Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 14 de marzo de 2000, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el inciso «o por disposición de superior rango que regule su uso» del artículo 21.1; contra los incisos «funciones de control y verificación de las administraciones públicas» y «persecución de infracciones […] administrativas» del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

(*Boletín Oficial del Estado,* núm. 298, de 14 de diciembre de 1999)

Antonio Rovira Viñas, en la condición de Defensor del Pueblo en funciones en virtud de lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, tras haber sido declarada la vacante del cargo por expiración del mandato de su anterior titular mediante Resolución de 1 de diciembre de 1999, de la Presidencia del Congreso de los Diputados (BOE n.º 302 del día 18 de diciembre de 1999), y con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato, 31, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y oído el informe unánimemente favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión del día 14 de marzo de 2000, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra el inciso «o por disposición de superior rango que regule su uso» del artículo 21.1; contra los incisos «funciones de control y verificación de las administraciones públicas» y «persecución de infracciones [...] administrativas» del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por estimar que vulneran el artículo 18.4 en relación con el 18.1 y el artículo 53.1 de la Constitución Española.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.la) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.1a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. Las Cortes Generales aprobaron en su momento la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, en desarrollo del artículo 18.4 de la Constitución.

SEGUNDO. Mediante demanda presentada el 28 de enero de 1993, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 19.1 y contra los incisos «funciones de control y verificación de las administraciones públicas» y persecución de «infracciones administrativas», así como contra el primer párrafo del artículo 22.2 de la ley orgánica mencionada en el párrafo anterior, por estimar que dichos preceptos vulneraban el artículo 18.4 en relación con el 18.1 y el artículo 53.1, todos ellos de la Constitución Española.

TERCERO. Pendiente aún de resolución el recurso de inconstitucionalidad antes citado, las Cortes Generales aprueban la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que se publica en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 298, correspondiente al día 14 de diciembre de 1999 y que deroga íntegramente la anterior Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal.

CUARTO. Cotejada la Ley Orgánica 15/1999 con la anterior Ley Orgánica 5/1992 se aprecia que, salvo escasas variaciones no sustanciales desde el punto de vista de la fundamentación jurídica del recurso antes mencionado, se reproducen los preceptos que fueron objeto de éste, sin que, por otra parte, existan variaciones jurisprudenciales o normativas relevantes posteriores a la fecha de su interposición que desvirtúen los razonamientos que le sirvieron de base.

QUINTO. A su vez, y mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2000, D. Diego López Garrido, Diputado de la VI Legislatura y Secretario General del Partido Democrático de la Nueva Izquierda, solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

SEXTO. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 14 de marzo de 2000, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la institución, en relación con la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 15/1999, e informó por unanimidad favorablemente sobre la interposición del correspondiente recurso contra los preceptos que a continuación se determinan.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo en funciones, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad de la citada norma, y en uso de las

atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le confieren, interpone mediante la presente demanda recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «o por disposición de superior rango que regule su uso» del artículo 21.1; contra los incisos «funciones de control y verificación de las administraciones públicas» y «persecución de infracciones [...] administrativas» del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por estimar que vulneran el artículo 18.4 en relación con el 18.1 y el artículo 53.1 de la Constitución Española, recurso que se fundamenta en los siguientes

MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO. **Inconstitucionalidad del artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999 por no respetar el principio de reserva de ley establecido en el artículo 53.1 de la Constitución.**

I. El artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en adelante LPD, establece:

> Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiese sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

Por su parte el artículo 20.1 del mismo texto legal dispone:

> 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.

El juego conjunto de ambos preceptos, interpretados sistemáticamente en el contexto general de la norma, posibilita, en primer lugar, que se realicen cesiones o comunicaciones de datos de carácter personal entre distintas administraciones públicas para fines diferentes de los que justificaron su recogida; en segundo lugar, que los titulares de los datos no sean informados, en el momento de la recogida de éstos, de la posibilidad de tales cesiones al no estar previstas en las normas de creación de los ficheros; en tercer lugar, que las cesiones o comunicaciones de datos se lleven a cabo sin el consentimiento del afectado; y, en cuarto lugar, que la autorización para que se produzcan tales cesiones de datos pueda otorgarse a través de normas de rango inferior a la Ley.

La nueva Ley de Protección de Datos en la regulación de esta materia concreta introduce algunas mejoras respecto de las previsiones contenidas en la anterior Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal que, tal y como se pone de manifiesto en los antecedentes de esta demanda, fue objeto de re- curso ante ese Tribunal. Estos retoques, sin embargo, no resultan suficientes para solventar las tachas de inconstitucionalidad que en su momento dieron lugar a que se recurriese por esta Institución el artículo 19.1 de la anterior ley y por ello nuevamente ha de cuestionarse el precepto equivalente (21.1) del nuevo texto legal.

En efecto, y ciñéndonos exclusivamente a lo que aquí interesa, el nuevo texto difiere del anterior en que exige que, en todo caso, la disposición general que autorice cesiones interadministrativas de datos personales inicialmente no previstas en las normas de creación de los ficheros tenga superior rango que éstas, eliminando así la posibilidad de normas autorizadoras de igual rango que sí se preveía en la ley anterior. Sin embargo, esta mejora normativa no elimina la problemática inicialmente detectada, por cuanto la norma autoriza y la experiencia acredita que la creación de los ficheros de las administraciones públicas se produce habitualmente mediante normas reglamentarias de inferior rango (órdenes ministeriales, resoluciones de autoridades diversas, etc.) que posibilitan la aprobación de otras normas de rango superior, pero también de carácter reglamentario, autorizando cesiones interadministrativas de datos, sin que, en definitiva, para tal operación haya de intervenir la ley.

Otra innovación aparentemente significativa de la nueva Ley de Protección de Datos es que esta norma no incluye ya, entre las excepciones al principio general de consentimiento del afectado para la cesión o comunicación de sus datos personales previstas en el artículo 11.2, a estas cesiones interadministrativas a las que aquí se viene aludiendo que sí aparecían expresamente citadas en el artículo 11.2.e) de la anterior ley. Pues bien, si esta modificación autorizase a entender que para estas cesiones interadministrativas es preciso el consentimiento del afectado, nada podría cuestionarse a la ley y este recurso no se plantearía. Pero parece imposible interpretar así el artículo 21.1 de la LPD, porque en tal caso el precepto sería completamente innecesario y no tendría sentido alguno su inclusión en la norma que estamos tratando. Hay que entender, por tanto, que pese a no figurar entre las excepciones al principio del consentimiento que se prevén en el artículo 11 de la ley, el artículo 21.1 incorpora otra excepción adicional a dicho principio en favor de las administraciones públicas, las cuales, en su virtud, pueden ceder o comunicarse entre sí datos personales con una simple autorización reglamentaria sin el conocimiento ni el consentimiento de los titulares de dichos datos.

Subsisten, pues, los problemas detectados en su momento en relación con las cesiones de datos entre distintas administraciones públicas y, por ello, con similar argumentación a la que se incluyó en el recurso de inconstitucionalidad presentado en su

momento contra la Ley Orgánica 5/1992, tratará de acreditarse lo siguiente. En primer lugar, que la posibilidad de ceder datos personales sin consentimiento del titular supone una limitación al derecho reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución que sólo en supuestos tasados y debidamente justificados podría imponer una norma con rango de ley. En segundo lugar, que el artículo 21.1 contiene una remisión en blanco al Ejecutivo, incondicionada y carente de límites ciertos y estrictos, para fijar los casos en los que proceda autorizarse la cesión de datos entre administraciones públicas sin consentimiento del titular, contraria al principio de reserva de ley proclamado en el artículo 53.1 de la Constitución.

II. Como es sabido, la evolución de la ciencia y de la técnica y las modificaciones de usos y costumbres sociales que dicha evolución ha provocado, exige la incorporación de nuevas garantías y sistemas de protección para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales frente a formas e instrumentos de agresión a menudo inimaginables cuando cada uno de esos derechos y libertades fueron proclamados e incorporados al patrimonio jurídico de los ciudadanos.

El fenómeno es resumido por ese Tribunal en lo que se refiere al derecho fundamental a la intimidad, entre otras, en la Sentencia 110/1984 donde se dice:

> El reconocimiento explícito en un texto constitucional del derecho a la intimidad es muy reciente y se encuentra en muy pocas Constituciones, entre ellas la española. Pero su idea originaria, que es el respeto a la vida privada, aparece ya en algunas de las libertades tradicionales. La inviolabilidad de domicilio y de la correspondencia, que son algunas de esas libertades tradicionales, tienen como finalidad principal el respeto a un ámbito de vida privada personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado.

Desde este núcleo originario el derecho a la intimidad ha ido, evolucionando porque, según advierte ese Tribunal,

> el avance de la tecnología actual y el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida.

Pues bien, uno de los posibles medios de agresión a ese «ámbito reservado de vida» es el tratamiento automatizado de datos personales mediante técnicas informáticas y, con el máximo criterio, la Constitución ordena al legislador la aprobación de una ley que, limitando el recurso a esta técnica, garantice a los ciudadanos el honor, la intimidad y el pleno ejercicio de sus derechos.

En una sentencia clásica —la de 15 de diciembre de 1983— que ha tenido una gran influencia en la doctrina y en la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional alemán aborda

esta cuestión partiendo de la idea de «autodeterminación» del individuo, en cuanto facultad de éste para «decidir básicamente por sí mismo cuándo y dentro de qué límites procede revelar situaciones referentes a la propia vida», facultad la descrita que es parte integrante del «derecho de personalidad», en el que se incluyen el derecho al honor y el derecho a la intimidad.

Esta facultad de autodeterminación —advierte el citado Tribunal—,

> aparece ante todo amenazada por el hecho de que los procesos de decisión ya no se pueden retrotraer como antiguamente a registros y documentos compilados manualmente; antes bien, hoy día, gracias a la ayuda de la elaboración automática de datos, la información individual sobre circunstancias personales u objetivas de una persona determinada o, en su caso, determinable son técnicamente hablando acumulables sin límite alguno y en cualquier momento se pueden recabar en cuestión de segundos, cualquiera que sea la distancia. Es más, esa información puede —especialmente con el montaje de sistemas integrados de información— refundirse con otras colecciones de datos en un perfil de personalidad parcial o ampliamente definido, sin que el interesado pueda controlar suficientemente su exactitud y su utilización. De este modo se han ensanchado en una medida hasta ahora desconocida las posibilidades de indagación e influencia susceptibles de incidir sobre la conducta del individuo, siquiera por la presión psicológica que supone el interés del público en aquélla.

Así queda reflejado cómo, en las condiciones actuales y futuras de elaboración automática de datos —por usar la terminología del Tribunal alemán— la intimidad, y en general, el ejercicio de los derechos de cada individuo, están amenazados y requieren protección mediante garantías adecuadas acordes con la entidad de las amenazas que padecen.

> El [individuo] que no pueda percibir con seguridad suficiente qué informaciones relativas a él son conocidas en determinados sectores de su entorno social y quien de alguna manera no sea capaz de aquilatar lo que puedan saber de él sus posibles comunicantes puede verse sustancialmente cohibido en su libertad de planificar o decidir por autodeterminación.

Por eso el Tribunal Constitucional alemán concluye que

> no serían compatibles con el derecho a la autodeterminación informativa un orden social y un orden jurídico que hiciese posible al primero, en el que el ciudadano ya no pudiera saber quién, qué, cuándo y con qué motivo sabe algo sobre él.

Nuestra Constitución, en el artículo 18.4 y de manera coherente con los requerimientos actuales de protección de los derechos y libertades fundamentales frente a los nuevos tipos de agresiones que éstos pueden sufrir, ordena al legislador limitar el uso de la informática no sólo para garantizar el honor y la intimidad de los ciudadanos, sino también para asegurar que cada uno de ellos pueda libremente y en todo momento ejercitar los derechos que legítimamente le corresponden. Porque, como acertadamente afirma el Tribunal alemán

> quien se siente inseguro de si en todo momento se registran cualesquiera comportamientos divergentes y se catalogan, utilizan o transmiten permanentemente a título de información procurará no llamar la atención con esa clase de comportamiento. Quien sepa de antemano que su participación, por ejemplo, en una reunión o en una iniciativa cívica va a ser registrada por las autoridades y que podrán derivarse riesgos para él por este motivo renunciará presumiblemente a lo que supone un ejercicio de los correspondientes derechos fundamentales. Esto no sólo menoscabaría las oportunidades de desarrollo de la personalidad individual, sino también el bien público, porque la autodeterminación constituye una condición elemental de funcionamiento de toda comunidad fundada en la capacidad de obrar y de cooperación de sus ciudadanos.

Pues bien, si para la intimidad y el ejercicio legítimo de los derechos por parte de los ciudadanos uno de los mayores riesgos del uso de la informática es el derivado de las casi infinitas posibilidades que esta técnica ofrece para almacenar datos, obtener de ellos informaciones precisas y completar o contrastar sin límites espaciales o temporales esa información con la obrante en otras bases de datos o con los datos procedentes de otros ficheros, parece de todo punto evidente que la garantía elemental del derecho exige que el ciudadano pueda controlar el flujo de información que sobre él circule, decidiendo básicamente por sí mismo sobre la difusión y la utilización de sus datos personales y para ello resulta esencial que conozca y en general consienta el almacenamiento y uso de dicha información.

En esta dirección parece apuntar la Sentencia 98/1998, de ese Tribunal que, recordando doctrina anterior dice:

> La STC 254/1993 declaró que el artículo 18.4 CE incorpora un instituto de garantía de otros derechos, fundamentalmente el honor y la intimidad. La garantía de la intimidad adopta hoy un entendimiento positivo que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada libertad informática es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (*habeas data*) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención (FJ 7).
>
> Un sistema normativo —precisó la STC 143/1994, FJ 7— que, autorizando la recogida de datos incluso con fines legítimos y de contenido aparentemente neutro, no incluyese garantías adecuadas frente a su uso potencialmente invasor de la vida privada del ciudadano, a través de su tratamiento técnico, vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera en que lo harían las intromisiones directas en el contenido nuclear de ésta.»

La propia Ley 15/1999 objeto de este recurso participa del criterio de que la garantía de la intimidad y el libre ejercicio de los derechos exige que el titular de los datos personales en cada caso afectados disponga de la facultad de autorizar o no la cesión o comunicación de los mismos para ser empleados con fines distintos de los que justificaron su recogida.

Así, en el artículo 4.1 se exige de forma contundente que los datos personales sólo se recojan para finalidades «determinadas, explícitas y legítimas», debiendo ser informado su titular de modo «expreso, preciso e inequívoco», entre otras cosas, de la finalidad a la que se destinen dichos datos (art. 5.1.a) los cuales, con carácter general, sólo podrán ser cedidos o comunicados a un tercero con el previo consentimiento del interesado (art. 11.1).

Es, por tanto, la facultad del titular de los datos de consentir o no su comunicación o cesión a terceros, una garantía necesaria de la que debe disponer para que quede salvaguardada su intimidad y pueda ejercer libremente los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen. Sin ella, en las condiciones actuales de tratamiento automatizado de los datos y dadas las infinitas posibilidades de interconexión de ficheros y archivos, resultaría imposible disponer de un mínimo grado de control sobre las informaciones que sobre uno mismo circulan y, en consecuencia, desaparecería la protección que la Constitución ordena proporcionar a los ciudadanos frente al uso de la informática.

Podría argumentarse, en contra de lo hasta aquí expuesto, que la facultad del titular de los datos personales de consentir o no la cesión de los mismos no es una de las facultades reconocidas expresamente en el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981 y ratificado por España el 27 de enero de 1984, el cual, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, sirve de pauta interpretativa para delimitar el contenido de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce. Sin embargo, debe entenderse implícita esta facultad en el texto citado, ya que sin ella las restantes garantías reconocidas a los titulares de los datos personales perderían en buena medida su efectividad.

En este sentido cabe reflexionar, siquiera sea brevemente, sobre las escasas posibilidades que tendrá el titular de los datos personales de asegurarse de que se cumplen los principios contenidos en el artículo 5.º del Convenio respecto a la calidad de los datos o de ejercer los derechos que le reconoce el artículo 8.º, si con carácter general ignora qué datos personales suyos son cedidos a otros ficheros sin su consentimiento. No parece fácil garantizar que los datos personales se obtienen y tratan lícitamente, para fines determinados y legítimos, siendo adecuados, pertinentes y no excesivos para las finalidades por las que se hubieran registrado y que no se usan de forma incompatible con dichas finalidades (art. 5.º del Convenio) si las autoridades administrativas, a través de simples normas reglamentarias no sometidas a límites precisos e inequívocos, pueden organizar un tráfico intenso de datos personales entre sus ficheros que, en última instancia, equivaldría al «gran fichero único» donde se centralizasen todos los datos de todos los ciudadanos.

Nuevamente procede traer a colación la doctrina reciente de ese Tribunal que en la ya citada Sentencia 94/1998, y en alusión a la legislación de desarrollo del art. 18.4 CE, afirma que ésta plasma como «principio cardinal» de la protección de datos la «congruencia y la racionalidad de su utilización», en cuya virtud, «ha de mediar una nítida conexión entre la información personal que se recaba y trata informáticamente y el legítimo objetivo para el que se solicita y, en consecuencia, prohíbe tajantemente el uso de los datos para finalidades distintas de las que motivaron su recogida», resultado normativo éste coherente —y ello es lo que interesa destacar— con la legislación internacional en la materia, ya que, según advierte ese Tribunal en la misma sentencia citada,

> Análogas previsiones contempla la normativa que ex art. 10.2 CE sirve de fuente interpretativa (STC 143/1994). Así, los artículos 5b) y c) y 6 del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, ratificado mediante Instrumento de 27 de enero de 1984 (*Boletín Oficial del Estado* del 15 de noviembre de 1985); los artículos 6 y 10.1 de la Recomendación 89(2) adoptada por el Comité de Ministros el 18 de enero de 1989, sobre la protección de los datos de carácter personal utilizados con fines de empleo; en el ámbito del ordenamiento comunitario los artículos 6.1b) y c) y 8.1 y 2 de la directiva 95/46/CE., y en el marco de las Naciones Unidas los Principios Rectores aplicables a los ficheros computadorizados de datos personales, en especial epígrafes 3, 5 y 6.

III. Establecido, pues, como antes se ha hecho, que en nuestra opinión forma parte del derecho a la intimidad y de su protección reforzada frente a la informática la facultad de conocer y, por tanto, consentir o no la cesión de datos personales entre archivos y ficheros diversos a efectos de su tratamiento automatizado, también debe afirmarse que tal facultad, como todas, puede estar sometida a limitaciones puesto que, como ha declarado ese Alto Tribunal en reiteradas ocasiones, no existen derechos ilimitados (STC 110/84, entre otras), y cualquiera de ellos

> tiene sus límites que en relación a los derechos fundamentales establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite se deriva de una manera mediata o in- directa de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos (STC 11/1981, FJ 7 y STC 2/1982 FJ 5).

En este mismo sentido y específicamente en relación con el concreto derecho aquí tratado se pronunció el Tribunal Constitucional Federal alemán en la ya citada sentencia de 15 de diciembre de 1983, mediante las siguientes manifestaciones que a continuación se transcriben. Sostiene el Tribunal, tras afirmar, como no podía ser de otra forma, que el denominado derecho a la «autodeterminación informativa» no está garantizado «sin límites», que:

> el individuo tiene, pues, que aceptar en principio determinadas limitaciones de su derecho a la autodeterminación informativa en aras del interés preponderante de

> la colectividad. Estas limitaciones necesitan, sin embargo, un fundamento legal (constitucional), del que se deduzcan con suficiente claridad y de modo inteligible para el ciudadano los supuestos y el ámbito de las limitaciones y que responda, por lo tanto, al imperativo de claridad normativa inherente al Estado de Derecho. El legislador debe, además, tener a la vista en sus reglamentaciones el principio fundamental de la proporcionalidad, el cual se desprende, como principio fundamental revestido de rango constitucional, de la propia esencia de los derechos fundamentales del mismo, que como, expresión que son del derecho general del ciudadano a la libertad frente al Estado, sólo pueden ser restringidos por el poder público en tanto en cuanto esto sea indispensable para la salvaguardia del interés general.

En similares términos se pronuncia ese Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/1994, doctrina reiterada después, entre otras, en la Sentencia 143/1994 al afirmar que:

> el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho.

La Ley 15/1999, como antes se ha señalado, sienta el principio de que los datos de carácter personal sólo pueden cederse o comunicarse a un tercero con el previo consentimiento del interesado y para fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario (art. 11.1). Además, si el interesado no recibe información precisa que le permita conocer la finalidad a la que se destinarán los datos o el tipo de actividad que desarrolla aquél a quien se pretenden comunicar, el consentimiento, aunque se otorgue, será nulo, además de revocable en todos los demás casos (art. 11.3 y 4). Sólo en muy determinados supuestos la propia Ley 15/1999 exime del consentimiento a determinadas cesiones o comunicaciones de datos personales que se justifican o bien por la fuente en la que se obtienen esos datos (fuentes accesibles al público, relaciones jurídicas cuyo desarrollo lo implique...) o bien por la naturaleza de sus destinatarios (Jueces, Tribunales, Defensor del Pueblo...) o la finalidad a la que se destinarán los datos tras la cesión (fines históricos, estadísticos o científicos) (art. 11.2).

Al margen de estos supuestos, el legislador, consciente con seguridad de que la eliminación de la garantía del consentimiento implica una limitación profunda del derecho fundamental, remite la concreción de los restantes su- puestos en los que las cesiones o comunicaciones de datos puedan producir- se a la ley. De este modo, sólo una norma de este rango es la garantía para determinar en qué casos concretos puede limitarse el derecho reconocido por el artículo 18.4 de la Constitución y comunicar datos a terceros sin que medie la autorización previa del interesado.

Pues bien, esta solución en todo acorde con el artículo 53.1 de la Constitución, que reserva a la ley la regulación del ejercicio de los derechos del Capítulo II de su Título I entre los que está incluido el artículo 18, se abandona injustificadamente en el artículo

21.1 de la Ley 15/1999, que permite la cesión de datos personales entre ficheros de administraciones públicas distintas con el único e insuficiente requisito de que lo prevea cualquier disposición general que regule el uso de los ficheros siempre y cuando su rango sea superior al de aquella otra disposición general que hubiera creado el fichero.

En la práctica —y ello se acredita con la consulta de la sección de disposiciones generales de los distintos boletines oficiales— las normas que crean los ficheros públicos son normas reglamentarias de inferior rango —ya que el único requisito legal es que sean «disposiciones generales publicadas en el boletín oficial correspondiente» (art. 20.1)— y con ello se abre la posibilidad de que otras normas reglamentarias de superior rango que aquéllas determinen sin límites ni concreciones previas establecidas en la ley habilitante los supuestos en los que proceda la cesión interadministrativa de datos personales sin conocimiento ni consentimiento previo de sus titulares. Y a nuestro juicio esta posibilidad abierta por los artículos 20.1 y 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999 supone la deslegalización de una materia reservada a la ley y una remisión en blanco al reglamento para que, sin límites ciertos y precisos, regule una materia que le está en principio vedada.

Es abundante y clara la doctrina de ese Tribunal sobre el principio de reserva de ley contenido en el artículo 53.1 de la Constitución y otras reservas específicas recogidas en muchos otros artículos, analizando su alcance y finalidad y determinando los requisitos que han de cumplirse para que los reglamentos puedan colaborar con la ley en la regulación de materias reservadas. Así, por ejemplo, en la Sentencia 83/1984, fundamento jurídico 4, se dice sobre el principio contenido en el 53.1 de la Constitución lo siguiente:

> Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.
>
> Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución y por la propia ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad

> para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

En nuestra opinión, lo dicho es perfectamente aplicable al caso aquí tratado en la medida en que, como ya se ha mencionado, la remisión (aunque indirecta y sutil) a normas reglamentarias que se contiene en el artículo 21.1 carece de limites ciertos y precisos sin que se fije tan siquiera cuál o cuáles puedan ser los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

En efecto, la lectura de la Ley Orgánica 15/1999 revela que si bien a las normas de creación, modificación o supresión de ficheros se les exige un determinado contenido —todo lo previsto en el artículo 20.2—, nada se con- creta sobre cuáles sean los límites, las finalidades, las causas o las circunstancias en las que proceda establecer que sin conocimiento ni consentimiento del afectado puedan cederse datos personales entre administraciones públicas. Sólo se exige que sea una disposición general de superior rango que la de creación del fichero, de manera que, en el caso de cualquier fichero de una administración pública creado, por ejemplo, a través de una orden ministerial, un simple real decreto puede autorizar que los datos personales contenidos en el mismo, independientemente de la intensidad con la que éstos afecten a la intimidad de sus titulares, bien sea por sí mismos o al relacionarlos con otros, sean comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias que versen sobre materias distintas de aquellas para las que inicialmente el titular de los datos los había proporcionado.

De este modo, y dada la permanente presencia de las distintas administraciones públicas en la mayoría de las facetas de la vida de los ciudadanos, éstos pierden por completo el control sobre las informaciones que sobre ellos circulen en ese ámbito y, consecuentemente, la protección frente a los riesgos que supone el uso de la informática.

Por consiguiente, la posibilidad derivada del inciso «[...] o por disposición de superior rango que regule su uso», del artículo 21.1, de que normas de carácter reglamentario limiten el ejercicio del derecho derivado del artículo18.4 de la Constitución supone una infracción del principio de reserva de ley contenido en el artículo 53.1 de la norma fundamental que convierte a dicho inciso en inconstitucional.

SEGUNDO. Inconstitucionalidad de los incisos «funciones de control y verificación de las Administraciones públicas» y «persecución de infracciones [...] administrativas» del artículo 24.1 y primer párrafo del artículo 24.2 de la Ley Orgánica 15/1999 por vulnerar el artículo 18.4 en relación con el 18.1 de la Constitución al no respetar el contenido esencial del derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, y el artículo 53.1 de la norma fundamental por igual motivo.

El artículo 24 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal tiene una singular importancia, ya que en él se prevé una serie de supuestos en los cuales los titulares de datos personales tratados en ficheros de las administraciones públicas pierden los derechos que la ley les concede para garantizar su intimidad y el libre ejercicio de sus derechos frente al uso de la informática.

En concreto, este precepto, en su n.º 1, exime de la obligación de informar a los titulares de los datos sobre la finalidad de su recogida, sobre la existencia del fichero en el que vayan a almacenarse o el tratamiento que vaya a aplicárseles, sobre la posibilidad de acceder a los propios datos e instar su rectificación o su cancelación e, incluso, oponerse a que el tratamiento se produzca, así como sobre las restantes prescripciones. legales que se contienen en los apartados 1 y 2 del artículo 5, con el único requisito de que se considere que el proporcionar tal información puede impedir o dificultar gravemente «el cumplimiento de las funciones de verificación y control de las administraciones públicas» o afectar, entre otros supuestos, a la «persecución de infracciones administrativas».

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo elimina el derecho de ac- ceso del titular a sus propios datos y, por consiguiente, a la información que tal acceso proporciona y suprime asimismo la obligación del responsable del tratamiento de rectificar o cancelar los datos personales obrantes en su fichero, cuando se considere que estos derechos de los afectados han de ceder «ante razones de interés público» o «ante intereses de terceros más dignos de protección».

Pues bien, estas excepciones a los derechos de los titulares de los datos personales afectan, en nuestra opinión, al contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad frente al uso de la informática que la Constitución ordena garantizar en su artículo 18.4, en relación con el 18.1, al imponer restricciones injustificadas y desproporcionadas que lo hacen impracticable y lo despojan de la necesaria protección. Con ello se vulnera, además de los preceptos citados, el artículo 53.1 de la norma fundamental que exige al legislador respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales y las libertades públicas en las leyes a través de las cuales regule su ejercicio.

En la Sentencia 196/1987, ese Tribunal, resumiendo consolidada jurisprudencia anterior, dice:

> Según doctrina, iniciada por la STC 11/1981, de 8 de abril, y recientemente recordada por la STC 37/1987, de 26 de marzo, la determinación del contenido

> esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo, y por tanto también de los derechos fundamentales de las personas, viene marcada en cada caso por el conjunto de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales», lo cual también expresan las citadas sentencias, desde otro ángulo metodológico no contradictorio, ni incompatible con el anterior, como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección». (FJ 5).

Asimismo, en la Sentencia 11/1981, al tratar el margen de libertad del que dispone el legislador ordinario cuando procede a regular algún derecho o libertad fundamental, advierte ese Tribunal que:

> Corresponde, por ello, al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas y del límite genérico del art. 53. Desde el punto de vista jurídico-constitucional lo único que hay que cuestionar es si sobrepasa o no el contenido esencial del derecho. (FJ 7).

Ese Tribunal ha puesto de manifiesto en la Sentencia 254/1993 (FJ 6) que el artículo 18.4 de la Constitución «incorpora un instituto de garantía de otros derechos, fundamentalmente el honor y la intimidad», y que dicho instituto de garantía «es, en sí mismo, un derecho o libertad fundamental». Ahora bien, en la Constitución no se concreta cuál sea el contenido necesario o imprescindible de esa institución de garantía que es a su vez derecho fundamental, más allá de lo que precisa el texto del artículo 18.4 en cuanto a que la ley que desarrolle el derecho debe limitar 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.

Parece necesario, por tanto, acudir a la interpretación del precepto en los términos en que lo dispone el artículo 10.2 de la Constitución, esto es, a su, interpretación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, siguiendo para ello la abundante doctrina de ese Tribunal en la que se precisan los términos en que los tratados y acuerdos internacionales sirven de pauta interpretativa para los

derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución (SSTC 67/82, 78/82, 36/91, 64/91, entre otras).

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, ratificado por España mediante Instrumento de 26 de septiembre de 1979, establece en su artículo 8 que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia», advirtiendo en el número 2 del mismo artículo que:

> No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

Ya en relación directa con el objeto del artículo 18.4 de la Constitución, fue ratificado por España en enero de 1984 el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (Convenio 108), hecho en Estrasburgo el día 28 de enero de 1981. Este Convenio, al que ya se ha hecho referencia en algún otro punto de este recurso, es, por tanto, un elemento interpretativo esencial para determinar el contenido necesario o imprescindible del derecho fundamental que surge del artículo 18.4 de la Constitución, ya que es el principal instrumento internacional sobre la materia ratificado por España.

Pues bien, este Convenio incluye entre los «principios básicos para la protección de datos» que se contienen en su capítulo segundo las garantías que el artículo 8 otorga a las personas concernidas por tratamientos automatizados de sus datos personales. Así, según este precepto, cualquier persona deberá poder:

a) conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, sus finalidades principales, así como la identidad y la residencia habitual o el establecimiento principal de la autoridad controladora del fichero;
b) obtener a intervalos razonables y sin demora o gasto excesivo la confirmación de la existencia o no en el fichero automatizado de datos de carácter personal que conciernen a dicha persona, así como la comunicación de dichos datos en forma inteligible;
c) obtener, llegado el caso, la rectificación de dichos datos o el borrado de los mismos, cuando se hayan tratado con infracción las disposiciones del derecho interno que hagan efectivos los principios básicos enunciados en los artículos 5 y 6 del presente Convenio;
d) disponer de un recurso si no se ha atendido a una petición de confirmación o si así fuera el caso de comunicación, de rectificación o de borrado, a que se refieren los párrafos b) y c) del presente artículo.

Estas garantías se configuran, pues, como instrumentos básicos para asegurar a cualquier persona física, como afirma el artículo 1.º del Convenio, «el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona». Por ello, el mismo Convenio, en su artículo 9, advierte de manera taxativa que «no se admitirá excepción alguna» a estas garantías —así como a las que incorporan los artículos 5 y 6 del Convenio— salvo que tal excepción constituya una medida necesaria en una sociedad democrática:

a) para la protección de la seguridad del Estado, de la seguridad pública, para los intereses monetarios del Estado o para la represión de infracciones penales; y,
b) para la protección de la persona concernida y de los derechos y libertades de otras personas.

Por su parte, la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, que es precedente inmediato de la ley aquí cuestionada, la cual se dicta para trasponer al ordenamiento interno español sus previsiones, anuncia en su considerando n.º 11 que su texto precisa y amplía los principios de la protección de los derechos y libertades de las personas y, en particular, del respeto a la intimidad que figuran en el Convenio 108 antes citado, y en sus artículos 6, 10, 11 y 12, así como en el 14, recoge derechos y garantías a favor de los titulares de los datos de similar contenido y mayor alcance que los que figuran en el Convenio europeo y cuya reproducción literal aquí no parece necesaria.

Sí parece necesario, en cambio, reproducir aquí las excepciones y limitaciones que la mencionada Directiva admite respecto de los derechos de los titulares de los datos, que de acuerdo con el texto del artículo 13.1 sólo autorizan a los Estados miembros a aplicarlas cuando constituyan una medida necesaria para la salvaguardia de:

> a) la seguridad del Estado; b) la defensa; c) la seguridad pública; d) la prevención, la investigación, la detección y la represión de infracciones penales o de las infracciones de la deontología en las profesiones reglamentadas; e) un interés económico y financiero importante de un Estado miembro o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales; f) una función de control, de inspección o reglamentación relacionada, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos a que hacen referencia las letras c), d) y e); g) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas.

Pues bien, cotejando el texto del Convenio antes citado y de la Directiva 95/46/CE con el artículo 24, números 1 y 2, de la Ley Orgánica 15/1999, se aprecia que existen entre aquéllos y éste notables diferencias que, a nuestro entender, suponen una ampliación injustificada y arbitraria de las excepciones tasadas que el Convenio y la Directiva prevén que desnaturaliza el derecho, lo vuelve impracticable y lo despoja de la necesaria protección.

En efecto, la eliminación del derecho a la información de las personas concernidas cuando el ejercicio de tal derecho afecte a la defensa nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales, goza de cobertura suficiente en las excepciones previstas en el artículo 9 del Convenio y es coherente con lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva que la ley traspone. Sin embargo, el que este derecho a la información no se reconozca al ciudadano en aquellos casos en los que se considere que su ejercicio «impida o dificulte gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las administraciones públicas» o cuando afecte a la persecución de «infracciones administrativas», no puede considerarse incluido entre las excepciones previstas en las normas internacionales citadas y supone, por tanto, una extralimitación del legislador incompatible con su deber de respetar el contenido esencial del derecho y de no imponer a su ejercicio más límites que los que resulten adecuados, proporcionados y razonables para proteger otros bienes o valores constitucionales.

Más aún, la amplitud de la limitación establecida por el artículo 24.1 al hacer genérica referencia a «las funciones de control y verificación de las administraciones públicas» hace perder a ésta su posible justificación, ya que prácticamente la totalidad de la actuación que llevan a cabo las administraciones públicas supone el ejercicio de funciones de control y verificación, en la medida en que toda actividad pública o privada que esté sometida a cualquier tipo de regulación, reglamentación u ordenación administrativa será controlada y verificada por alguna administración pública en el ejercicio de sus propias competencias. Lógicamente, si se puede concluir que en relación con la inmensa mayoría de las actividades llevadas a cabo por las administraciones públicas se excepciona el derecho a la información de los titulares de los datos personales afectados, habrá de concluirse también que tal excepción desconoce el contenido esencial del derecho al quedar éste so- metido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. (STC 11/81, FJ 8).

De igual modo, la eliminación del derecho a la información en aquellos casos en los que su ejercicio afecte a la persecución de «infracciones administrativas», carece de encaje entre las excepciones que son admisibles al derecho de los titulares de los datos, de acuerdo con el contenido esencial del derecho interpretado éste de conformidad con los tratados y convenios suscritos por España en la materia, que sólo admiten el supuesto cuando se trate de infracciones penales, por la evidente mayor gravedad de estos asuntos, o cuando afecte a infracciones de la deontología en las profesiones regla- mentadas, por el riesgo social que este tipo de conductas supone.

En términos generales puede afirmarse que los instrumentos internacionales citados —Convenio Europeo de 1950 y Convenio de 1981, así como la Directiva 95/46/CE— suficientemente generosos en el establecimiento de excepciones a los derechos a la intimidad, al honor y en general a la «privacidad», y no parece necesario incorporar nuevos supuestos. Ideas globales como seguridad nacional, seguridad pública, bienestar

económico del país, defensa del orden y prevención del delito, intereses monetarios del Estado, represión de infracciones penales, protección de la persona concernida y de los derechos y libertades de otras personas... etc., otorgan a los poderes públicos un margen más que suficiente para limitar en lo necesario y por estos motivos, y no por otros adicionales, los derechos funda- mentales de los ciudadanos a fin de salvaguardar con tales limitaciones los restantes derechos o bienes constitucionales protegibles.

Por este motivo entendemos que no son admisibles, desde una perspectiva constitucional, las excepciones contenidas en el artículo 24.1. de la Ley Orgánica 15/1999 a que se viene haciendo referencia, al suponer una vulneración del artículo 18.4. de la Constitución en relación con el 18.1. de la misma, y del artículo 53.1. de la norma fundamental, por no respetarse el con- tenido esencial de los derechos fundamentales que tales artículos proclaman, interpretados éstos de acuerdo con el artículo 10.2. de la Constitución, de conformidad con los convenios y tratados internacionales suscritos por España en estas materias.

En base a una motivación similar se solicita la declaración de inconstitucionalidad del n.º 2 del artículo 24 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, en la medida en que en el mismo se prevén excepciones a los derechos de acceso, rectificación y cancelación —esto es, excepciones que afectan al «contenido esencial» del derecho— en aquellos casos en los que, ponderados los intereses en presencia, tales derechos de ac- ceso, rectificación y cancelación hubieran de ceder «ante razones de interés público o ante intereses de terceros más dignos de protección».

Nuevamente ha de reiterarse aquí lo que acaba de manifestarse en relación con la amplitud con que se admiten excepciones en los tratados y convenios internacionales sobre la materia a fin de que los poderes públicos puedan proteger todos aquellos bienes y derechos que resulten constitucionalmente protegibles, estableciendo límites a veces incluso muy severos al contenido de los derechos. Ir más allá carece de justificación y, para acreditarlo, puede ser de interés repasar la memoria explicativa del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal de 1981, en cuyos números. 55 y siguientes se afirman, entra otras cosas, las que siguen:

> Las excepciones a los principios básicos de protección de datos se limitan a las que son necesarias para proteger los valores fundamentales en una sociedad democrática. El texto del apartado segundo de este artículo (9.2.) se inspira en el de los dos párrafos de los artículos 6, 8, 10 y 11 del Convenio Europeo de los Derechos del Hombre. De los acuerdos de la Comisión y del Tribunal de los Derechos Humanos relativos a la noción de «medidas necesarias» resulta claramente que los criterios de tal concepto no pueden ser fijados para todos los países y en todo momento, sino que deberían ser considerados a la luz de la situación dada en cada país

A continuación de lo expuesto, la memoria explicativa del Convenio continúa afirmando que las excepciones que se prevén en el artículo 9 transcrito en su momento:

> Han sido definidas con mucha precisión, con el fin de evitar que en lo referente a la aplicación general del Convenio los Estados tuvieran un margen de maniobra demasiado amplio. La noción de «seguridad del Estado» deberá entenderse en el sentido tradicional de protección de la soberanía nacional contra amenazas internas o externas, incluida la protección de las relaciones internacionales del Estado.
>
> El término «intereses monetarios del Estado» comprende todo aquello que contribuye a facilitar al Estado los recursos financieros de su política. En este sentido, la expresión hace referencia, especialmente, a las exigencias de la recaudación de los impuestos y al control de cambio. La expresión «represión de los delitos» que se contiene en este subapartado comprende tanto la investigación de los delitos como su persecución

Queda manifiesta, pues, la voluntad de los autores del Convenio, asumida por los países firmantes, entre los que se encuentra España, de definir las excepciones «con mucha precisión», a fin de que los Estados no puedan extender tales excepciones a otros supuestos no previstos en ellas, si bien, para posibilitar que el legislador nacional concrete en base a la situación interna de cada país el alcance preciso de dichas excepciones, éstas se definen a través de conceptos jurídicos indeterminados, como seguridad o intereses monetarios del Estado, que dejan en manos del legislador nacional un cierto margen de apreciación.

En el caso de la Ley 15/1999, las excepciones que se contienen en el artículo 9 del Convenio de 1981 y en la Directiva 95/46/CE han tenido reflejo en sectores fundamentales dentro de los ficheros de titularidad pública como son, por ejemplo, los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los pertenecientes a la Hacienda Pública. Así, en los artículos 22 y 23 de la ley se contienen excepciones a los derechos de los titulares de los datos personales, fundamentadas en razones derivadas de la seguridad pública, de la represión de las infracciones penales, de la defensa del Estado, de la protección de los derechos y libertades de terceros, o las derivadas del cumplimiento de las obligaciones tributarias que afectan a los ciudadanos y las correspondientes a actuaciones inspectoras.

Todas estas excepciones y otras que figuran en la ley no han parecido, sin embargo, suficientes al legislador ordinario que no parece haberse con- formado con las previstas en los tratados y convenios internacionales suscritos por España, y ha estimado necesario excepcionar los derechos de ac- ceso, rectificación y cancelación por difusas razones «de interés público» o de «intereses de terceros más dignos de protección».

La primera de las ideas —el interés público— tiene un alcance que no resulta fácil de precisar. Desde luego, por contraposición a la idea de interés privado, interés público sería aquel en el que coincide la mayoría o la totalidad de la colectividad, o aquel que resulta ser objetivo de la sociedad para el logro de condiciones idóneas de existencia.

Pero claro, una idea tan amplia elimina el contenido de los derechos que la ley reconoce, puesto que en prácticamente todas las actuaciones de las distintas administraciones públicas habrá de entenderse comprendido el interés público en tanto en cuanto la Administración pública, por imperativo constitucional, sirve con objetividad a los intereses generales (artículo 103 de la Constitución Española).

En lo que se refiere a la segunda idea, esto es «intereses de terceros más dignos de protección», sorprende su incorporación a la ley porque produce el efecto perverso de que el ejercicio legítimo de un derecho, que además tiene carácter fundamental, deba ceder ante simples intereses de terceras personas, en una alteración jerárquica del valor de los conceptos derechos e intereses totalmente injustificada.

Como se ha visto, el Convenio de 1981 alude en su artículo 9.2.b) como causa que justifica la excepción a la «protección de los derechos y libertades de otras personas», previsión que se reitera en el artículo 13.1.g) de la Directiva 95/46/CE y que tiene un alcance mucho más estricto y concreto que el que aparece en el art. 24.2 de la Ley Orgánica 15/1999. De hecho, la propia ley cuyos preceptos se cuestionan, en el artículo 23.1, al prever las excepciones a los derechos de acceso, rectificación y cancelación en los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad alude entre otros supuestos a la protección de «los derechos y libertades de terceros», ciñéndose, aquí sí, a lo que el Convenio y la Directiva disponen. Está claro, por tanto, que el legislador, al incluir en el artículo 24.2 el concepto de «intereses de terceros más dignos de protección» ha querido articular un supuesto distinto, mucho más amplio y difuso, y ha llevado el ámbito de la excepción al derecho fundamental más allá de lo que permitiría la protección de los derechos y libertades de terceras personas. Por este motivo, pues, se solicita también la declaración de inconstitucionalidad del inciso «intereses de terceros más dignos de protección» contenido en el n.º 2 del artículo 24 de la Ley Orgánica 15/1999.

Por último, debe señalarse que esta parte ha tenido en cuenta la doctrina de ese Tribunal relativa al artículo 10.2 de la Constitución en el sentido de que los textos de los tratados y convenios internacionales suscritos por España no son «un canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales», y que la validez de las disposiciones y actos impugnados deben medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades fundamentales, «siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2. unas fuentes interpretativas que contribuyen a la mejor interpretación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional» (STC 64/1991, FJ 4).

Pero teniendo en cuenta esta doctrina, entendemos que el artículo 18.4 de la Constitución, que según ha establecido ese Tribunal en la ya citada Sentencia 254/1993 incorpora una garantía constitucional de otros derechos, fundamentalmente el honor y la intimidad, y es en sí mismo un derecho o libertad fundamental, no debe verse sometido a

límites mayores o más intensos que los previstos en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España en la materia porque en ellos se determina el contenido mínimo del que debe disponer el derecho para garantizar su eficacia y no existe precepto alguno en nuestra Constitución que autorice o justifique la imposición de restricciones aún mayores.

Por todo lo expuesto entendemos que los incisos a que se ha venido haciendo referencia, contenidos en el número uno del artículo 24 y en el párrafo primero de su apartado segundo, no respetan el contenido esencial del derecho que proclama el artículo 18.4 de la Constitución y no permiten garantizar adecuadamente el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, al establecer limitaciones que no responden a exigencias constitucionalmente admisibles, con lo que no sólo se vulnera el artículo 18.4 en relación con el 18.1 de la Constitución, sino también el artículo 53.1 que obliga al legislador a respetar en todo caso el contenido esencial de los derechos en el desarrollo que de los mismos haga, tanto en lo que se refiere a su estatuto básico a través de leyes orgánicas, como a la regulación de su ejercicio a través de leyes ordinarias.

Por cuanto ha quedado expuesto en los dos motivos de inconstitucionalidad anteriormente reseñados

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por **interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad** contra el inciso «o por disposición de superior rango que regule su uso» del artículo 21.1; contra los incisos «funciones de control y verificación de las administraciones públicas» y «persecución de infracciones […] administrativas» del artículo 24.1; así como contra el primer párrafo del artículo 24.2, todos ellos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por estimar que vulneran el artículo 18.4 en relación con el 18.1 y el artículo 53.1 de la Constitución Española, y que tras los trámites procesales oportunos acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos.