarios o grupos de interés, sino la sociedad en general, lo que mejora la posición de los ciudadanos frente a la Administración Pública y permite saltarse aquellos colectivos cerrados que manejan la información²².

²² En muchas ocasiones, si no conoces a la persona que tiene la información –si no conoces a la persona clave-, no tienes ninguna oportunidad. Así, llama la atención que la principal ONG sobre esta materia se denomine “Open Society Institute”. Se trata de evitar que se haga realidad esa afirmación de que “las posibilidades humanas y empresariales –la vida, en definitiva- es una cosa que pasa a mi lado y de la que no me entero”.

10.- La Protección de Datos Personales en el Ámbito Local y la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)

Podemos afirmar que la difusión de información administrativa en Internet no encaja bien en el marco establecido en la LRJAP y PAC. La reciente Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), señala como una de sus finalidades “promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general” y “simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías” (arts. 3.4 y 3.6). Así, se establece que la utilización de las nuevas tecnologías tendrá que ajustarse al “principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas” (art. 4.k). Además esta Ley indica como criterios para la gestión electrónica “la previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información” (art. 34.b). También señala que las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos deben garantizar “la publicidad de los procedimientos” (art. 36.1). No obstante, las posibilidades de transparencia administrativa que brindan las nuevas tecnologías dependen de la legislación sustantiva que prevea los supuestos de transparencia y acceso a información pública.

11.- Especial Mención a los Directorios de Correo Electrónico en el Ámbito Local

El correo electrónico ha sido considerado como un dato de carácter personal porque es una información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. Por tanto, los directorios de correos electrónicos son un tratamiento de datos de carácter personal, que tiene que ser declarado. Estos deben ser reconocidos internamente por todo el personal de la entidad local porque su función es permitir la comunicación interna y deben ser publicados también externamente, no sólo los institucionales sino también los de las autoridades, como instrumento que facilite la comunicación con los administrados.

En este sentido, ha existido un debate acerca de si la dirección de correo electrónico de las autoridades municipales es un dato reservado, como lo es el teléfono y uno es libre de facilitarlo o no, o si es un dato público. Es importante señalar que estamos hablando de direcciones de correo electrónico que están en el *webmaster* de la entidad y que han sido facilitadas por la administración a su personal para el cumplimiento de sus funciones. Desde esta posición, se puede considerar que los medios para el ejercicio de funciones públicas –por ejemplo, el correo electrónico de un concejal o diputado- no son un ámbito de privacidad. Uno no tiene la misma privacidad cuando desarrolla funciones públicas que cuando se encuentra en una esfera privada. Si bien el despacho de una autoridad está protegido por el derecho a la intimidad, se debe considerar que la dirección de correo electrónico que la entidad local ha conferido al personal y autoridades locales con el dominio de la propia corporación para el ejercicio de sus funciones públicas, con la finalidad de que cualquier ciudadano pueda estar en comunicación con ellos. Una cosa sería que el contenido del correo electrónico esté protegido por el derecho a la intimidad, como ha señalado la jurisprudencia, y otra cosa distinta es que la dirección de correo electrónico no pueda ser conocida por los ciudadanos o administrados²³. Hay que resaltar que este debate no es con la dirección de correo electrónico personal del personal al servicio de las entidades locales y administraciones públicas en general, que es libre darla o no darla y que se encontraría protegida por el derecho a la vida privada (art. 18 CE).

Inicialmente, el tratamiento de los datos personales de las autoridades locales en el directorio de correos electrónicos de la corporación no exigiría el consentimiento del afectado, por ser para el cumplimiento de funciones administrativa (art. 6.2 LOPD). No obstante, este personal al servicio de la administración pública puede ejercer el derecho de oposición. Así, como señala el art. 6.4 LOPD, “en los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su

²³ Así, en las Normas citadas se señala que “el correo electrónico es inviolable y nadie podrá acceder ni a los contenidos ni a las cabeceras, si no es con el consentimiento expreso y por escrito del usuario o mediante autorización judicial. El secreto de las comunicaciones llega también a la identidad y a los destinatarios de la información. El personal informático que por cualquier razón tenga que acceder a información técnica que permita identificar a los usuarios resulta especialmente vinculado por el deber de secreto y confidencialidad.

tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado”. Así, una persona que haya recibido amenazas o incluso que hay recibido correos electrónicos con virus, podría ejercitar el derecho de oposición a estar en esta lista de distribución de email²⁴.

Existe un debate acerca de si la lista de distribución de correo electrónico es una fuente accesible al público, lo que permitiría su consulta por cualquier persona. El art. 3.j de la LOPD parece que establece un elenco tasado de fuentes accesibles al público: censo promocional, los repertorios telefónicos, los diarios y boletines oficiales, los medios de comunicación y “las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, dirección e indicación de su pertenencia al grupo”. Estas listas de personas pertenecientes a grupos profesionales a las que se refiere la LOPD son los listados de los Colegios Profesionales, a tenor del art. 28.2 LOPD. No obstante, en los directorios de correo electrónico se indica el nombre del funcionario público, el puesto de trabajo y la dirección de correo electrónico. No hay, por tanto, ningún dato privado.

El Dictamen 1/2000, de 3 de febrero, del Grupo de Trabajo sobre Protección de Datos del artículo 29, sobre “determinados aspectos de protección de datos del comercio electrónico” mantiene que se puede utilizar la lista de correo electrónico que aparezcan en directorios públicos, siempre que se respete el principio de finalidad (art. 4 LOPD)²⁵. La Directiva señala que los datos personales deber ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos y tratados de manera leal y lícita compatible con dichos fines (art. 6 de la Directiva 95/46/CE). Así, señale el Dictamen que si una dirección de correo electrónico se obtiene en un espacio público de internet, su utilización para envíos comerciales electrónicos sería contraria a la legislación comunitaria correspondiente, por ser un tratamiento desleal de los datos personales, ya que es contraria al principio de finalidad puesto que el interesado proporcionó su

²⁴ Normalmente en los reglamentos de uso personal de los recursos informáticos de las administraciones públicas se hace mención a este apartado, estableciendo que cuando la protección de la vida privada del usuario, la recepción de mensajes que incluyan amenazas o expresiones inadecuadas y cualquier otro supuesto equivalente lo aconseje, se excluirá la dirección de las listas públicas y se podrá solicitar la sustitución de la cuenta de correo por otra nueva para proteger la identidad del usuario.

²⁵ Este Dictamen se puede ver en la Memoria de la Agencia Española de Protección de Datos 2000, págs. 688-691.

dirección de correo electrónico para una finalidad muy distinta, y, por último, dado el desequilibrio de coste y la interrupción del destinatario, por considerar que estos envíos no superarían la prueba del equilibrio de intereses establecida en el art. 7f de la Directiva²⁶

12.- Examen Específico de los Tablones de Edictos “*Virtuales*”

Las mayores posibilidades que ofrece la tecnología a las Administraciones Públicas para difundir la información, así como, sobre todo, las enormes posibilidades de llevar a cabo un acopio indebido de datos personales a través de Internet nos obligan a realizar un examen específico de las condiciones en las que cabe utilizar los denominados *tablones de anuncios virtuales*.

En primer lugar resulta imprescindible determinar qué debe entenderse por tal expresión ya que, mientras en el caso de los tablones tradicionales existe una cierta seguridad sobre sus características, no sucede lo mismo si proyectamos este instrumento en Internet. Así, de una parte, debe negarse tal condición a los diarios y publicaciones oficiales en soporte digital accesibles telemáticamente ya que, siempre que reúnan las condiciones técnicas y jurídicas adecuadas, constituyen una fuente accesible al público. De otra, dada la propia estructura y diseño de los contenidos en Internet, no puede exigirse que el tablón virtual deba constituir un espacio específicamente destinado a tal fin que reciba exactamente semejante denominación, de manera que parece adecuado concluir que cualquier sección del sitio web oficial de la Administración Pública tenga tal condición siempre que resulta de fácil acceso. Dado que no constituyen fuentes accesibles al público en los términos del art. 3.j LOPDP, los datos personales que se difundan a través de dicha vía telemática sólo pueden utilizarse sin consentimiento de su titular para la finalidad que justificó la publicidad siempre que la misma encuentre amparo legal suficiente.

²⁶ Ésta establece que una de las posibles bases legítimas para el tratamiento exige que este sea “necesario para satisfacer un interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento... siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado.

Así sucede, por ejemplo, con la habilitación del art. 59.5 LRJPC y PAC en relación con la publicación en tablones de edictos de los actos administrativos cuando la notificación personal no se hubiera podido practicar personalmente, si bien la posibilidad de utilizar medios telemáticos se encuentra limitada en principio al sitio web del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio del interesado o, en su caso, del Consulado o Sección Consular que proceda. Del mismo modo, los tablones de anuncios virtuales serían un medio adecuado para la publicación de los actos administrativos dictados en procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva siempre que tal instrumento se encontrara previsto en la convocatoria, donde debería especificarse la URL donde se llevará a cabo la puesta a disposición de la información ya que, de conformidad con el art. 59.6 LRJPC y PAC, carecerán de validez aquellas publicaciones que se realicen en lugares distintos de los previstos en la convocatoria. Igualmente, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.2 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, cabría difundir a través de Internet las subvenciones concedidas por las Administraciones locales con menos de cincuenta mil habitantes, ya que la sustitución de la publicidad oficial en estos casos por la difusión a través del tablón de anuncios debe entenderse igualmente a favor de su versión *virtual*. En todo caso, el ejemplo legal más avanzado desde el punto de vista tecnológico viene constituido por el art. 87.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el que expresamente se contempla la posibilidad de que determinadas comunicaciones e informaciones se realicen utilizando medios informáticos y telemáticos, si bien debe advertirse que de ningún modo se contiene en dicho precepto una habilitación para difundir datos personales puesto que, en el supuesto de que la actividad de comunicación verse sobre consultas o resoluciones concretas, la publicación debe hacerse disociando la identidad de los afectados.

Al margen de este último ejemplo, es necesario tener en cuenta que el principio de calidad y, en concreto, las exigencias de proporcionalidad que supone obligan a que sólo se difunda aquella información que sea estrictamente necesaria para la finalidad perseguida con la publicidad, de manera que sólo cuando así venga contemplado legalmente, ya explícita, ya implícitamente, como en los ejemplos citados, las Administraciones Públicas podrían recurrir a difundir datos personales a través de Internet utilizando sus propios sitios web. En consecuencia, la complejidad que cabe exigir de la información administrativa con carácter general debe armonizarse en cada

caso con las limitaciones impuestas por la función pública a cuyo servicio se dirija la publicidad y, sobre todo, por el pleno respeto a los derechos y libertades de los afectados y, de modo singular, por la protección de datos de carácter personal.

PARTE CUARTA: Conclusiones, agradecimientos y bibliografía

13.- A Modo de Conclusiones

Una considerable cantidad de información administrativa no es facilitada a los ciudadanos si no se dispone de los oportunos contactos dentro de la Administración. Podemos afirmar que esta ausencia de transparencia, que ocasiona situaciones de asimetría de información, puede favorecer e incluso dar lugar a focos de corrupción y a alimentar el funcionamiento de *lobbies*. Un sistema que obligue y haga necesario tener contactos para disponer de cierta información administrativa no permite la configuración de una sociedad abierta de ciudadanos libres e iguales, gobernada por reglas generales. Ha quedado patente en este trabajo que la utilización de medios electrónicos facilita la publicidad y la transparencia de la actividad administrativa.

No olvidemos que todos nuestros datos se encuentran en poder de la Administración –identificativos, domicilio, nivel de ingresos, patrimonio, datos educativos, historia clínica, historia social, datos farmacéuticos, antecedentes penales, etc. Un acceso indiscriminado a información pública puede suponer una transparencia absoluta no sólo de la Administración, sino de los ciudadanos ante la sociedad, lo que vulnera no sólo nuestro derecho fundamental a la protección de datos personales, sino también nuestro derecho a la intimidad, que es un presupuesto para una mínima calidad de vida, tanto para la dignidad como para la libertad personal.

Del estudio e investigación de este Trabajo Fin de Grado deducimos que corresponde al legislador estatal regular las condiciones básicas para que los ciudadanos dispongan del mismo derecho de acceso e información administrativa en todo el territorio nacional (art. 149.1. CE). También son competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que deben garantizar, en todo caso, a los administrados un tratamiento común ante ellas, sin perjuicio de las competencias de autoorganización administrativa que les corresponden a las Comunidades Autónomas para la implementación de los procedimientos y de las necesarias estructuras administrativas. Corresponde también al legislador estatal establecer el objeto del derecho de acceso y los límites y excepciones, configurando un modelo de acceso a información pública que delimite los distintos supuestos y diferencie entre la información que debe ofrecer la Administración de oficio por propia

iniciativa y aquella que es consecuencia de la solicitud de acceso por parte de los ciudadanos, fijando unos mínimos de transparencia y unos máximos de información sometida a reserva. Por tanto, podemos concluir que se hace cada vez más necesaria la aprobación de una legislación que, al mismo tiempo que facilite la publicidad y el acceso a información administrativa cuando hay un interés público, evite que ésta sea una intromisión continuada y excesiva en los derechos fundamentales de las personas que vulnere el principio de proporcionalidad.

En cuanto al apartado dedicado a la protección de datos en la administración electrónica, no queda duda, tal y como ha quedado plasmado en este trabajo que la aparición de la LAECSP ha supuesto un paso decisivo para que se comience a desarrollar eficaz y realmente la administración electrónica en nuestro país. La ausencia con anterioridad de una norma de sus características determinó una implantación asimétrica de los diversos aspectos que cabe englobar bajo aquélla. Esa situación ha provocado que podamos encontrar a las entidades locales, principalmente a los municipios, en sus dos extremos, por cuanto algunos pocos habían modernizado su estructura y actividad de una forma notable, como reflejo de una verdadera preocupación sobre las nuevas relaciones con los ciudadanos que había que procurar, mientras que en lo más, en cambio, la situación no había evolucionado más allá de contar con un portal propio en Internet para ofrecer información.

Los principios de eficacia, transparencia y buena administración han de desempeñar un papel decisivo para que se comiencen a utilizar los medios electrónicos en la actividad administrativa y en las relaciones con los ciudadanos, junto a las exigencias impuestas por otras administraciones y el propio desarrollo de la sociedad de la información.

Ahora, como hemos visto, existe un marco legal apropiado para que pueda desarrollarse en cada entidad local, compuesto, como se ha visto, por diversas normas. La obligatoriedad de sus preceptos para las entidades locales es clara, tanto en lo que respecta a las leyes generales (LAECSP, LRJ y PAC, LOPD, etc.) como las sectoriales, a las que habrá de sumarse las que en su momento puedan dictar las comunidades autónomas. En ellas se deja margen para que las entidades locales puedan desarrollar su

propio modelo, completando sus previsiones, y atendiendo, asimismo, a los fines que persigue aquella y los principios que establece para ese cometido, como modo de asegurar una homogeneidad mínima en los muy diversos procesos de implantación que pueden darse. Con ello se podrá garantizar un tratamiento común de los ciudadanos cuando se relacionen por medios electrónicos con cualquier administración.

No podemos concluir sin mencionar el hecho de la aprobación del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPDP, constituye una ocasión inmejorable para que cada municipio revise el nivel de cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales, sobre todo por lo que respecta a las medidas de seguridad aplicables a los tratamientos automatizados. En concreto, debería comprobarse si es necesario proceder a la creación y declaración de nuevos ficheros como consecuencia de tales tratamientos, si se han puesto en marcha las garantías técnicas y organizativas que impidan los acceso indebidos o no justificados – tanto desde la propia organización como, asimismo, desde el exterior a través de Internet, si se ofrece la información legalmente exigible a la hora de recabar datos personales por medios electrónicos o, sin ánimo exhaustivo, si las difusiones de información que se realizan a través de la sede electrónica o, en general, del sitio web municipal se encuentran amparadas legalmente y respetan las exigencias del principio de proporcionalidad.

Por último, y a raíz de lo expuesto a lo largo de este Trabajo, podemos hacernos las siguientes preguntas, o ¿afirmaciones?:

¿Cumple la Administración Pública la Ley de Protección de Datos?

La Administración Pública hace lo suficiente por cumplir la Ley de Protección de Datos.

¿Constituye la Administración Pública un ejemplo de cumplimiento de la que es sin lugar a dudas una de las Leyes más importantes de las que le afectan, a saber, la normativa de protección de datos?

En virtud de todo lo examinado hasta ahora podemos colegir que cumplir la Ley de Protección de Datos no es tarea fácil y más aún en organizaciones complejas donde el servicio público prima sobre otro tipo de intereses.

Ahora que vamos inexorablemente hacia la administración electrónica y la mecanización de procedimientos debe existir una verdadera estrategia a nivel administración para invertir en soluciones que aporte valor al cumplimiento normativo. Si importante es cumplir con la Ley, tanto o más importante es, si cabe, tener una estrategia clara para que ese cumplimiento sea real desde el punto de vista formal.

14.- Agradecimientos

No quisiera dar por finalizado este trabajo sin expresar mi más sincero agradecimiento a las personas que con su ayuda desinteresada han contribuido en la elaboración de este Trabajo Fin de Grado. Quiero agradecer muy especialmente al profesor *D. Lorenzo Mellado*, mi tutor, tanto su apoyo moral como su valiosísima colaboración, sin la cual este Trabajo Fin de Grado no hubiera sido posible. También me gustaría agradecer al profesor *D. Francisco González* su apoyo y correcciones gramaticales. Gracias a todos los compañeros que en algún momento a lo largo de la elaboración de este trabajo han tenido a bien realizar oportunas y acertadas sugerencias, recomendaciones u opiniones. Cualquier error o impresión que permanezca es, por supuesto, única y exclusivamente responsabilidad mía.

.... Y sobre todo, gracias al equipo humano que integra la *UNIVERSIDAD DE ALMERÍA* en general, que año tras año me ha ido haciendo un poco más profesional y más sensible con respecto a la dinámica de la Universidad.

....Y, como no, a mi familia: mujer e hijos, mi mejor proyecto.

15.- Bibliografía Consultada

- AGENCIA PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.
Protección de datos personales para Servicios Sociales Públicos. Edición Thomson Civitas. Mayo 2008. Madrid
- ÁLAMO GONZÁLEZ, NAYRA. La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre la Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo. *Revista Española de Derecho Administrativo* 133 (2007)
- BELL, JUDITH. *Cómo hacer tu primer trabajo de investigación*. Gedisa editorial. 2002.
- BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS. Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. *Revista Española de Derecho Administrativo* 136 (2007).
- CERRILLO i MARTINEZ, AGUSTIN. GALÁN GALÁN, ALFREDO. Informe sobre la administración electrónica local. Fundació Carles Pi I Sunyer. 2008.
- CERRILLO i MARTINEZ, AGUSTIN. La información administrativa por internet en la Administración local” *Revista de Estudios locales* extra julio (2004).
- Guía de protección de datos personales para Universidades. ISBN 84-932686-4-X. Thomson Civitas. 2004.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. Protección de datos y administración electrónica en el ámbito municipal.
- TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. Transparencia administrativa y protección de datos personales. V encuentro entre agencias autonómicas de protección de Datos personales. Thomson Civitas. 2008.
- TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. La Administración electrónica y la protección de datos personales. *Revista Jurídica de Castilla y León*.
- VALERO TORRIJOS, JULIÁN. Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos. *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2007c.