Jesús Alberto Messía de la Cerda Ballesteros★

Consideraciones sobre la protección de los datos personales y la función de control de la actividad parlamentaria

Sumario: RESUMEN.— I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPIOS GENERALES DE PROTECCIÓN DE DATOS.—III. EL PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL TRATAMIENTO Y LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN.—IV. ANÁLISIS DE ESTAS CESIONES.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En este trabajo se analizan las implicaciones que la normativa de protección de datos personales genera en la gestión de la información que reclaman los miembros de las Cámaras legislativas en el ejercicio de la función de control. El amplio ámbito de aplicación de esta regulación hace que la misma sea aplicable a este supuesto y, por ello, que sea necesario averiguar qué requerimientos deben satisfacer tales solicitudes de información. La remisión de dichos datos constituye un acto de cesión o comunicación de datos, el cual debe someterse a un régimen jurídico específico. Si bien no es necesaria la concurrencia del consentimiento del interesado, dada la habilitación legal que ofrecen los Reglamentos de las Cámaras, sin embargo es necesaria la existencia de un fin que justifique tal flujo de información, existencia que se comprobará mediante un juicio de ponderación o proporcionalidad por parte de los órganos competentes de las Cámaras. Sin que ello choque, en modo alguno, con las competencias de los órganos jurisdiccionales ni de las autoridades de control en protección de datos.

PALABRAS CLAVE

Protección de datos, cesión de datos, Cámaras legislativas.

★ Doctor en Derecho.

I. INTRODUCCIÓN

La protección de los datos personales constituye en la actualidad una de las materias jurídicas que mayor interés genera. Hay dos factores que contribuyen de forma decisiva a tal efecto: la novedad y la transversalidad. Respecto de la novedad, no podemos negar que la atención prestada por el Derecho al tratamiento de la información personal posee cierta antigüedad. En este sentido, aunque la normativa al respecto cumple dos décadas de existencia, aproximadamente, sin embargo su aplicación sectorializada a los diversos ámbitos de la actividad en los que se manejan y tratan datos personales es, lógicamente, más tardía y reciente.

Por otra parte, la regulación sobre protección de datos personales posee una gran transversalidad. La información personal es objeto de tratamiento con ocasión de las más diversas actividades profesionales, personales, económicas, sociales, entre otros fines. Por ello, los requerimientos establecidos por dicha normativa son aplicables en multitud de supuestos y situaciones. Los presupuestos de aplicación de la legislación de protección de datos son tan amplios en su formulación —con el fin de incluir en su ámbito la mayor cantidad de casos posibles y, con, ello, proporcionar una cobertura extensa y efectiva— que no es posible determinar *a priori* sus destinatarios de forma precisa. Esta circunstancia se observa claramente si repasamos los sujetos y entidades jurídico-públicos y privados que se han visto afectados por las resoluciones de las autoridades de control y las sentencias de los órganos jurisdiccionales. En este mismo sentido, las exclusiones que de su ámbito de aplicación acoge la normativa de protección de datos personales son mínimas. Incluso, se han reducido en la regulación de 1999 respecto de la de 1992, lo cual ha afectado directamente a los ficheros que poseen las Cámaras legislativas, como vamos a ver a continuación.

En este trabajo pretendemos analizar la incidencia que la normativa de protección de datos ha generado en algunos supuestos en los que media el tratamiento de la información personal por parte de los Parlamentos. Dichas Cámaras llevan a cabo labores de control de la gestión del Ejecutivo. Se trata de una función consolidada en la práctica de las sociedades democráticas que, lógicamente, requiere en numerosos casos el acceso a información personal variada. De todas formas, la función de control se reconoce de igual forma con carácter individual a los representantes populares que integran las Cámaras —ya sean diputados, nacionales o autonómicos, o senadores, casos éstos en los que dicha función es objeto de un reconocimiento de rango constitucional—, sin necesidad de articular su actuación a través de órganos colegiados.

Como se observa en otros supuestos, el tratamiento de datos personales por Diputados, Parlamentos, Plenos o Comisiones (por incluir todos los posibles supuestos) conlleva la necesidad de realizar un ejercicio de ponderación de los derechos, bienes jurídicos e intereses en juego. Fundamentalmente, en estos casos es necesario determinar hasta donde llegan las posibilidades de tratamiento de la información personal, teniendo en cuenta que nos encontramos

ante un derecho fundamental dotado de un elevado régimen de protección y cuyo contenido esencial ya ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional. En este sentido, es necesario tener en cuenta que los derechos fundamentales no son absolutos, por una parte, y que el conocimiento de la información personal para el desarrollo de las funciones de control de los órganos y sujetos citados debe estar justificado en función de los fines que se persiguen, por otra.

El estudio de las cuestiones planteadas anteriormente requiere un análisis previo del régimen general de la protección de datos personales, con el fin de realizar después una aplicación específica a los problemas y cuestiones propios del ámbito parlamentario. Por ello, antes de entrar en el estudio de fondo debemos detenernos, siquiera de forma somera, en el análisis de los principios generales de la protección de datos personales. Claro está, la aplicación de la regulación sobre protección de datos dependerá de que concurran los presupuestos subjetivos, objetivos y demás establecidos en aquélla.

II. PRINCIPIOS GENERALES DE PROTECCIÓN DE DATOS

Las regulaciones de protección de datos nacen por la necesidad de dar una cobertura a la información personal que el tradicional derecho a la intimidad no podía abarcar, dado su ámbito limitado. En efecto, las capacidades de la Informática habían generado un nuevo peligro: la posibilidad de gestionar, cruzar y utilizar ingentes cantidades de información, lo cual permitía, a su vez, obtener descripciones y conclusiones sobre la personalidad de los individuos difíciles de imaginar hasta la fecha. Es decir, ya no se trataba únicamente de preservar cierta información y sustraerla al conocimiento más o menos generalizado, sino que además era necesario evitar el control y tratamiento de la más diversa información, que permita averiguar quiénes y cómo somos. Para ello, se trataban datos tanto públicos como privados, por lo que el derecho a la intimidad no era capaz de proporcionar una protección satisfactoria, dada su aplicación exclusiva a lo que se denominaba «vida privada». Por lo tanto, la protección de datos —sin entrar en estos momentos en ninguna disquisición sobre la necesidad o conveniencia de crear un nuevo derecho fundamental— responde a la necesidad de conformar y establecer límites al tratamiento de toda la información personal susceptible, por su manejo, de generar perfiles de personalidad tan exactos que puedan llegar a condicionar las decisiones del sujeto y afectar a su dignidad. De ahí, que el ámbito de aplicación se extienda hasta los datos públicos, como ha sostenido el Tribunal Constitucional en la sentencia 292/2000, de 30 de noviembre[1]. No se pretende tanto evitar el conocimiento de informaciones que pertenecen a la esfera privada del sujeto o su círculo más próximo, como establecer límites al uso indiscriminado de variada

[1] Martínez Martínez, R.: *Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, pp. 336-337 y ss.

información personal, que permita deducir las consecuencias antes mencionadas. En efecto, el Tribunal Constitucional afirma en el Fundamento Jurídico 6.º de la mencionada sentencia:

> *«…De este modo, el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo*».

Por lo tanto, como establece el artículo 3 a) de la LOPD, dato personal es *toda información referente a una persona física determinada o determinable*, sin que se haga referencia alguna a su carácter público o privado.

La intención de limitar el tratamiento de los datos se satisface por la LOPD mediante el establecimiento de dos principios básicos en esta materia: la habilitación para el tratamiento, ya sea mediante el consentimiento del interesado o por medio de la habilitación legal, según los casos, y la finalidad del tratamiento. En el primer caso, parece lógico que el requerimiento central para el tratamiento de datos sea la voluntad acorde del interesado. Precisamente, el consentimiento es la manifestación directa del derecho a la protección de datos, concebido como derecho de control de la propia información personal[2]. Sin embargo, en numerosos casos el tratamiento es necesario para la satisfacción de objetivos y la protección de derechos e intereses superiores y el interesado no va a prestar su consentimiento, puesto que dichos tratamientos pueden ocasionarle perjuicios o, al menos, no generar beneficio alguno. Por esta razón, la Ley establece ciertos supuestos de excepción al consentimiento. No vamos a pronunciarnos ahora sobre el carácter excesivo o no de las excepciones establecidas. Únicamente queremos reseñar que, lógicamente, los fines que justifican el conocimiento de datos personales por parte de los órganos legislativos y los sujetos que los integran —el ejercicio de la labor de control al Ejecutivo— eliminan la necesidad de consentimiento alguno.

Respecto de la finalidad del tratamiento, es lógico pensar que la gestión de la información personal, así como su transmisión, deba responder a la satisfacción de

---

[2] STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 5.º, entre otros.

unos fines expresos, precisos y legítimos y que justifiquen aquélla. No es admisible que el interesado consienta el tratamiento sin conocer los fines del mismo, de la misma forma que tampoco la Ley puede habilitar el tratamiento para cualquier fin. Es más, carece de toda lógica dicha posibilidad, que supondría amparar tratamientos arbitrarios. En este sentido, dispone el artículo 4.1 y 2 de la LOPD que

> «*1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. 2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos*».

Similar previsión recoge el artículo 11.1 de la LOPD, referido a los actos de cesión o comunicación:

> «*Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado*».

En definitiva, el tratamiento de los datos recabados del interesado o procedentes de un tercero debe realizarse para el logro de fines lícitos, determinados y manifiestos. La exigencia de este requisito es absoluta, de tal forma que, si bien la excepción al consentimiento se justifica precisamente por la concurrencia de un fin legítimo, sin embargo los mismos no pueden faltar, sean cuales sean éstos. En este sentido, el artículo 11.2 de la LOPD establece que «*El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:…*» Es decir, se exceptúa la concurrencia de voluntad del interesado, no de la finalidad de la cesión. También se deduce esta idea del artículo 10.2 a) del Reglamento de desarrollo de la LOPD, según el cual

> *«No obstante, será posible el tratamiento o la cesión de los datos de carácter personal sin necesidad del consentimiento del interesado cuando: a) Lo autorice una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario y, en particular, cuando concurra uno de los supuestos siguientes: el tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas,…»*

En otro orden de cosas, es obvio que la remisión de la información solicitada por cualquiera de los sujetos y entidades mencionados constituyen un supuesto de cesión, el cual, según vimos anteriormente, se caracteriza por su gran amplitud, con el fin de que sean incluidos en su ámbito de aplicación el mayor número de actos posible y así, ampliar la cobertura de la misma a los interesados. Según el artículo 3 i) de la LOPD, es cesión o comunicación de datos

> *«toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado».*

Como se puede comprobar, el empleo del término «revelación» implica la inclusión dentro de este concepto y, por tanto, del ámbito de la LOPD, de todas aquellas operaciones en las que se pueden consultar los datos, sin necesidad de que se capten de forma efectiva, por cuanto la información, como bien intangible, puede ser conocida sin que se tenga que incluir en soporte alguno. Así por ejemplo, la Agencia Española de Protección de Datos ha considerado en reiteradas ocasiones que la publicación de listados de datos en papel o en Internet, constituyen supuestos de cesión o comunicación de datos.

De ahí, que las reclamaciones de información por parte de los miembros de las Cámaras, a través de peticiones, deban ser consideradas como tales cesiones y, por ello, sometidas a su régimen jurídico. La consideración de estas prácticas como cesión suscita ciertos interrogantes relativos a la materia de protección de datos, presupuesto el cumplimiento de los requerimientos que con carácter previo establece la normativa de protección de datos: datos personales incluidos en un fichero.

En primer lugar, la consideración de los sujetos y órganos colegiados aludidos como posibles responsables del tratamiento o de los ficheros, afirmación que, caso de sostenerse, conlleva necesariamente la aplicación del régimen jurídico establecido al efecto. En segundo lugar, existe otra cuestión de carácter objetivo que requiere cierto detenimiento. Nos referimos al cumplimiento de la función de control material por quien corresponda (como se verá en líneas posteriores) de la pertinencia de la petición de información escrita por parte de las Cámaras, Comisiones y de los diputados o senadores. Es obvio que la admisión o negativa a la remisión de dicha información debe sustentarse en argumentos de naturaleza normativa, entre los cuales necesariamente debe encontrarse lo establecido en la legislación de protección de datos. En concreto, nos estamos refiriendo a la necesidad de satisfacer el principio de finalidad que la LOPD consagra tanto para los actos de tratamiento en general (art. 4) como para las cesiones de datos (art. 11.1).

Además, debemos detenernos en una cuestión relativa a la consideración del tratamiento de los datos en los órganos legislativos como materia objeto de la regulación de protección de datos. La LOPD ha introducido una novedad respecto de esta cuestión, consistente en la inclusión, en sentido negativo, de estos tratamientos dentro de su ámbito de aplicación. La Disposición Adicional 1.ª de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD)[3] establecía que

> «*Lo dispuesto en los Títulos VI* (régimen de la Agencia de protección de datos) *y VII* (régimen de infracciones y sanciones) *no es de aplicación a los ficheros automatizados de los que sean titulares las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*».

Como se puede comprobar, se trataba de una exclusión parcial de aplicación de los preceptos relativos a la competencia de la autoridad de control y

[3] BOE n.º 262, de 31/10/1992.

al régimen sancionador, por razón de la especialidad del ámbito al que pertenecían los ficheros y en el que se gestionaba la información. Podría discutirse si la redacción de este precepto debía hacerse extensiva a otros órganos de idéntica función correspondientes al ámbito autonómico, en particular las Cámaras legislativas[4]. Sea como fuere, esta disquisición ya no tiene sentido, ante la desaparición en la legislación vigente de un precepto de exclusión similar a la Disposición Adicional 1.ª

En su Exposición de Motivos, la LORTAD decía que «*quedan también fuera del ámbito de la norma aquellos datos que, en virtud de intereses públicos prevalentes, no deben estar sometidos a su régimen cautelar*». En nuestra opinión, si bien es cierto que la especialidad de la actividad legislativa podría justificar cierta relajación, incluso una derogación parcial de los requerimientos establecidos con carácter general, sin embargo no parece que tal circunstancia recomiende la exclusión del control por parte de las Agencias de Protección de Datos. Quizás por razón de las materias objeto de tratamiento pueda estar justificada esta solución, pero no logramos comprender una solución generalizada. Debemos tener en cuenta que las Cámaras, como cualquier otra entidad, poseen información personal incluida en diversos ficheros que trasciende sus finalidades propias y específicas: ficheros de personal, ficheros de proveedores y contratistas, ficheros de acceso a los edificios y de seguridad; etc. En estos casos, no parece existir particularidad que pueda justificar la exclusión del ámbito de aplicación de la normativa sobre protección de datos personales. Ni siquiera la consideración de las Agencias como comisionados del poder legislativo pueden ser razón suficiente, pues si bien puede existir cierta dependencia orgánica, ello no empece el desarrollo de la labor con plena independencia funcional, como ocurre en otros muchos casos.

Sin perjuicio de la competencia de otros órganos jurisdiccionales para el conocimiento y resolución de litigios relativos a esta materia, lo cierto es que la exclusión ha desaparecido de la norma, lo que implica la total aplicación de la LOPD a los ficheros de datos de las Cámaras y a sus tratamientos. En la Comunidad de Madrid, la aplicación de la normativa autonómica sobre protección de datos es clara, conforme se deduce del artículo 4.1 de la Ley 8/2001, de 13 de julio, de protección de datos en la Comunidad de Madrid[5], según el cual

> *«Corresponde a la Asamblea de Madrid, a través del órgano que ésta determine, la competencia para la creación, modificación y supresión de sus ficheros».*

---

[4] La exclusión del ámbito de la normativa de protección se ha planteado con anterioridad respecto de otros tipos de ficheros. Por ejemplo, en el caso de los ficheros judiciales, a pesar de las declaraciones de sus órganos de de gobierno, en las que se confirma el sometimiento de los ficheros y de su tratamiento a las prescripciones de la LOPD, sin embargo numerosos autores consideran que es necesario modalizar dicha aplicación por razón de la especificidad de la función jurisdiccional. Sobre estas cuestiones, Fernández Salmerón, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, pp. 112 y ss.

[5] BOCM N.º 175, de 25 de julio de 2001.

En aquellas Comunidades Autónomas en las que exista una autoridad de control propia (Madrid, Cataluña y País Vasco), la competencia corresponderá a las mismas, puesto que dichas agencias tienen competencias respecto de los ficheros de titularidad pública. En la Comunidad de Madrid, el control de los ficheros de la Asamblea de Madrid corresponde a la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.

III. EL PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL TRATAMIENTO Y LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN

El artículo 4 de la LOPD establece que

> *«1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. 2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos…».*

Estos preceptos, incluidos en la Ley bajo la leyenda «calidad de los datos», consagran un principio de legitimación del tratamiento de los datos. Mediante estos requerimientos, se evita la posibilidad del tratamiento innecesario, incluso aunque el mismo haya sido consentido, pues se trata de un requisito independiente de la concurrencia de dicha voluntad. Por otro lado, en los supuestos en los que el consentimiento esté exceptuado, la exigencia de una finalidad y la adecuación del tratamiento a la misma se mantienen. En este sentido, el 6.2 de la LOPD establece una serie de excepciones a la necesidad de consentir para el tratamiento de los datos, sin que se haga mención alguna respecto de los fines del mismo. Idéntica solución adopta el artículo 11 de la LOPD. El párrafo 1.º de dicho precepto exige, como requisitos de la cesión, finalidad legítima de las partes y consentimiento previo del interesado. Por su parte, el artículo 11.2 exceptúa el consentimiento en una serie de supuestos, pero guarda silencio respecto de los fines. Por lo tanto, podemos afirmar que el tratamiento y las cesiones de datos deben responder a una finalidad que justifique la pertinencia, adecuación y proporcionalidad de aquél, sin que sea admisible el tratamiento con fines distintos a los que motivaron la recogida[6]. Además, cedente y cesionario deben tener razones que legitimen la cesión.

[6] Aunque el artículo 4 de la LOPD hace referencia a «fines incompatibles», lo cual reduciría la efectividad de dicha exigencia a supuestos en los que los fines fuesen opuestos, actualmente tales términos se interpretan como «fines distintos». Parece lógico que así sea, pues lo que se persigue es evitar que el interesado o la Ley autoricen actos con fines que no están previstos, sean o no opuestos o incompatibles.

La función del control al Ejecutivo por parte del Parlamento puede realizarse a través de dos mecanismos: de forma verbal mediante las comparecencias y de forma escrita mediante las peticiones de información. Como pone de manifiesto PEÑARANDA RAMOS, existen varias diferencias entre los diversos modos de ejercer la facultad de obtención de información reconocida a las Cámaras en el artículo 109 de la CE[7]. Respecto de las peticiones de información, dispone el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) que

> *«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. 2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan»*.

Se trata de un derecho fundamental concedido a los Diputados, que se consagra en el derecho al acceso a las funciones y cargos públicos con los requisitos establecidos por las Leyes del artículo 23 de la CE, según ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias[8]. La facultad de solicitar información por este mecanismo también se reconoce a las Comisiones en el artículo 44.1 del RCD, según el cual

> *«Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7.º»*.

Podemos, por tanto, afirmar que las peticiones de información constituyen una potestad o derecho, según el caso, de Diputados, Comisiones y Pleno. Las Mesas de los Parlamentos y Asambleas tienen la función de aceptar o rechazar las peticiones de información, si bien esta función de control se encuentra limitada en su alcance. En efecto, la Mesa únicamente puede resolver respecto la admisión o rechazo sobre la base de la pertinencia de dichas peticiones en relación con el desarrollo de las funciones parlamentarias: solamente en cuanto la información posibilite el mejor desempeño de esta función. En ningún caso, la

---

[7] Artículo 109 de la CE: *«Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas»*.

PEÑARANDA RAMOS, J. L.: «Información parlamentaria, Poderes Públicos y Sector Público», en *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias,* Cuadernos y Debates núm. 52, Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, 1994, pp. 42-46.

[8] STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3.º; STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7.º, entre otras.

Mesa puede realizar un control material de la petición en sí[9]. El análisis relativo a la posible vulneración de requerimientos de carácter material corresponde a la Administración peticionaria y, en su caso, a los órganos jurisdiccionales.

En relación con lo anterior, en la STC 203/2001, de 15 de octubre, se rechazó la posibilidad de que la Mesa pudiera denegar una petición de información sobre la base de una posible vulneración del derecho a la intimidad, puesto que se trata de un control material, consistente en la ponderación de los derechos de terceros, competencia de los órganos jurisdiccionales o de la Administración que posee los datos. Las Mesas pueden analizar si las peticiones se justifican por el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias del peticionario[10].

Sin embargo, si bien las anteriores afirmaciones son de todo punto correctas desde la óptica del Derecho Parlamentario, requieren algún detenimiento a la luz de las regulaciones de protección de datos personales. En concreto, nos estamos refiriendo a la necesidad de que la petición de información, como supuesto de cesión de datos que es, satisfaga el requisito de la finalidad legítima. Establece el artículo 11.1 de la LOPD lo siguiente:

> *«Comunicación de datos. 1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».*

A continuación, el párrafo 2.º de este precepto consagra una serie de excepciones a la concurrencia del consentimiento del interesado, exclusivamente, sin que en ningún caso haga extensiva esta excepción a la concurrencia de fines relacionados con las funciones de las partes en la cesión o comunicación de los datos. En el caso que nos ocupa existe cobertura legal para realizar la cesión que se materializa mediante la remisión de información personal a las Cámaras en los artículos 7 y 44 del RCD, el cual actúa como norma legal habilitante, según vamos a ver a continuación.

Como hemos comprobado anteriormente, los órganos parlamentarios receptores de las peticiones de información no poseen la potestad de control material de las mismas. ¿Ello implica la imposibilidad de controlar la satisfacción del requisito finalista del artículo 11.1 de la LOPD? Parece que sí, pues dicho análisis trasciende al mero estudio de la adecuación de lo solicitado a la corrección formal de la labor parlamentaria. La Mesa deberá focalizar su examen en los aspectos formales o superficiales o en aquellos relativos a la determinación de las competencias de los parlamentarios. Las cuestiones relativas a la posible vulneración de derechos de terceros exceden de su ámbito y corresponde, más

---

[9] Peñaranda Ramos, J. L.: *ob. cit.,* p. 43. También, Pascua, F. *Sinopsis del artículo 109 de la Constitución,* publicado en la página web del Congreso.

[10] Castillo Vázquez, I. C.: *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid; Madrid, 2007, p. 595.

bien, a aquéllos que sean residentes de los datos y, en su caso, a los órganos que deban resolver sobre los litigios derivados de la aplicación de dicha normativa.

En el ámbito de la protección de datos, además de los órganos jurisdiccionales, existen otros, integrados en la Administración con carácter de independientes[11], con potestades de protección de los derechos de los interesados y de fiscalización de los tratamientos de datos, entre otras. Nos referimos a las Agencias, española y autonómicas, de protección de datos. Pues bien, la existencia de tales órganos plantea interrogantes respecto de su competencia para conocer cuestiones derivadas de la aplicación de esta normativa. En el caso que nos ocupa, es necesario determinar si las Agencias son competentes en cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la normativa de protección de datos en las peticiones de información.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha resuelto cuestiones relacionadas con la remisión de datos a Parlamentos en dos ocasiones. En ambos casos, se trataba de analizar actos de cesión de datos a diputados y a un Grupo Parlamentario —debemos recordar que la petición de información es un derecho reconocido a los diputados— solicitados a una Sociedad en el Parlamento de Cantabria[12] y a la Administración autonómica en la Junta General del Principado de Asturias, respectivamente[13]. En el primero de los casos, la AEPD afirmó lo siguiente:

> *«Por ello, es posible concluir que parece existir cobertura lega a la cesión planteada, en el ámbito previsto en el artículo 7.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, no correspondiendo a esta Agencia Española de Protección de Datos proceder a la interpretación de dicho precepto a efectos de valorar la proporcionalidad de los datos que deban ser comunicados, siendo la Mesa de la Asamblea la que deba pronunciarse sobre este aspecto. No obstante, en conformidad con los principios de proporcionalidad y justificación antes enunciados, que deben en todo caso presidir tal cesión de datos, debe claramente indicarse en dicha comunicación que los mismos pueden ser utilizados para la finalidad que justifica su cesión, y que el tratamiento de los mismos deberá en todo momento ajustarse a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999».*

De las palabras anteriores se deduce que la Agencia no es competente para determinar si los datos reclamados permiten o no satisfacer una competencia

---

[11] Sobre la consideración de las Agencias de Protección de Datos como administraciones independientes, Guichot, E.: *Datos personales y Administración Pública,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005, pp. 453 y ss. También, Troncoso Reigada, A.: *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia sobre Protección de Datos,* Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2004, pp. 85 y ss.

[12] Agencia Española de Protección de Datos: *Informe 0327/2005*. Se puede consultar y obtener en http://www.agpd.es/.

[13] Agencia Española de Protección de Datos: *Informe 0267/2008*.

propia del diputado solicitante, función que corresponde a la Mesa: como dijimos anteriormente, la Mesa tiene competencia para analizar aquellas cuestiones que inciden en el desarrollo de la labor del diputado. Quedaría fuera de su competencia el análisis relativo a la posible vulneración de derechos de terceros, propio de la función jurisdiccional o similar. La Agencia solamente recuerda que las cesiones de datos realizadas deben satisfacer el criterio de proporcionalidad del artículo 11.1, sin que entre en dicho análisis. De ello podemos deducir, a su vez, que las Mesas deberían tener en cuenta tal requisito, pues ese parece ser el propósito del recordatorio de la Agencia. Observamos, por tanto, que las funciones de las autoridades de control y de la Mesa no conforman, en modo alguno, zonas secantes. De este modo, no se pueden sobreponer unas competencias a otras, lo cual es positivo pues evita posibles conflictos entre ambos órganos.

En un sentido similar se pronuncia la Agencia en el informe 0267/2008. En ambos casos, las consultas realizadas solicitan la opinión de la Agencia respecto de la legalidad de las cesiones en cuestión. En los dos supuestos reseñados la actuación de la Agencia vino motivada por sendas consultas, a las que contestó en el sentido reseñado. Sin embargo, no consideramos que las Agencias, como órganos que ejercen funciones de control y resolución de denuncias más allá de la mera consultoría, no puedan decidir sobre la correcta aplicación de la normativa de protección de datos. Al igual que los Jueces y Tribunales, las Agencias deberán resolver las denuncias que al respecto conozcan. La separación de funciones entre las Mesas y las Administraciones poseedoras de la información corresponde a supuestos de aplicación normal de la Ley, en los que no media denuncia o litigio alguno al respecto. En tales casos, la competencia de las Agencias y de los órganos jurisdiccionales es indiscutible.

Por cierto, en las líneas anteriores estamos aludiendo de forma reiterada a la Administración donde reside la información, como posible cedente de los datos. Ello se debe a que ese es el supuesto planteado y resuelto por el TC en la sentencia 203/2001, que antes comentamos. Además, los diversos preceptos de los Reglamentos de las Cámaras hacen referencia la solicitud de información a las Administraciones públicas, pudiendo entender este término en sentido amplio. Sin embargo, nada impide la posibilidad de que dicho cedente sea un sujeto privado. No nos referimos ahora a los supuestos de reclamación de información a personas jurídico-privadas con dependencia funcional, económica o de otra índole al sector público[14], sino a sujetos jurídico-privados sin más. De hecho, en uno de los informes emitidos por la AEPD este es, precisamente, el caso. No parece que la solución sea diferente por la naturaleza privada del cedente. Este último, en cuanto poseedor de la información sometido a los requerimientos legales y responsable de la misma, debe realizar el juicio de ponderación, sea quien sea. Aunque el RCD hace alusión expresa a las Administraciones, parece lógico pensar que tal posibilidad es extensiva a los sujetos jurídico-privados. Ahora

[14] Sobre esta cuestión, *vid.* Peñaranda Ramos, J. L.: *ob. cit.,* pp. 48 y ss.

bien, la petición de información en tales casos debe también estar justificada por sus fines, es decir, la petición de información debe justificarse por ser ésta última relevante para el ejercicio de la función de control del Ejecutivo.

Hasta ahora, se ha establecido una separación de competencias en dos sujetos distintos: las Mesas analizan la concurrencia de proporcionalidad en la comunicación o cesión de los datos y los cedentes determinan la posible vulneración de derechos de los interesados. Sin embargo, ¿es admisible la realización de un segundo juicio de proporcionalidad por los cedentes? Es obvio que tal posibilidad podría generar problemas en aquellos casos en los que las posiciones de la Mesa y del cedente no coincidiesen. Sin embargo, ni el RCD ni la LOPD excluyen tal solución. Más bien al contrario, puesto que los cedentes, como responsables del tratamiento de dichos datos, asumen la responsabilidad derivada del incumplimiento de los requisitos legales. Tanto la normativa parlamentaria como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rechazan el control material de las Mesas, pero no se pronuncian sobre el reconocimiento de potestades de control formal al cedente. Por su parte, el artículo 7 del RCD establece que la Administración cedente «deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan», sin especificar la naturaleza de tales razones.

En cualquier caso, en el supuesto de las peticiones de información se observa una diferencia principal respecto de otras cesiones realizadas fuera del ámbito parlamentario: la intervención de un órgano que controla el cumplimiento de algunos requerimientos legales —la proporcionalidad—, la Mesa. No cabe duda que se trata de una solución que refuerza las garantías en el cumplimiento de la Ley, a diferencia del resto de las cesiones, en las que son las partes implicadas, principalmente y de forma fundamental el cedente, las que llevan a cabo dicho juicio, de tal forma que el posible control externo solamente se produce, en su caso, a posteriori.

Por otro lado, existe una cuestión que requeriría cierto detenimiento: la determinación del responsable de los datos y de los ficheros que, en su caso, los alberguen. La remisión de información contemplada en los Reglamentos de las Cámaras se hace a los diputados y a las Comisiones. En tales casos, no podemos considerar a la Cámara como depositaria de dicha información, ni mucho menos como entidad que decida sobre el contenido, uso y finalidad de la información, funciones que caracterizan al responsable del tratamiento (art. 3 d) de la LOPD), ni que tenga que proceder a la declaración de dicho fichero, caso de existir, a la Agencia correspondiente[15]. En todo caso, como hemos señalado en líneas anteriores, la aplicación del régimen de protección de datos a quien sea responsable del fichero o tratamiento, requerirá la concurrencia de los presupuestos necesarios establecidos en la LOPD y su Reglamento.

---

[15] De hecho, en el registro de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid no se incluye ninguna declaración de fichero sobre dichas informaciones. Agencia Española de Protección de Datos, *Memoria 2007,* APDCM, Madrid, 2008, pp. 651-652.

IV. ANÁLISIS DE ESTAS CESIONES

Por lo demás, las cesiones efectuadas como consecuencia de las peticiones de información no plantean mayores problemas respecto del requisito de la voluntad previa de los interesados[16]. Según establece el artículo 11.1 de la LOPD, las cesiones de datos requieren, como regla general, el consentimiento previo del interesado a quien se refieren los datos. Sin embargo, el párrafo 2.º del mencionado precepto acoge un listado de supuestos de excepción a la concurrencia de dicho consentimiento. En concreto, la letra a) establece que no será necesario el consentimiento del interesado *«cuando la cesión esté autorizada por la Ley»*. Se trata de supuestos dignos de consideración por la norma en atención a los intereses generales que pretenden satisfacer, por lo que justifican la solución de excepción.

En el caso que nos ocupa, la excepción normativa viene recogida en los diversos Reglamentos que regulan el régimen jurídico de las Cámaras. Concretamente, se consagran estas cesiones o comunicaciones de datos como mecanismos de ejercicio de la potestad de control a los Ejecutivos por parte de los miembros de la Cámara y de las Comisiones —artículos 7 y 44 del RCD, antes referidos—. Como vimos anteriormente, la Agencia Española de Protección de Datos[17] alude en los supuestos que resuelve a similares preceptos recogidos en los Reglamentos del Parlamento de Cantabria de 18 de marzo de 1999 —artículo 7.1— y de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de junio de 1997 —artículo 14.1—. Con independencia de la denominación empleada para referirse a la norma reguladora de las Cámaras legislativas, es indudable su carácter de norma de rango legal, como puso de manifiesto la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1998, de 20 de junio, en la cual se consideran dichos Reglamentos *«asimilados a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley»,* lo cual concuerda con el reconocimiento que el artículo 72.1 de la Constitución hace de la potestad reglamentaria de las Cámaras, las cuales sólo pueden aprobar o modificar por mayoría absoluta sus normas de organización y funcionamiento. Sobre la base de lo anterior, es indudable, por tanto, que estas cesiones poseen cobertura legal, lo que elimina la necesidad de que concurra el consentimiento del interesado.

Además de la cobertura que brinda el artículo 11.2 a) de la LOPD para la realización de las cesiones de datos derivadas de las remisiones de información a las Cámaras, podría plantearse también que aquéllas pueden realizarse al amparo de lo establecido en el artículo 21 de la LOPD, relativo a las cesiones entre Administraciones públicas. Según los párrafo 1.º y 4.º de este precepto,

---

[16] Sobre el concepto de cesión, Messía de la Cerda Ballesteros, J. A.: *La cesión o comunicación de datos de carácter personal,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005, pp. 35 y ss.

[17] *Vid.* notas 12 y 13.

> *1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere 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.*
>
> *…*
>
> *4. En los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del presente artículo no será necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.*

La aplicación de este precepto al supuesto objeto de análisis en este trabajo plantearía ciertos problemas, relativos al cumplimiento de sus requisitos. Para que sea aplicable la excepción al consentimiento, es necesario que exista identidad de funciones y competencias entre la Administración cedente y la cesionaria, salvo que la cesión se haya previsto en la disposición creadora del fichero o que el cesionario requiera los datos para fines históricos, estadísticos o científicos. Parece que en las remisiones de información a las Cámaras por parte de la Administración no va a concurrir ninguno de los supuestos de hecho antes mencionados. Por ello, la solución aplicable es la excepción legal a que se refiere el artículo 11.2 a).

Por otra parte, dicha solución ofrece mayores posibilidades, por cuanto no se distingue entre cesiones provenientes de una Administración o de una entidad o sujeto privados, como sí se deduce del artículo 21 de la LOPD. En relación con esta cuestión, quizás podría pensarse que, si la excepción del artículo 11.2 a) de la LOPD remite a los artículos 7 y 44 del RCD —y similares de otras normas reguladoras de las diferentes Cámaras, así como el artículo 109 de la Constitución— y todos estos preceptos hacen únicamente alusión a la remisión de información desde una Administración, podría pensarse que las cesiones provenientes de sujetos privados no encuentran amparo en aquel artículo. Dicha conclusión supondría que, en tales casos, sería necesario el consentimiento de los interesados. Sin embargo, en nuestra opinión esta solución reduciría de forma injustificada las posibilidades de la función de control de las Cámaras. Es indudable que, en numerosos casos, el control del Ejecutivo puede requerir la obtención de información que obra en poder sujetos privados. Por ello, si tal solicitud resulta pertinente a los fines de dicho control, no encontramos razón que permita establecer diferentes soluciones. De hecho, como dijimos anteriormente, la Agencia Española de Protección de Datos ha reconocido la existencia de cobertura legal para realizar cesiones a una Cámara desde una Sociedad Anónima. En cualquier caso, las entidades y sujetos a quienes se reclame la información podrán negar la misma, si así lo consideran, de la misma forma que una Administración puede rechazar tal solicitud.

V. CONCLUSIONES

La reclamación y remisión de información por parte de las Administraciones públicas y los sujetos jurídico-privados a las Cámaras legislativas, ya sean éstas nacionales o autonómicas, constituyen, cuando tienen por objeto información referente a personas físicas, cesiones o comunicaciones de datos personales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la LOPD y concordantes de su Reglamento de desarrollo. Como hemos visto en este trabajo, tales operaciones deben satisfacer dos requisitos: la habilitación de la operación por la voluntad del sujeto a quien se refiere la información —interesado— o por la Ley, así como la satisfacción de un fin legítimo.

En el caso de las peticiones de información por la Cámaras, el Reglamento de las Cámaras actúa como norma habilitante suficiente, por su rango legal, de la cesión, lo que elimina la necesidad de que concurra el consentimiento de los interesados, como dispone el artículo 11.2 a) de la LOPD. Sin embargo, ello no empece para requerir, en todo caso, la existencia del mencionado fin legítimo. Es decir, si la Ley autoriza o prevé, como establece el artículo 11.2 a), la cesión, en todo caso la misma se autoriza porque se va a realizar por y para algo razonable. En este sentido, la Ley no es un cheque en blanco. Por lo tanto, es necesario realizar un juicio previo que determine la existencia de tales fines. Como se establece en los Reglamentos de las Cámaras, la Mesa deberá determinar si la cesión solicitada posibilita al diputado o a la Comisión el desarrollo adecuado de sus funciones, es decir, deberá realizar un juicio de proporcionalidad de la información solicitada y de los objetivos que con su conocimiento se pretenden conseguir. Por otra parte, a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades de control en materia de protección de datos les corresponde conocer y decidir acerca de la aplicación de la normativa de protección de datos respecto de las posibles vulneraciones de derechos de los individuos.

Por lo demás, entendemos que, no obstante el silencio de las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Cámaras, es admisible la reclamación y remisión de información desde sujetos y entidades privadas, supuestos en los cuales deberá aplicarse el régimen anteriormente mencionado a las Administraciones públicas, como se deduce de los diversos pronunciamientos que sobre esta cuestión ha realizado la Agencia Española de Protección de Datos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Española de Protección de Datos: *Informe 0267/2008*.

Agencia Española de Protección de Datos: *Informe 0327/2005*.

Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, *Memoria 2007,* APDCM, Madrid, 2008.

Castillo Vázquez, I. C.: *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Estudios de Protección

de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid; Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003.

GUICHOT, E.: *Datos personales y Administración Pública,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: *Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003.

MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A.: *La cesión o comunicación de datos de carácter personal,* Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005.

PASCUA, F. *Sinopsis del artículo 109 de la Constitución,* publicado en la página web del Congreso.

PEÑARANDA RAMOS, J. L.: «Información parlamentaria, Poderes Públicos y Sector Público», en *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias,* Cuadernos y Debates núm. 52, Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, 1994.

TRONCOSO REIGADA, A.: *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia sobre Protección de Datos,* Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Estudios de Protección de Datos, Ed. Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2004.