

DEFENSORES DEL PUEBLO Y AUTORIDADES DE CONTROL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NUEVAS PERSPECTIVAS DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE¹.

Ángel COBACHO LÓPEZ
Julian VALERO TORRIJOS

SUMARIO: I. La garantía institucional de las autoridades de control desde la perspectiva europea: 1.1. El marco normativo general y la necesaria independencia de las autoridades de control en materia de protección de datos personales; 1.2. El Supervisor Europeo de Protección de Datos: un ejemplo de autoridad independiente especializada; II. La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la configuración institucional de las autoridades de control: 2.1. Antecedentes de hecho; 2.2. Fundamentación jurídica y fallo. III. La configuración legal de las autoridades de control en materia de protección de datos: la opción del legislador español: 3.1. La caracterización de la Agencia Española de Protección de Datos como Administración independiente; 3.2. La configuración legal de la independencia en las autoridades autonómicas de control; 3.3. El contexto actual y su incidencia en las autoridades de control autonómicas: ¿es posible otro modelo? V. El caso de las Comunidades Autónomas que carecen de autoridad de control propia en materia de protección de datos: una propuesta ante la complejidad propia de la sociedad de la información: 5.1. Planteamiento de la cuestión; 5.2. La convivencia entre Defensorías del Pueblo y Agencias de Protección de Datos: acercamiento a su delimitación competencial. VI. Una propuesta final: las defensorías del pueblo en Iberoamérica y la protección de los datos personales de los ciudadanos realizados por las Administraciones Públicas. VII. Bibliografía.

RESUMEN: Este artículo propone un replanteamiento de la actual configuración y funcionamiento de las autoridades de control en materia de protección de datos. A través de la reciente Jurisprudencia del TJUE en la materia y desde el marco normativo europeo, encabezado por la Directiva 95/46/CE, sugerimos la posibilidad de que las Defensorías del Pueblo españolas asuman o amplíen aquellas de sus competencias referidas al derecho a la autodeterminación informativa reconocido en el art. 18.4 de nuestra Constitución.

ABSTRACT: This article suggests a reconsideration of the current configuration and operation of the supervisory authorities on data protection. Through the recent jurisprudence of the ECJ in the field and from the European regulatory framework, headed by Directive 95/46/EC, we suggest the possibility that the Spanish Ombudsmen take or extend those of its powers relating to the right to informational self-determination recognized in art. 18.4 of our Constitution.

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto “*Los desafíos jurídicos de Internet para la protección de los datos personales: hacia un marco normativo de tercera generación*”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (ref. DER2009-09157).

Palabras clave: autoridades de control, protección de datos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, defensores del pueblo, agencias de protección de datos.

Tags: supervisory authorities, data protection, Court of Justice of the European Union, ombudsmen, data protection agencies.

I. La garantía institucional de las autoridades de control desde la perspectiva europea

1.1. *El marco normativo general y la necesaria independencia de las autoridades de control en materia de protección de datos personales*

La Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, constituye el texto de referencia, en el ámbito europeo, en materia de protección de datos personales. A través de ella se inauguró un marco normativo orientado a establecer un equilibrio entre un nivel elevado de protección de la vida privada de las personas físicas y la libre circulación de datos personales dentro de la Unión Europea. Con ese propósito, la Directiva fijó límites estrictos para la recogida y utilización de los datos personales y promovió la creación, en cada Estado miembro, de un organismo nacional independiente encargado de la protección de dichos datos personales.

En concreto, su artículo 28² compele a los Estados miembros a disponer de «una o más autoridades públicas [que] se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las

² Por la especial relevancia que reviste, creemos oportuna su transcripción literal:

«Artículo 28. Autoridad de Control.

1. Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas, se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva. Estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia.

2. Los Estados miembros dispondrán que se consulte a las autoridades de control en el momento de la elaboración de las medidas reglamentarias o administrativas relativas a la protección de los derechos y libertades de las personas en lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal.

3. La autoridad de control dispondrá, en particular, de:

-poderes de investigación, como el derecho de acceder a los datos que sean objeto de un tratamiento y el de recabar toda la información necesaria para el cumplimiento de su misión de control;

-poderes efectivos de intervención, como, por ejemplo, el de formular dictámenes antes de realizar los tratamientos, con arreglo al artículo 20, y garantizar una publicación adecuada de dichos dictámenes, o el de ordenar el bloqueo, la supresión o la destrucción de datos, o incluso prohibir provisional o definitivamente un tratamiento, o el de dirigir una advertencia o amonestación al responsable del tratamiento o el de someter la cuestión a los parlamentos u otras instituciones políticas nacionales;

-capacidad procesal en caso de infracciones a las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva o de poner dichas infracciones en conocimiento de la autoridad judicial.

Las decisiones de la autoridad de control lesivas de derechos podrán ser objeto de recurso jurisdiccional.

4. Toda autoridad de control entenderá de las solicitudes que cualquier persona, o cualquier asociación que la represente, le presente en relación con la protección de sus derechos y libertades respecto del tratamiento de datos personales. Esa persona será informada del curso dado a su solicitud.

Toda autoridad de control entenderá, en particular, de las solicitudes de verificación de la licitud de un tratamiento que le presente cualquier persona cuando sean de aplicación las disposiciones nacionales tomadas en virtud del artículo 13 de la presente Directiva. Dicha persona será informada en todos los casos de que ha tenido lugar una verificación.

5. Toda autoridad de control presentará periódicamente un informe sobre sus actividades. Dicho informe será publicado.

disposiciones adoptadas por ellos» en sus actos de aplicación de las disposiciones contenidas en ella. Por lo que se verá a continuación, es significativo resaltar en este punto que el apartado primero del artículo 28 de la Directiva hace expresa mención al principio de independencia.

Esta configuración institucional de las autoridades de control en materia de protección de los datos personales de los ciudadanos fue reforzada por el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al señalar que el respeto a la normativa reguladora de este derecho «quedará sujeto al control de una autoridad *independiente*».

En consecuencia, la independencia de las autoridades de control en materia de protección de datos personales constituye la principal exigencia institucional a que deben someterse, y se convierte así en la principal de las garantías del derecho fundamental a la protección de los datos personales de los ciudadanos, más allá de la inexcusable garantía de control judicial que consagra el artículo 106 de la Constitución Española en conexión con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24. Esta característica adquiere una singular relevancia en el caso de los tratamientos de datos personales por parte de las Administraciones Públicas.

Así, más allá de las intervenciones que puedan llevar a cabo los órganos judiciales, la atribución de tales funciones de control a una institución administrativa obliga, bien a crear un nuevo organismo dotado de independencia respecto de las entidades sometidas a su control, bien, en su caso, a asignar tales funciones a otra ya existente que respete dicha exigencia en su configuración institucional.

1.2. El Supervisor Europeo de Protección de Datos: un ejemplo de autoridad independiente especializada

Para la consecución de las previsiones del art. 28 de la Directiva, en el seno de la Unión Europea, el capítulo quinto del Reglamento nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, se refiere a la figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD).

El SEPD sirve, así, de paradigma de autoridad de control especializada en materia de protección de datos personales. Las autoridades nacionales deberán, con las peculiaridades

6. Toda autoridad de control será competente, sean cuales sean las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate, para ejercer en el territorio de su propio Estado miembro los poderes que se le atribuyen en virtud del apartado 3 del presente artículo. Dicha autoridad podrá ser instada a ejercer sus poderes por una autoridad de otro Estado miembro.

Las autoridades de control cooperarán entre sí en la medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones, en particular mediante el intercambio de información que estimen útil.

7. Los Estados miembros dispondrán que los miembros y agentes de las autoridades de control estarán sujetos, incluso después de haber cesado en sus funciones, al deber de secreto profesional sobre informaciones confidenciales a las que hayan tenido acceso.»

propias de cada Estado, respetar los principios rectores de actuación del SEPD, que no son otros que los recogidos en el art. 28 de la Directiva.

En sus considerandos, el Reglamento 45/2001 expone la necesidad, no sólo de un elenco adecuado de los derechos de los ciudadanos en materia de protección de datos, sino igualmente de contar con un sistema proporcionado de sanciones para los infractores y un organismo supervisor *independiente* (c. 2) responsable de controlar la aplicación de los actos comunitarios a las instituciones y organismos competentes (c. 3). El art. 1.2 señala como primera atribución del SEPD la vigilancia de la correcta aplicación de las disposiciones del Reglamento a todas las operaciones de tratamiento realizadas por las instituciones y organismos comunitarios (art. 1.2).

Igualmente, se le confiere la potestad de control previo para aquellos tratamientos que pudieran comportar riesgos específicos para los derechos y libertades de los interesados en razón de su naturaleza, alcance u objetivos, tales como tratamientos de datos relativos a la salud, o a sospechas, infracciones, condenas penales o medidas de seguridad; tratamientos destinados a evaluar aspectos de la personalidad del individuo, como su competencia, rendimiento o conducta; tratamientos que permitan interconexiones entre datos tratados para fines diferentes, que no estén previstas en la legislación nacional o comunitaria; y tratamientos, por último, destinados a excluir a personas de un derecho, una prestación o un contrato (arts. 1 y 2).

Estos controles previos serán realizados por el SEPD después de recibir una notificación del responsable de la protección de datos, quien, ante la duda de encontrarse o no ante uno de los supuestos contemplados en el Reglamento, consultará al Supervisor, quien gozará de un plazo de dos meses, ampliable en el caso de que requiera información (hasta que la reciba) o bien cuando por la complejidad del expediente resultara necesario recurrir a una prórroga del plazo preestablecido, prórroga que adoptará el propio Supervisor y que en ningún caso excederá de dos meses (art. 4).

Asimismo, el Reglamento le atribuye otras funciones, entre las que destaca la obligación de ser consultado por las instituciones y los organismos comunitarios cuando elabore medidas, legislativas o administrativas, relativas a la protección de los derechos y libertades de las personas en relación con el tratamiento de datos personales (art. 28), así como la posibilidad de interponer los recursos oportunos a instancia de los interesados, que podrán presentarle reclamaciones en los casos en que consideren que se han violado sus derechos relativos a la protección y el tratamiento de datos personales por parte de una institución o de un organismo comunitario (art. 32.2).

El Capítulo V del Reglamento (arts. 41-48) se encarga, por su parte, de desarrollar en detalle la configuración del SEPD. A lo que a este artículo afecta, conviene hacer especial referencia al art. 44, relativo a la total independencia que informará en todo caso las actuaciones del SEPD, que no solicitará ni admitirá instrucciones de nadie en el ejercicio de sus funciones y que deberá necesariamente abstenerse de toda acción incompatible con sus funciones y de desempeñar, durante su mandato, cualquier otra actividad profesional, retribuida o no. Incluso se apunta que «tras la finalización de su mandato, el Supervisor Europeo de Protección de Datos actuará con integridad y discreción en lo que respecta a la aceptación de nombramientos y privilegios» (art. 44.4).

Los artículos 46 y 47 elaboran un complejo entramado de funciones y competencias, respectivamente, y a ellos nos remitimos para su consulta con la finalidad de no extendernos innecesariamente sobre este particular, máxime cuando el tenor de los artículos es claro y ofrece poco lugar a la duda³.

Finalmente, el SEPD tiene la obligación, al igual que otras autoridades de control de semejante naturaleza en ámbito nacional o supranacional —piénsese en el mismo Defensor del Pueblo español—, de presentar anualmente un informe público sobre sus actividades, en este caso ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, e igualmente ante las demás instituciones y organismos comunitarios, que podrán presentar comentarios con la finalidad de establecer un debate acerca del informe en el seno del Parlamento Europeo (art. 48).

II. La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la configuración institucional de las autoridades de control

Expuesto lo anterior, es momento de adentrarnos en el análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 9 de marzo de 2010, que parte de ese marco normativo e institucional y nos ofrece nuevas perspectivas en la futura configuración de las autoridades de control en materia de protección de datos personales.

2.1. Antecedentes de hecho

El 22 de noviembre de 2007, la Comisión Europea, apoyada por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, interpuso un recurso ante el TJUE contra la República Federal de Alemania, por incumplimiento de la Directiva 95/46/CE.

La parte actora solicitaba al Tribunal que declarase que el incumplimiento de la República Federal de Alemania de sus obligaciones en virtud del artículo 28.1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46, puesto que se somete a la tutela del Estado a las autoridades de control competentes para supervisar en el ámbito de los *Länder* el tratamiento de datos personales por parte de particulares y empresas no públicas.

El asunto se dirimió en la Gran Sala del TJUE y dio lugar a su sentencia de 9 de marzo de 2010.

³ Entre las funciones, no obstante, podríamos destacar las que conciernen a la investigación de las reclamaciones que se presenten ante él, o las de asesoramiento a instituciones y organismos comunitarios sobre asuntos relacionados con el tratamiento de datos personales, así como las de colaboración con las autoridades de control nacionales a las que se refiere el artículo 28 de la Directiva 95/46/CE. Sus competencias son amplias e incluyen asesoramiento a las personas que lo requieran, capacidad amonestadora para autoridades responsables del tratamiento de datos que infrinjan la normativa en vigor, potestad de elevar un asunto al TJUE. Para el ejercicio de sus funciones, el SEPD está habilitado para obtener los datos e informaciones que estime pertinentes para el desarrollo de sus investigaciones, y de igual modo para acceder a locales y sedes de organismos en los que se lleven a cabo actividades relacionadas con su actividad.

En lo que hace referencia a los antecedentes fácticos, tal y como expone la mencionada sentencia, en Alemania, «el tratamiento de datos personales efectuado por los organismos públicos se vigila, a escala federal, por el *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (delegado federal para la protección de datos y la libertad de información) y, en los *Länder*, por los *Landesdatenschutzbeauftragte* (delegados para la protección de datos de los *Länder*)».

Todos estos delegados son responsables únicamente ante su respectivo Parlamento y normalmente no están sometidos a ninguna clase de tutela, instrucciones o influencia de otro tipo por parte de los organismos públicos sujetos a su control. En cambio, la estructura de las autoridades encargadas de vigilar el tratamiento de estos datos por el sector no público varía de un *Land* a otro. No obstante, todos los ordenamientos jurídicos de los *Länder* coinciden en someter expresamente a dichas autoridades de control a la tutela del Estado» (ff.jj. 9 y 10).

Existe en Alemania, por tanto, una diferencia sustancial en cuanto al régimen jurídico de las respectivas autoridades de control, según el tratamiento de datos personales provenga del sector público o del privado. Fue precisamente la tutela estatal sobre las autoridades de los *Länder* competentes para supervisar el tratamiento de datos de este último sector lo que provocó el recurso de la Comisión europea, ante la posibilidad de que pudiera tratarse de una vulneración del principio de independencia al que ya se ha hecho referencia.

2.2. Fundamentación jurídica y fallo

La Comisión sostuvo un sentido amplio del concepto de «total independencia», entendido como la exigencia de que las autoridades estén exentas de toda influencia, tanto si ésta es ejercida por otras autoridades como si es ajena a la Administración (f.j. 15).

Por su parte, los representantes de la República Federal de Alemania defendieron una interpretación más estricta y alegaron que el artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46/CE exige la independencia funcional de las autoridades de control, en el sentido de que éstas deben ser independientes del sector —en este caso del sector privado—, sujeto a su control y no deben estar expuestas a influencias externas, pero desde la premisa de que la tutela que el Estado ejerce en los *Länder* alemanes no constituye tanto una influencia externa como un mecanismo de vigilancia interna de la Administración (cfr. f.j. 16).

Planteado el debate en esos términos, el razonamiento del Tribunal discurre por cauces tendentes a asegurar la independencia real, formal y material, de las autoridades de control de protección y tratamiento de datos en la Unión Europea y, así, exigió para las autoridades nacionales creadas al amparo del artículo 28 de la Directiva, la misma ausencia de influencias externas o internas que prevé el artículo 44 del Reglamento referente al SEPD⁴.

⁴ Son ilustrativos, a tal efecto, los siguientes extractos de la STJE objeto de nuestro análisis: «Esta independencia excluye no sólo cualquier influencia que pudieran ejercer los organismos sujetos a control, sino también toda orden o influencia externa, directa o indirecta, que pudiera poner en peligro el cumplimiento de la tarea que corresponde a dichas autoridades de establecer un justo equilibrio entre la protección del derecho a la intimidad y la libre circulación de datos personales» (f.j. 30). «A este respecto, ha de señalarse que la tutela del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, permite en principio al Gobierno del *Land* interesado o a un órgano de la administración dependiente de dicho Gobierno influir, directa o indirectamente, en las decisiones de las autoridades de control o, incluso, anular o sustituir estas

Por todo lo anterior, el Tribunal ratificó la infracción en que la República Federal de Alemania había incurrido al no observar las obligaciones impuestas en el artículo 28, apartado 1, segundo párrafo, de la Directiva 95/46/CE, puesto que el régimen jurídico de las autoridades encargadas de vigilar en los diferentes *Länder* el tratamiento de datos personales efectuado por organismos no públicos, no ofrecía suficientes garantías de independencia.

III. La configuración legal de las autoridades de control en materia de protección de datos: la opción del legislador español

En el caso del modelo español de autoridades de control, el legislador ha optado por establecer, de un lado, una institución específica en el ámbito estatal y, de otro, por admitir la posibilidad de que las Comunidades Autónomas configuren sus propias autoridades de control.

3.1. La caracterización de la Agencia Española de Protección de Datos como Administración independiente

El art. 35 de la LOPD creó la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) como 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». Si tomamos en consideración la función de garantía que le corresponde en relación con el derecho fundamental garantizado por el artículo 18.4 de la Constitución, podríamos considerar que obedece a uno de los modelos característicos de lo que se han venido a denominar Administraciones independientes⁵.

Se sigue, por tanto, un modelo centralizado en la protección de este derecho característico del ámbito europeo, frente a un sistema difuso propio del ordenamiento norteamericano. Tal y como ha destacado FERNÁNDEZ SALMERÓN⁶, frente a la característica propia de este último en que la tutela corresponde inicialmente a los titulares de los datos, en el ámbito europeo se ha consolidado la opción de encomendar dicha función a una autoridad pública especializada, a la que se atribuyen especiales poderes de vigilancia e inspección, autorización preventiva, sanción y mantenimiento de un sistema informativo que facilite a los particulares el ejercicio de los derechos.

Su estatuto fue aprobado por el RD 428/1993, modificado éste a su vez por el RD 156/1996, de 2 de febrero (que designó a la Agencia como representante español a los efectos del

decisiones» (f.j. 32). «Además, debe subrayarse que la mera posibilidad de que las autoridades de tutela puedan ejercer influencia política sobre las decisiones de las autoridades de control es suficiente para obstaculizar el ejercicio independiente de las funciones de éstas. Por un lado, como señaló la Comisión, podría darse en tal caso una «obediencia anticipada» de las autoridades de control a la vista de la práctica decisoria de la autoridad de tutela. Por otro, el papel de guardianas del derecho a la intimidad que asumen las autoridades de control exige que sus decisiones y, por tanto, ellas mismas, estén por encima de toda sospecha de parcialidad» (f.j. 36).

⁵ A este respecto, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, pp. 180 y ss.; y RALLO LOMBARTE, 2002.

⁶ FERNÁNDEZ SALMERÓN, 2003, pp. 397 y 398.

artículo 29 de la Directiva 95/46/CE); y por el RD 1665/2008, de 17 de octubre, relativo al modo de proceder en caso que de concurra supuesto de ausencia, vacancia, enfermedad, abstención o recusación del Director de la Agencia. Lleva a cabo sus funciones de inspectoras a través de la Inspección de Datos (arts. 27-29 RD 428/1993), con competencias para investigar, de oficio o a instancia de parte, tanto locales como equipos informáticos.

Si bien es abundante la literatura jurídica acerca de la AEPD no procede ahora profundizar en su régimen jurídico más que lo estrictamente necesario para identificarla como la autoridad de control que, conforme al art. 28 de la Directiva, se encarga de velar en España por el cumplimiento de la normativa existente en materia de protección de datos de carácter personal y demás funciones que le atribuye el art. 37 LOPD.

En concreto, su independencia se concreta fundamentalmente a través de la configuración institucional que recibe su Director, que habrá de ejercer sus funciones con plena independencia y objetividad, según señala el artículo 36.2 LOPD. Por ello, aun cuando su nombramiento corresponda al Consejo de Ministros de entre quienes compongan el Consejo Consultivo de la Agencia, sólo cesará antes de la expiración de su mandato de cuatro años «a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción de expediente, en el que necesariamente serán oídos los restantes miembros del Consejo Consultivo, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena por delito doloso». Se trata, por tanto, de la principal manifestación en que se concreta la independencia de la propia Agencia como autoridad de control.

3.2. La configuración legal de la independencia en las autoridades autonómicas de control

Por su parte, el artículo 41.1 LOPD permite que ciertas funciones asignadas con carácter general a la AEPD sean «ejercidas, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control, a los que garantizarán plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido».

Se trata, por tanto, de una mera posibilidad que ha llevado hasta la fecha a la creación únicamente de tres autoridades de control por parte de las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y el País Vasco⁷. Sin embargo, como señala el citado precepto, su ámbito competencial se encuentra reducido a los ficheros creados o gestionados por las Administraciones autonómica y local del referido ámbito territorial, de manera que, por lo que se refiere al sector privado, las competencias siguen encontrándose en poder de la AEPD, dualidad que tiene gran relevancia por lo que respecta al objeto de este trabajo tal y como señalaremos más adelante.

⁷ Por lo que se refiere a la valoración que a este respecto ha realizado el Tribunal Constitucional, véase GUICHOT REINA, 2005, pp. 454 a 456.

Ahora bien, dicha limitación ha de ser objeto de una precisión adicional por lo que se refiere a la Autoridad Catalana de Protección de Datos. En concreto, según dispone el artículo 3 de la Ley autonómica 32/2010, por la que se configura este organismo, también ejercerá sus funciones sobre los ficheros y tratamientos que lleven a cabo por parte de entidades privadas en tres supuestos: que las mismas se encuentren bajo control de la Generalidad; que presten servicios públicos; o, en su caso, que cumplan funciones públicas con relación a materias que sean competencia de la Generalidad o de los entes locales. En todo caso, se trata de una opción concreta del legislador catalán que en modo alguno viene impuesta en la LOPD, de manera que resulta irrelevante para su configuración como entidad independiente en tanto que garantía de la efectividad del derecho a la protección de los datos personales afectados por dichos ficheros y tratamientos. En otras palabras, tal y como sucede en Madrid y el País Vasco, las respectivas autoridades de control no han asumido esas funciones y, en consecuencia, siguen atribuidas a la AEPD.

De cualquier modo, como señala el artículo 41 LOPD, el único límite expreso a la configuración institucional de cada una de las autoridades de control por parte de los respectivos legisladores autonómicos se reduce a su «plena independencia y objetividad», sin que en modo alguno se requiera optar por un modelo de entidad especializada cuyo ámbito material de competencias se restrinja a la protección de los datos de carácter personal de los ciudadanos⁸.

Desde esta perspectiva, hay que partir del carácter facultativo de la existencia de las autoridades de control autonómico, de manera que en los supuestos en que no se haya procedido a creación las competencias en el ámbito del sector público seguirán en manos de la AEPD, circunstancia que puede plantear serios problemas en cuanto a la efectividad de la garantía que esta entidad puede ofrecer tal y como veremos a continuación.

En consecuencia, una vez que la existencia de autoridades especializadas no resulta preceptiva, nada obsta para que los legisladores autonómicos puedan atribuir estas competencias a otras instituciones dotadas de un estatuto independiente cuyo ámbito material de actuación tenga carácter general, tal y como sucede singularmente con las defensorías del pueblo autonómicas.

3.3. El contexto actual y su incidencia en las autoridades de control autonómicas: ¿es posible otro modelo?

En las actuales circunstancias de crisis económica la creación de nuevas autoridades de control por parte de las Comunidades Autónomas para garantizar de una manera más efectiva la protección de los datos personales de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones autonómicas y local resulta ciertamente una utopía, de manera que las limitaciones presupuestarias han terminado por convertirse en el principal freno para el desarrollo de un sistema institucional de garantía homogéneo para todos los ciudadanos. Más aún, incluso se ha abierto un debate político en el que se llega a plantear incluso la desaparición de alguna de las autoridades de control, precisamente ante la necesidad de

⁸ A este respecto, la STSJ de Cataluña 632/2008, de 9 de julio, anuló el cese del Director de la entonces Agencia Catalana de Protección de Datos al considerar que no se encontraba suficientemente fundado en alguna de las causas tasadas que establecía la normativa entonces en vigor.

reducir gastos y previa toma en consideración del hecho de la posibilidad de que las competencias en la materia volvieran a ser ejercidas por la AEPD⁹, tal y como sucede en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la realidad demuestra que la citada Agencia estatal se encuentra desbordada en sus funciones¹⁰ ya que, al margen de los más de dos millones de ficheros declarados en el ámbito privado, lo cierto es que debe controlar más de cien mil del sector público en los que, precisamente, se encuentran la mayor cantidad de datos personales de los ciudadanos¹¹. Más aún, como consecuencia del notable incremento de los procedimientos que ha de tramitar dicha institución y del considerable aumento, cuantitativo y cualitativo, de los tratamientos de datos personales como consecuencia de la generalización de Internet y la Administración electrónica.

En este contexto, ¿no podría plantearse la asignación de las competencias sobre ficheros públicos locales y autonómicos a las defensorías del pueblo en la medida que cumplan con la inexcusable exigencia de independencia antes referida? Resulta, por tanto, imprescindible determinar si su configuración institucional permitiría, a la vista del análisis realizado en las páginas anteriores, cumplir con las garantías institucionales exigidas por la normativa europea y el artículo 41 LOPD.

IV. Las defensorías del pueblo, garantía institucional para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos

La Constitución española prevé una serie de medidas garantistas de la eficacia y observancia de los derechos fundamentales reconocidos en su Título I. Algunas de ellas, denominadas genéricas, comprenden una serie de mecanismos encargados, en abstracto, de evitar que la actuación de los poderes públicos o incluso de particulares pudiera redundar en un desconocimiento o conculcación de tales derechos fundamentales¹². Otras, las conocidas como específicas o jurisdiccionales, funcionan como *instrumentos reactivos*, recursos que se ofrecen a los ciudadanos para que puedan denunciar presuntas vulneraciones en el ejercicio de sus derechos, y obtener, bien su preservación, bien su reparación o restablecimiento en caso de que sean necesarios¹³.

⁹ <http://www.europapress.es/madrid/noticia-upyd-pedira-supresion-agencia-madrilena-proteccion-datos-20110922173229.html> (visitada por última vez el 15 de octubre de 2011).

¹⁰ A este respecto, debe tenerse en cuenta que, como afirma M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, al sistema de autoridades independientes de control se le reprocha que su óptimo funcionamiento sólo puede tener lugar en situaciones en que el número de ficheros sea limitado (*La protección de los datos personales...*, cit., p. 399).

¹¹ Datos recogidos de la Memoria 2010, p. 71.

¹² Entre ellas se encuentran la aplicación directa de los derechos fundamentales, la reserva de Ley, el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales o los supuestos en los que se prevé su suspensión y que configuran el denominado derecho de excepción (estados de alarma, excepción y sitio).

¹³ Básicamente, las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales hacen referencia a los procedimientos previstos en el artículo 53 CE, esto es, al proceso basado en los principios de preferencia y sumariedad ante los Tribunales ordinarios, de un lado, y al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de otro.

Entre unas y otras medidas —pues no se trata de una garantía genérica propiamente dicha ni desde luego reviste naturaleza jurisdiccional— encontramos la institución del Defensor del Pueblo, figura recogida en el artículo 54 CE y perfilada por la LO 3/1981, de 6 de abril (LODP), que desarrolló su configuración y atribuciones como «alto comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales» (art. 1)¹⁴.

Además, al amparo del art. 149.2 de la Constitución Española (CE) y del 12.2 de la LODP, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en la materia, y cuentan con órganos similares cuya función se encamina igualmente a salvaguardar los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Podemos resumir los rasgos de identidad de las defensorías del pueblo y remarcar que su competencia se extiende a cualquier actividad de autoridades, funcionarios o personas al servicio de cualquier Administración Pública susceptibles de ser vulneradoras de derechos fundamentales, y que para el desarrollo de sus investigaciones cuenta con facultades inspectoras y de investigación, entre las cuales se incluye la obligación legal de los funcionarios correspondientes de prestarle colaboración e información de cualquier tipo que pudiera requerir.

La naturaleza de las defensorías no es ejecutiva, sino de carácter mediador. No tienen potestad sancionadora directa, y su eficacia se basa más bien en el carácter persuasivo de sus indagaciones; en las advertencias o recomendaciones que puede sugerir a las autoridades o funcionarios y a sus superiores; y, desde luego, en la publicidad de todas sus actuaciones, que encuentra su mejor plasmación en el informe anual que ha de emitir ante las Cortes Generales y en el que constan los frutos de su actividad y la relación de sus resultados.

Conviene recordar que, respecto a las autoridades de control de los derechos fundamentales en general, en nuestro país convive el Defensor del Pueblo estatal con otras autoridades de ámbito autonómico, mencionadas por los respectivos Estatutos de Autonomía y cuyo régimen jurídico se recoge en los ulteriores reglamentos de desarrollo de cada Comunidad Autónoma¹⁵.

Los defensores del pueblo, tanto el estatal como los autonómicos, se encargan de garantizar la observancia y cumplimiento por parte de las Administraciones públicas de los derechos fundamentales reconocidos en el título primero de nuestra Constitución, entre los cuales figura el derecho a la protección y tratamiento adecuado de los datos personales (art. 18.4).

Tal y como sucede con las defensorías del pueblo, las autoridades autonómicas de control especializadas en materia de protección de datos carecen en principio de potestad ejecutiva y sancionadora por lo que se refiere a las Administraciones Públicas, si bien en algunos casos como el catalán y el vasco sí se reconoce la competencia sancionadora de naturaleza económica en relación con las entidades privadas respecto de los ficheros y tratamientos del

¹⁴ Sobre la figura del Defensor del Pueblo, pueden consultarse las obras de VERA SANTOS, 2002; o ASTARLOA VICENTE, 1994.

¹⁵ Actualmente, todas las Comunidades Autónomas excepto Extremadura, Baleares y Cantabria, cuentan con Defensor del Pueblo autonómico.

sector público. En todo caso, en la medida que en estas Comunidades Autónomas sí existe una autoridad especializada, con el marco jurídico en vigor no tendría mucho sentido plantear la asunción de las competencias en materia de protección de datos por parte de las respectivas defensorías del pueblo, ya que su configuración institucional no contempla la atribución de la potestad sancionadora. En consecuencia, el planteamiento que se realiza en este trabajo ha de limitarse necesariamente al resto de las Comunidades Autónomas.

Parece poco probable, a la luz de la normativa en vigor, pensar que en España pudiera darse un caso análogo al alemán en el supuesto de que se llegara a atribuir a las defensorías del pueblo las competencias en materia de protección de datos personales sobre los ficheros y tratamientos del sector público autonómico y, en su caso, local. En efecto, por lo que se refiere al Defensor estatal, sus competencias y principios inspiradores de las autoridades personales de control autonómicas están fuertemente inspiradas en el modelo diseñado por la LODP (cfr. arts. 6 y 7), y ésta se encarga en varios de sus preceptos de ofrecer suficientes garantías para asegurar la necesaria independencia del Alto Comisionado¹⁶.

Así se establece expresamente, además, en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, que señala en su preámbulo que «la preeminente finalidad de estas instituciones y sus especiales características requieren que sean dotados de las prerrogativas y garantías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, con independencia y efectividad, similarmente a lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, Reguladora del Defensor del Pueblo»¹⁷.

¹⁶ Sirvan, a título meramente ejemplificativo, los tenores de sus artículos sexto y séptimo:

Art. 6: «1. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñara sus funciones con autonomía y según su criterio. 2. El Defensor del Pueblo gozará de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo. 3. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Artículo 7: «1. La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. 2. El Defensor del Pueblo deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento. 3. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquella se hubiere producido.»

¹⁷ Para ello les confiere garantías tales como la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial (art. 1.1 Ley 36/1985), o mecanismos más específicos tales como los contenidos en los artículos 16 (inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones), 19 (cooperación de los poderes públicos), 24 (medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora) y 26 (ejercicio de acciones de responsabilidad), entre otras (*ibidem*, art. 1.2).

V. El caso de las Comunidades Autónomas que carecen de autoridad de control propia en materia de protección de datos: una propuesta ante la complejidad propia de la sociedad de la información

5.1. Planteamiento de la cuestión

Una lectura detenida de la STJE de 9 de marzo de 2010 puede ofrecernos un enfoque muy interesante acerca de las autoridades de control que velan por el correcto cumplimiento de la normativa atinente a la protección de los datos personales, al menos en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de una agencia propia de protección de datos (es decir, como ya se ha dicho, todas salvo Madrid, Cataluña y País Vasco).

El escenario más común, a día de hoy, desde la actual configuración de las Agencias de Protección de Datos y de las Defensorías del Pueblo autonómicas será aquel en el que el ciudadano, ante una presunta vulneración de su derecho a la protección de datos, pueda dirigir su pretensión, además de ante el Defensor del Pueblo estatal y la AEPD, ante el Defensor del Pueblo de su respectiva autonomía.

Tres comunidades autónomas con Agencia propia y otras tres que aún no han desarrollado sus defensorías del pueblo pese a contar con previsión estatutaria constituirían las salvedades a esta regla general. El contexto más frecuente es aquel en el que existen Defensores del Pueblo autonómicos pero no conviven con Agencias autonómicas de protección de datos.

No parece, además, probable, que la situación vaya a cambiar a corto plazo, debido —de nuevo— a los recortes presupuestarios que está acarreado la delicada situación económica que atraviesa nuestro país. Ni, por una parte, es previsible la creación de defensorías del pueblo en Baleares, Cantabria o Extremadura, pues además de las causas económicas se alega que no es urgente la creación de estas defensorías cuando ya existe un defensor estatal que puede asumir funciones similares (conclusión, cuanto menos, discutible); ni, por otro lado, en cuanto a las agencias de protección de datos, algunos intentos fallidos y desde luego la crisis económica convierten en poco probable la posibilidad de crecimiento del número estas agencias más allá de las tres autonómicas ya creadas, como se dijo, en el País Vasco, Cataluña y Madrid, a pesar de las previsiones estatutarias.

Partimos de la premisa de que los defensores del pueblo autonómicos, al igual que el estatal, son competentes para la defensa de los derechos de los ciudadanos ante las eventuales vulneraciones que pudieran darse en sus respectivas demarcaciones territoriales por las correspondientes Administraciones Públicas de ámbito infraestatal, en particular el derecho fundamental a la protección de sus datos de carácter personal reconocido en el art. 18.4 CE.

No conviene olvidar, en cualquier caso, que en esta línea de concurrencia competencial entre agencias y defensorías, han existido autores que han considerado que las agencias de protección de datos son órganos más especializados que los defensores del pueblo y que la normativa existente sobre ellas es ley especial que prevalece sobre la genérica, representada en este caso por la LODP. Se ha llegado a sostener que el derecho a la protección de datos no debería ser competencia de las defensorías del pueblo, las cuales tendrían la obligación en consecuencia de dar traslado de todas sus solicitudes a las agencias. No entendemos que sea una solución que encuentre cabida en nuestro ordenamiento dada la actual configuración de

la institución del Defensor del Pueblo como encargado de la defensa «de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución».

Es más, a este mismo respecto, la Disposición Adicional quinta de la LOPD, referida a las competencias del Defensor del Pueblo y órganos autonómicos semejantes, prescribe que «lo dispuesto en la presente Ley Orgánica se entiende sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo y de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas», en el entendido de que necesariamente habrán de surgir áreas competenciales compartidas entre las distintas autoridades de control estatales y autonómicas en materia de protección de datos¹⁸.

Ahora bien, es igualmente necesario recordar, por si quedase alguna duda, que las Defensorías del Pueblo no pueden al menos en principio asumir el conjunto de competencias que corresponden a las Agencias de Protección de Datos, y ello por diversas razones que pasan por la diferente naturaleza de defensores (comisionados parlamentarios con mención y previsión constitucional), y agencias, órganos administrativos de carácter independiente; por los distintos instrumentos de que gozan para el ejercicio de sus funciones; y por la misma enumeración de éstas, que no son coincidentes en ambos casos (así pues, la AEPD posee facultades sancionadoras, mientras que las defensorías del pueblo emiten informes y recomendaciones desprovistos de ese carácter ejecutivo o sancionador)¹⁹.

Además, como es sabido, mientras que el ámbito de actuación de los defensores se ciñe a la supervisión de las distintas Administraciones públicas y del personal a su servicio, la operatividad de las agencias se extiende no sólo a las Administraciones, sino igualmente a las actividades llevadas a cabo por particulares y empresas de carácter privado, con la salvedad que constituyen las agencias autonómicas de protección de datos, que no entran en terreno privado.

Los defensores del pueblo no vienen, por tanto, a sustituir a las agencias de protección de datos, si bien pueden darse conflictos competenciales de cuyo análisis nos ocuparemos a continuación.

5.2. La convivencia entre Defensorías del Pueblo y Agencias de Protección de Datos: acercamiento a su delimitación competencial

En la práctica, la Defensoría del Pueblo estatal ejerce el control sobre el Gobierno de la Nación y sobre la Administración General del Estado *lato sensu*, mientras que en lo que hace referencia a la Administración local, las competencias se comparten entre las Defensorías estatal y autonómicas. Queda la duda de cuáles son las autoridades competentes para fiscalizar los Gobiernos y Administraciones autonómicas, si bien el Defensor del Pueblo, en

¹⁸ Estas previsiones genéricas encuentran reflejo en la legislación reguladora de las agencias autonómicas de protección de datos. Así, la Ley catalana 32/2010, de 1 de octubre, de la Agencia catalana de Protección de Datos, en su art. 14, señala que «Las relaciones entre la Autoridad Catalana de Protección de Datos y el Síndic de Greuges son de colaboración en el ámbito de sus respectivas competencias.»; y la Ley vasca 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, incide en su Exposición de Motivos en «el necesario respeto de las competencias del Ararteko», y en su Disposición Adicional tercera hace referencia a que «lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de las competencias que tenga atribuidas el Ararteko».

¹⁹ Cfr. GONZÁLEZ MURÚA, 2011.

aquellos supuestos en los que se produce un caso de doble pretensión, cede este control a las Defensorías autonómicas.

En cualquier caso, es igualmente cierto que los defensores del pueblo en escasas ocasiones han tomado parte directamente en resoluciones constitucionales relevantes —sentencias o autos— relativas a la protección de datos de carácter personal²⁰. Lo cual en modo alguno significa que no posean competencia en la materia, como ya hemos dicho, ni que ante ellos no se presenten reclamaciones que atañan a pretensiones relacionadas con el derecho reconocido en el art. 18.4 CE.

Por consiguiente, cualquier ciudadano de una Comunidad Autónoma en la que no exista una autoridad autonómica de control específica estaría legitimado para dirigir sus quejas o reclamaciones relativas a la presunta vulneración de su derecho a la protección de sus datos personales por las Administraciones autonómicas y locales ante la correspondiente defensoría autonómica. Por tanto, esta última podría actuar como autoridad de control en los términos de la Directiva 95/46/CE, una vez despejada por la STJE de 9 de marzo de 2010 cualquier incógnita que pudiera haberse planteado acerca de la idoneidad de estos comisionados de las cámaras territoriales para desempeñar tales tareas.

Según ha quedado dicho, es patente que tanto el Defensor del Pueblo estatal como los autonómicos reúnen suficientes requisitos y garantías de independencia e imparcialidad como para poder ser considerados como autoridades de control en los términos de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y que, por tanto, en este aspecto nada obsta para que se encarguen de la tutela y control del adecuado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas del derecho a la protección de datos.

Así pues, teniendo en cuenta el notable incremento de los procedimientos tramitados por la Agencia estatal en relación con las Administraciones Públicas autonómicas y locales ubicadas en Comunidades Autónomas que carecen de autoridad de control propia (en particular desde la generalización del uso de Internet por los poderes públicos y la mayor concienciación de los ciudadanos), es necesario plantear el debate acerca del papel que deberían jugar las defensorías del pueblo autonómico, en particular, por lo que respecta a sus relaciones con las competencias de la Agencia Española de Protección de Datos.

En todo caso y sentado lo anterior, no cabe ignorar que la asunción de las defensorías del pueblo autonómicas de competencias en materia de protección de datos, si se pretende llevar a cabo en igualdad plena de condiciones que las agencias autonómicas, no sería algo automático ni podría producirse sin cambios legales que, en ocasiones, afectarían a la concepción básica de instituciones como la del Defensor del Pueblo²¹.

Así, en primer lugar, en un escenario ideal como el planteado se deberían ampliar las competencias de las defensorías del pueblo para que pudieran ejercer, al menos, potestades de

²⁰ Sí participó el Defensor del Pueblo en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LORTAD y la LOPD, que dieron lugar a las SSTC 290 y 292/2002, esenciales a la hora de comprender, entre otros extremos, la delimitación conceptual entre derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos, de contornos hasta entonces tan imprecisos.

²¹ De la misma opinión son, por ejemplo, A. TRONCOSO REIGADA, 2006; y A. R. GONZÁLEZ MURÚA, 2011, cit.

supervisión, de inspección y de declaración de infracciones. Además, se ha señalado el riesgo de peligro para el equilibrio entre los distintos poderes del Estado en caso de conferir a un órgano parlamentario funciones de supervisión de las Administraciones Públicas²².

Ahora bien, nuestra propuesta no llega a esa asimilación plena²³. Lo que se propone gira, más bien, en torno al papel que los Defensores del Pueblo autonómicos pueden y deben cumplir en tareas de protección del derecho a la protección de datos de los ciudadanos, de manera similar a cómo hasta ahora lo han venido haciendo con otros derechos e intereses legítimos.

De tal forma, aun teniendo en cuenta que sería preferible operar las anteriores modificaciones legales, nada impide que el ciudadano acuda a las defensorías autonómicas a recabar la tutela ante eventuales vulneraciones de su derecho fundamental a la protección de sus datos personales por parte de las Administraciones autonómicas y locales. Todo ello en el marco de las previsiones normativas actualmente en vigor que, como se ha destacado anteriormente, aunque no justificarían la tramitación de procedimientos sancionadores en sentido estricto sí que, al menos, permitirían declarar los incumplimientos de la normativa sobre protección de datos y exigir a la Administración correspondiente el respeto de este derecho fundamental de los ciudadanos.

Más aún, no debemos perder de vista la labor adicional que llevan a cabo las defensorías del pueblo, estatal y autonómicas, de carácter informativo e incluso pedagógico, que emana eminentemente del principio de publicidad que informa todas sus actuaciones. La cercanía de los defensores del pueblo a la ciudadanía es una ventaja innegable de éstos a la hora de desarrollar políticas de concienciación sobre la protección de datos de carácter personal, tanto en el sector público como en el privado.

En todo caso, podemos abogar, sin desnaturalizar o alterar la institución de los *ombudsmen*, por una convivencia entre ellos y las agencias, estatal o autonómicas, en términos de complementariedad. De tal modo, para aquellos asuntos relacionados con la protección de datos en el sector público, el ciudadano de una Comunidad Autónoma que no contara con Agencia propia pero sí con defensor autonómico, podría dirigirse a este último, tal y como ya hemos dicho, que desempeñaría sus funciones de amonestación o, en su caso y si se llevaran a cabo las reformas legales pertinentes, también de declaración y sanción de infracciones²⁴.

²² A. TRONCOSO REIGADA, 2006, p. 62.

²³ Posibilidad que sí debatieron las Cortes de Aragón, que admitieron a trámite en 1997 un proyecto de ley sobre informática y protección de datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, aunque finalmente no prosperó, preveía en su Exposición de Motivos que para regular los adecuados mecanismos de garantía «acude a nuestra peculiar organización institucional encontrando en el Justicia de Aragón el idóneo acomodo de las funciones de control sobre las actuaciones de la Diputación General de Aragón en materia de ficheros automatizados de datos de carácter personal». El Capítulo III del proyecto, que llevaba por título «Del control de la protección de datos por el Justicia de Aragón», atribuía al Justicia las funciones propias de la Agencia de Protección de Datos como la inspección de ficheros, la iniciativa de propuestas actuaciones disciplinarias, la inmovilización de ficheros... Algunas de las funciones que se le atribuían habrían podido encuadrarse entre las funciones propias del Justicia de Aragón, pero otras de naturaleza administrativa que hubieran llevado aparejadas la consideración de acto administrativo de algunas de sus intervenciones, habrían alterado la configuración institucional del Justicia de Aragón y no se hubiera correspondido con su condición de comisionado parlamentario. Así lo entiende LÓPEZ DE FORONDA VARGAS, 2008, p. 163.

²⁴ A este respecto, *vid.* J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2010, p. 2275.

VI. Una propuesta final: las defensorías del pueblo en Iberoamérica y la protección de los datos personales de los ciudadanos realizados por las Administraciones Públicas

Las anteriores reflexiones nos permiten, asimismo, plantear una propuesta destinada a favorecer la mejor protección de los datos personales en aquellos Estados iberoamericanos que carecen de autoridades de control específicas en esta materia para controlar el uso de la información de los ciudadanos por las correspondientes Administraciones Públicas²⁵: que dicha función sea asumida por las defensorías del pueblo, al menos siempre que su configuración institucional como autoridades dotadas de independencia así lo justifique y en su ámbito objetivo de actuación se encuentre la tutela de los derechos de los ciudadanos. Se trata, en todo caso, de una propuesta sometida a una eventual revisión cuando se proceda a la creación formal de una autoridad de control específica en la materia, tal y como ya ha sucedido en Argentina, Chile, Paraguay, México, Perú y Uruguay²⁶.

Esta propuesta adquiere una especial relevancia teniendo en cuenta la mayor necesidad de control que se deriva del notable incremento del uso de la información personal de los ciudadanos como consecuencia del intenso proceso de modernización tecnológica al que estamos asistiendo. En particular por lo que respecta a la generalización de las interconexiones de bases de datos que conlleva la e-Administración en tanto que imprescindible medida de simplificación de la gestión documental y, asimismo, la mayor difusión de información administrativa a través de Internet y las posibilidades que ofrecen los buscadores.

VII. Bibliografía

A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.

A. RALLO LOMBARTE, *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.

A. TRONCOSO REIGADA, «Las Comunidades Autónomas y la Protección de Datos Personales a la luz de las reformas estatutarias», en *Estudios sobre Comunidades Autónomas y Protección de Datos Personales, II Encuentro sobre Comunidades Autónomas y Protección de Datos Personales*, Madrid, 2006.

A. R. GONZÁLEZ MURÚA, «Las competencias de las defensorías del pueblo estatal y autonómicas y su relación con la normativa de protección de datos», en *Actas del Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo*, Thomson Reuters, Madrid, 2011.

²⁵ Sobre las defensorías del pueblo en Iberoamérica desde la perspectiva del Derecho comparado, es esencial el trabajo de investigación de Escobar: ESCOBAR ROCA (coord.), 2008.

²⁶ Información obtenida del sitio web de la Agencia Española de Protección de Datos, accesible a través de https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/iberoamerica/leyes_nacionales/index-ides-idphp.php (última visita: 05/05/2011)

E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

F. ASTARLOA VILLENA, *El Defensor del Pueblo en España*, Universitat de les Illes Balears, 1994.

F. LÓPEZ DE FORONDA VARGAS, «Los Defensores del Pueblo y la Protección de Datos», en *Azpilcueta*, 20, San Sebastián, 2008.

G. ESCOBAR ROCA (coord.), *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.

J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Competencias del Defensor del Pueblo y órganos autonómicos semejantes», en *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal*, Madrid, 2010.

J. M. VERA SANTOS, *El defensor del pueblo en la constitución y en los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.