

RÉGIMEN JURÍDICO DEL INTERCAMBIO ELECTRÓNICO DE DATOS, DOCUMENTOS Y CERTIFICACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES*

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN. LA DESREGULACIÓN DEL INTERCAMBIO INTERADMINISTRATIVO DE DATOS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA.—II. LA OBLIGACIÓN LEGAL PARA LAS ADMINISTRACIONES DE INTERCAMBIAR Y COMPARTIR SUS DATOS: 1. *El derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas.* 2. *La obligación para las Administraciones de conservación documental de los expedientes electrónicos.* 3. *La obligación para las Administraciones de intercambiar y compartir sus datos.*—III. LOS ESQUEMAS NACIONALES DE INTEROPERABILIDAD Y DE SEGURIDAD COMO GARANTÍA DE LA VÁLIDA ARTICULACIÓN DE LA PLATAFORMA PARA EL INTERCAMBIO DE DATOS (RED SARA): 1. *La cobertura legal de la Red SARA como infraestructura básica para el intercambio de datos entre Administraciones.* 2. *Los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. Coordinación administrativa en la regulación de la Red SARA para garantizar un intercambio seguro e interoperable de datos.*—IV. EL INTERCAMBIO DE DATOS ENTRE ÓRGANOS DE UNA MISMA ADMINISTRACIÓN. EN ESPECIAL, EL ARTÍCULO 2 DEL REAL DECRETO 1671/2009, DE 6 DE NOVIEMBRE.—V. EL INTERCAMBIO DE DATOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SUPUESTOS DE INTERCAMBIO CONFORMES A LA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA: 1. *La fijación de los supuestos de intercambio por la LAECSP: una oportunidad perdida.* 2. *Regla general del intercambio electrónico de datos entre Administraciones. Clarificación de los supuestos de intercambio interadministrativo de datos, documentos y certificaciones.* 3. *Algunas propuestas de solución:* A) La cláusula de autorización expresa para el intercambio en los formularios o modelos normalizados. B) La carpeta-ciudadano.—VI. REFLEXIÓN FINAL. LA SOBREPOTECCIÓN LEGAL DE LOS DATOS PERSONALES.

RESUMEN

El derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de cualquier Administración pública es el elemento clave para implantar el nuevo modelo de Administración electrónica. El establecimiento de este derecho en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, determina que las Administraciones tengan la obligación legal de intercambiar y compartir sus datos. Sin embargo, la normativa de protección de datos de carácter personal es muy restrictiva en cuanto al intercambio interadministrativo de datos, lo que está generando dificultades en la plena implantación de la Administración electrónica. El presente artículo establece las reglas interpretativas para proceder al intercambio de datos sin consentimiento del interesado, determinando la necesidad de reformar el marco normativo de la protección de datos y su adaptación al modelo de e-Administración.

Palabras clave: Administración electrónica; intercambio de datos; Red SARA; interoperabilidad; seguridad.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado «Régimen jurídico de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad administrativa formalizada (procedimiento administrativo electrónico)», del que el autor de este trabajo es investigador principal.

ABSTRACT

The citizens right for not to provide information and documents held by any public Administration is the key issue to implement the new e-Government model. The Law 11/2007 of 22 June, on electronic access of citizens to the Public Services determines that Administration have a legal obligation to exchange and share their data. However, the framework for the protection of personal data is very restrictive in terms of inter-administrative data exchange, which is causing difficulties in the full implementation of e-Government. This article provides interpretative rules about the exchange data without consent, and deal with the need to reform the regulatory framework for the protection of data and the adaptation to the model of e-Government.

Key words: electronic Government; data exchange; Intranet SARA; interoperability; security.

I. INTRODUCCIÓN. LA DESREGULACIÓN DEL INTERCAMBIO INTERADMINISTRATIVO DE DATOS EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

Transcurrida la primera década del siglo XXI, ya disponemos en España de un completo marco normativo sobre protección de datos de carácter personal, compuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (en adelante, RLOPD). Asimismo, en el último año se ha completado reglamentariamente, al menos por lo que se refiere a la Administración General del Estado, la regulación legal de la Administración pública electrónica, aprobada mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, también LAECSP), gracias a la promulgación de tres Reales Decretos: el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP¹ (en adelante, también RDLAECSP); el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica (en adelante, también RDENI); y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (en adelante, también RDENS)².

A pesar de la intensidad y detalle de los marcos normativos de protección de datos de carácter personal y de Administración electrónica vigentes

¹ Norma reglamentaria que no tiene carácter básico pese a desarrollar la LAECSP, que sí resulta aplicable a todas las Administraciones públicas, con la salvedad de la cláusula de exención que se determina por la Disposición Final Tercera de la propia Ley. En relación a la interpretación de la citada Disposición, véase L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (Coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 2.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 13.

² Los Reales Decretos por los que se aprueban los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad tienen carácter básico y aseguran la coordinación interadministrativa en estas materias, que, sin duda, resultan esenciales para desarrollar plenamente la Administración electrónica. Véase al respecto mi trabajo *Administración pública electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 315 y ss.

en estos momentos en nuestro país, la interpretación de cuándo puede producirse un válido intercambio de datos, documentos y certificaciones entre distintas Administraciones públicas sigue dependiendo casi exclusivamente del análisis que la doctrina especializada en la materia ha realizado de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 292/2000, de 30 de noviembre, y de los artículos 11 y 21 de la LOPD y 10 y 11 del RLOPD. No existe claridad normativa sobre los supuestos en los que puede o no realizarse un intercambio interadministrativo de documentos o certificaciones cuando éstos contengan datos de carácter personal y, lo que en mi opinión resulta más preocupante, dicha falta de claridad provoca la negativa de muchos órganos y organismos públicos a proceder al intercambio de datos —aun cuando con el mismo se beneficie al interesado—, planteando con ello serias dificultades en la tarea de conseguir una verdadera simplificación de la actuación administrativa.

El propósito de simplificación administrativa se presenta como una de las novedades más positivas de la LAECSP. La propia Ley, en su artículo 4, letra j), otorga a la simplificación administrativa el carácter de principio jurídico del nuevo modelo de administrar, estableciendo que la Administración electrónica debe ajustarse al «principio de simplificación administrativa, por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa». Además, resulta evidente que el soporte electrónico facilita la agilidad procedimental y permite una mayor celeridad en los intercambios documentales que se realizan cuando la Administración tramita cualquier procedimiento, reduciéndose considerablemente el tiempo de tramitación de los procedimientos administrativos. No obstante, para que pueda producirse efectivamente la deseada simplificación administrativa, y con ella el aumento de la eficacia del aparato burocrático y la reducción del tiempo de tramitación de toda actuación administrativa, es necesario normalizar jurídicamente el intercambio y transmisión electrónica de información, certificaciones, documentos y datos entre distintas Administraciones³.

El personal de las Administraciones públicas no dispone de un marco normativo que determine expresamente, o al menos de forma aproximada, los

³ En esta línea apuntan S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «De la simplificación de la Administración pública», en núm. 147 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1998, pág. 31; J. TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en núm. 151 de esta REVISTA, enero-abril 2000, págs. 50 y 51; J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*, 2.ª ed., Comares, Granada, 2007, págs. 207 y ss., y, del mismo autor, «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en J. VALERO TORRIJOS y E. GAMERO CASADO (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, 2.ª ed., Thomson-Aranzadi, Madrid, 2009, págs. 290 a 291; M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pág. 229; del mismo autor, con J. VALERO TORRIJOS, «Protección de datos personales y Administración electrónica», en *Revista Española de Protección de Datos*, núm. 1, 2007, pág. 133; y C. CIERCO SEIRA, «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2009, donde aborda extensamente la citada problemática.

supuestos en los que puede procederse al intercambio de documentos y certificaciones entre Administraciones sin vulnerar la normativa de protección de datos de carácter personal. Esta circunstancia está frenando las posibilidades de acelerar la tramitación administrativa, ya sea tradicional o electrónica, obligando a los administrados a aportar constantemente datos y documentos que ya obran en poder de las Administraciones públicas, muchas veces sobre la base de la excusa perfecta: el derecho a la protección de datos de carácter personal. Transcurridas casi dos décadas de la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, también LRJPAC), todavía no podemos afirmar con rotundidad que el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración actuante, fijado en el artículo 35.f) de dicha Ley, se cumple por todas y cada una de las Administraciones públicas⁴.

II. LA OBLIGACIÓN LEGAL PARA LAS ADMINISTRACIONES DE INTERCAMBIAR Y COMPARTIR SUS DATOS

La LAECSP ha consolidado en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo las obligaciones legales de conservación documental y de intercambio de datos entre distintas Administraciones públicas. Es evidente la relación que existe entre las citadas obligaciones y el deber de las Administraciones públicas de velar por el derecho de los ciudadanos a la protección de datos de carácter personal, derecho ciudadano que ha venido a reconocerse en el artículo 6.2.i) de la LAECSP con el siguiente tenor: «2. (...) los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos: (...) i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas».

La búsqueda del adecuado equilibrio entre las tres obligaciones señaladas es clave para acometer la necesaria simplificación administrativa aprovechando la implantación del nuevo modelo de Administración electrónica, que conllevará la prestación habitual de servicios públicos electrónicos y el desarrollo cotidiano de procedimientos administrativos electrónicos.

1. *El derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas*

El artículo 35 de la LRJPAC dispone el catálogo de derechos de los ciudadanos cuando actúan ante las Administraciones públicas en el modelo de

⁴ En este mismo sentido se manifiestan A. PALOMAR OLMEDA, *La Actividad Administrativa Efectuada por Medios Electrónicos. A propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 110, y J. VALE-RO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración...*, op. cit., pág. 204.

administrar «tradicional». La letra f) del citado artículo consagró en el año 1992 el derecho de los ciudadanos «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante». Este derecho reconocido a favor de los administrados implica para la Administración actuante el deber de no exigir la presentación de documentos que ya obren en su poder; no obstante, hemos de reconocer la dificultad de cumplir con este derecho en los tiempos en que las Administraciones no se encontraban adecuadamente informatizadas. En 2010, y tras haberse completado la total informatización de las Administraciones públicas españolas, el incumplimiento de este derecho de los ciudadanos resulta ciertamente intolerable, aunque dicho incumplimiento siga produciéndose cada día⁵.

Por su parte, la LAECSP ha establecido en su artículo 6 los derechos de los ciudadanos cuando éstos se relacionan electrónicamente con las Administraciones públicas⁶. Este artículo, que según la Disposición Final Primera tiene carácter básico, reconoce en su primer apartado que los ciudadanos tienen derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la LRJPAC. El propio artículo 6.1 vendrá a especificar que el derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones alcanzará «obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos». Es decir, configura la posibilidad para los administrados de desarrollar electrónicamente los derechos clásicos reconocidos por la LRJPAC a favor de los ciudadanos, lo que supondrá, lógicamente, que las Administraciones deberán disponer de los dispositivos o plataformas tecnológicas necesarias para permitir el cumplimiento de este derecho.

No obstante, la mayor novedad en cuanto al intercambio de datos no será la simple pervivencia para el modelo de Administración electrónica del derecho reconocido en el artículo 35.f) de la LRJPAC. En el artículo 6.2.b) de la LAECSP se procede a la actualización y potenciación del derecho a no

⁵ En el ámbito de la Administración General del Estado, hemos de destacar la liberación que supuso para los administrados no tener que presentar para cada actuación administrativa la fotocopia de su DNI ni su certificado de empadronamiento, derecho que, a pesar del tenor literal del artículo 35.f) de la LRJPAC, sólo se materializó a partir del 1 de enero de 2007 gracias a la promulgación de los Reales Decretos 522/2006, de 28 de abril (exonera la aportación de fotocopias de DNI), y 523/2006, de 28 de abril (exonera la aportación del certificado de empadronamiento). En relación al análisis de los citados reglamentos, véase J. L. PRÑAR MAÑAS, «Los retos de la Administración Electrónica. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal», en VV.AA., *La Administración Pública que España necesita*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2007, págs. 287 y ss.

⁶ Sobre los derechos de los ciudadanos en el nuevo modelo de e-Administración, véanse L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», *op. cit.*, págs. 127 y ss.; J. L. BLASCO DÍAZ, «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 2007; y R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, «Nuevos derechos y nuevos retos del modelo de Administración electrónica», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 786, 2009.

aportar datos y documentos, que se reguló por primera vez en 1992, al reconocerse el derecho de los ciudadanos «a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos».

Con la incorporación de este artículo se consagra el derecho de los ciudadanos, cuando éstos se relacionen electrónicamente con la Administración⁷, a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de cualquier Administración pública, aumentándose así el ámbito de aplicación (*cualquier* Administración pública) del derecho reconocido en el artículo 35.f) de la LRJPAC y que quedaba limitado sólo a los documentos que obrasen en poder de la Administración *actuante*. Eso sí, según el propio tenor literal del artículo 6.2.b) de la LAECSP, se exigirá contar con el consentimiento de los interesados en los términos de la LOPD o bien con la cobertura de una norma con rango de Ley. Quizá por esta razón no se entiende demasiado bien que la propia LAECSP no haya establecido los supuestos en los que cabría permitir, sin exigencia de consentimiento del interesado, un intercambio interadministrativo de datos que posibilite aumentar la celeridad de los procedimientos administrativos y, con ello, la eficacia del propio aparato burocrático. En cualquier caso, gracias al derecho establecido en el artículo 6.2.b) de la LAECSP, podemos interpretar, *a sensu contrario*, que la Administración no deberá exigir a los administrados la aportación de datos y documentos que ya obren en poder de alguna Administración⁸ y que ésta puede recabar por medios electrónicos siempre y cuando el interesado consienta tal actuación, consentimiento que podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

⁷ El derecho regulado en el artículo 6.2.b) de la LAECSP sólo será ejercitable cuando la tramitación del procedimiento se desarrolle electrónicamente, no siendo exigible cuando el procedimiento se sustancie por cauces «tradicionales».

⁸ La tecnología y la normativa actual permiten que tanto cuando la tramitación del procedimiento sea tradicional como electrónica puedan archivar electrónicamente los documentos, incluso cuando el documento original se presente en papel, y recuperarlos para futuros procedimientos, ya que los artículos 30 y 31 de la LAECSP permiten la digitalización y archivo electrónico de documentos que se presentaron en papel, teniendo la copia electrónica la misma validez y eficacia que el original en papel. Véanse al respecto J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración...*, *op. cit.*, págs. 33 a 47, y «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en J. L. BLASCO DÍAZ y M. FABRA VALLS (eds.), *El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón, 2008, págs. 23 y ss.; R. RIVERO ORTEGA, *El Expediente Administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 155 y ss.; y mi trabajo *Administración Pública Electrónica*, *op. cit.*, págs. 296 y ss. Además, en el ámbito de la Administración General del Estado hay que señalar que el artículo 46 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, permite expresamente la «destrucción de documentos en soporte no electrónico» una vez cumplidas las garantías que el propio artículo determina.

2. *La obligación para las Administraciones de conservación documental de los expedientes electrónicos*

El artículo 1 de la LAECSP, en su apartado 2.º, establece, dentro del «objeto de la Ley», que «las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias». La materialización de este propósito en el articulado de la LAECSP se produce en el artículo 6.2.f), que viene a fijar el derecho de los ciudadanos «a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente».

El artículo reproducido establece un derecho instrumental a favor de los administrados, esto es, gracias al cumplimiento de este derecho por las Administraciones públicas los administrados podrán ver cumplidos satisfactoriamente otros dos derechos también enunciados en la LAECSP. Estos derechos son, de un lado, el enunciado en la letra b) del artículo 6.2, que acaba de analizarse en el apartado anterior, y, de otro lado, el enunciado en la letra e) del artículo 6.2, que viene a garantizar el derecho de los ciudadanos «a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado». Obviamente, si no ha quedado previamente garantizada la conservación de los documentos que forman parte de los expedientes administrativos, difícilmente se podrá permitir a los administrados que puedan acceder a obtener copia de los documentos que formen parte de los procedimientos en los que hayan participado como interesados [art. 6.2.e)].

De esta manera podemos afirmar que el establecimiento del derecho de los ciudadanos a la conservación en formato electrónico de los documentos que hayan aportado en la actuación administrativa por medios electrónicos, conlleva la obligación para las Administraciones públicas de conservar en formato electrónico los documentos y datos de los administrados, debiendo asegurar además «la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad (...)». Las Administraciones públicas sólo podrán cumplir con el elenco de derechos relacionados en este apartado a través de la articulación de repositorios institucionales (bases de datos) que cumplan con las garantías de seguridad y de interoperabilidad establecidas en los Reales Decretos 3 y 4, de 8 de enero de 2010, de manera que los datos almacenados electrónicamente se encuentren debidamente protegidos de accesos externos indeseados (cuestión que se garantiza con el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad) y sea posible su transmisión electrónica a otras Administraciones por medio de entornos cerrados de comunicación (de lo que se ocupa el Esquema Nacional de Interoperabilidad).

3. *La obligación para las Administraciones de intercambiar y compartir sus datos*

El ordenamiento jurídico-administrativo común vigente en estos momentos, tanto en el modelo de administrar tradicional como en el electrónico, establece certeras obligaciones legales de intercambio de datos y documentos para las Administraciones públicas. El objetivo final no es otro que consolidar el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, para lo que éstas deberán asumir su obligación de conservar los expedientes administrativos y los documentos que componen los mismos. Sin duda, como apunta TORNOS MAS, «las nuevas tecnologías son factor de simplificación» porque gracias a ellas pueden mejorarse de forma radical «los flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde ésta al ciudadano, así como todos los circuitos administrativos internos»⁹.

Entre los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones públicas fijados en el artículo 4 de la LRJPAC se encuentran los de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» [apartado 1, letra c)] y de «prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias» [apartado 1, letra d)]. La concreción de estos dos postulados y su innegable relación con la obligación para las Administraciones públicas de intercambiar y compartir sus datos se desprende del propio artículo 4 de la LRJPAC, ya que en su apartado 2.º señala que «a efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias». No cabe dudar, en consecuencia, de la taxativa obligación legal de intercambio documental que determina la LRJPAC en aras de cumplir con el derecho de los ciudadanos establecido en el artículo 35.f) de la Ley.

En el caso de la LAECSP, además de la rotundidad con la que se pronuncia el artículo 6.2.b), que por sí mismo determina la obligación para las Administraciones públicas de intercambiar y compartir sus datos, existen otros artículos que se dirigen a garantizar materialmente la consecución de este objetivo. Nos referimos concretamente a los artículos 9 y 20 de la LAECSP, ya que ambos tienen como finalidad fundamental conseguir el pleno disfrute del derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de cualquier Administración pública cumpliéndose con todas las garantías legales. El artículo 9 de la Ley se refiere a las «transmisiones de datos entre Administraciones públicas», y a tenor de lo dispuesto en el mismo podemos extraer dos consideraciones: 1) la transmisión de datos y documentos entre Administraciones deberá efectuarse cuando sea requerida por

⁹ Vid. «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *op. cit.*, pág. 40.

los ciudadanos en condiciones de seguridad, integridad y disponibilidad (siguiendo criterios y protocolos funcionales y técnicos); y 2) en dichos intercambios deberá respetarse lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal, ya que el propio artículo 9 remite la regulación sustantiva de las transmisiones de datos y documentos entre Administraciones a la LOPD, sin realizar mayores precisiones y sin tener en cuenta la escueta regulación que de las mismas se estableció en 1999 por la normativa de protección de datos (tan sólo dos artículos, el 11 y el 21).

El artículo 20, por su parte, se ocupa de precisar el régimen del «intercambio electrónico de datos» entre Administraciones públicas cuando éste se realice a través de «entornos cerrados de comunicación», esto es, mediante intranets/extranets como la Red de Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA). Este artículo ha venido a consagrar cuatro premisas: 1) los documentos electrónicos transmitidos a través de entornos cerrados de comunicación serán considerados válidos a efectos de identificación y autenticación de los emisores y receptores; por tanto, se produce el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos transmitidos mediante las plataformas intranet (apartado 1.º); 2) cuando los participantes en la transmisión de datos pertenezcan a una misma Administración pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se registrará la comunicación, estableciendo, al menos, la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar (apartado 2.º); 3) cuando los participantes en la transmisión e intercambio electrónico de datos pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías por las que se registrará la transmisión deberán establecerse necesariamente mediante el instrumento de cooperación administrativa del convenio (apartado 3.º); y 4) deberá garantizarse en todo caso la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones (cumpliendo con las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad) y la protección de los datos que se transmitan (la LAECSP vuelve a remitir así a la LOPD y a su Reglamento de desarrollo) (apartado 4.º).

En suma, tanto del articulado de la LRJPAC como de la LAECSP se desprende la obligación para las Administraciones públicas de intercambiar y compartir sus datos, constituyendo dicha obligación una auténtica premisa para posibilitar el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones.

III. LOS ESQUEMAS NACIONALES DE INTEROPERABILIDAD Y DE SEGURIDAD COMO GARANTÍA DE LA VÁLIDA ARTICULACIÓN DE LA PLATAFORMA PARA EL INTERCAMBIO DE DATOS (RED SARA)

1. *La cobertura legal de la Red SARA como infraestructura básica para el intercambio de datos entre Administraciones*

Para que las comunicaciones electrónicas puedan desarrollarse de manera fluida y en un entorno seguro resulta imprescindible conectar electrónica-

mente a las distintas Administraciones públicas con competencias en nuestro país (instituciones de la Unión Europea, Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y entes locales). El legislador español ha procedido en el artículo 43 de la LAECSP a dotar de carta de naturaleza legal a la previamente existente Red de Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA) y también a su conexión con la Red de la Unión Europea TESTA. El artículo 43 de la LAECSP cumple a la perfección el papel de garante legal de la «Administración en red», que ya se estaba configurando materialmente en nuestro país y en la Unión Europea, y procede a establecer un adecuado marco legal de cobertura. Dicho artículo establece que «la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las entidades que integran la Administración Local, así como los consorcios u otras entidades de cooperación constituidos a tales efectos por éstas, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros».

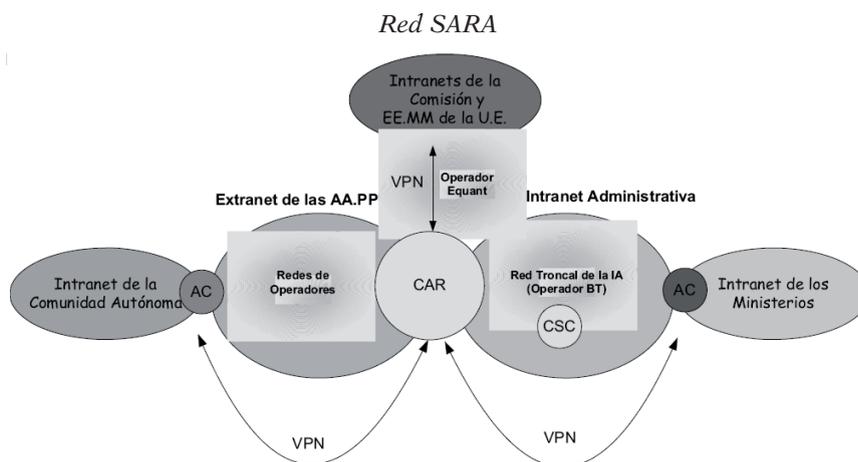
Se trata de un artículo que no tiene carácter básico, a tenor de lo establecido por la Disposición Final Primera de la LAECSP, y por tanto sólo resulta de aplicación obligatoria a la Administración General del Estado. La inclusión de las Administraciones autonómicas y locales en la Red de Comunicaciones españolas (Red SARA) se ha materializado mediante técnicas de cooperación administrativa, concretamente mediante convenios de colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas (actual Ministerio de la Presidencia) (gestor de la Red) y las distintas CC.AA. para la prestación conjunta de servicios de Administración electrónica. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han procedido a suscribir el citado convenio, de manera que en la actualidad la Red SARA se ha convertido en la intranet segura mediante la que se conectan casi todas las Administraciones públicas españolas¹⁰.

La Red SARA no es más que una intranet administrativa, es decir, un entorno seguro y cerrado de comunicación en el cual las Administraciones pueden proceder a intercambiar datos, documentos y certificaciones con plenas

¹⁰ Por orden cronológico, los convenios actualmente suscritos y publicados en el *BOE* gracias a los que las distintas Comunidades Autónomas se interconectan a la Red SARA son: Andalucía (*BOE* núm. 185, de 3 de agosto de 2007), La Rioja (*BOE* núm. 51, de 28 de febrero de 2008), Cataluña (Consortio Administració Oberta Electrònica de Catalunya) (*BOE* núm. 66, de 17 de marzo de 2008), Cantabria (*BOE* núm. 79, de 1 de abril de 2008), Extremadura (*BOE* núm. 84, de 7 de abril de 2008), Aragón (*BOE* núm. 87, de 10 de abril de 2008), Galicia (*BOE* núm. 103, de 29 de abril de 2008), Madrid y Comunidad Valenciana (ambos en *BOE* núm. 140, de 10 de junio de 2008) y Asturias e Islas Baleares (ambos en *BOE* núm. 160, de 3 de julio de 2008).

A mayor abundamiento, sobre esta fórmula de cooperación interadministrativa, véase *Administración Pública Electrónica*, *op. cit.*, págs. 303 y ss.

garantías de seguridad y sin problemas de compatibilidad o interoperabilidad. Podemos afirmar que nuestras Administraciones autonómicas (la mayoría de ellas) y la Administración General del Estado disponen de un marco de comunicaciones, de una infraestructura básica de comunicación, que cumple con las exigencias de la LAECSP (arts. 9 y 20) y que, además, permite también el intercambio de información y datos con las instituciones de la Unión Europea, ya que la Red SARA se encuentra conectada a su vez con la Red TESTA, que conecta las distintas Administraciones de la UE. La circulación de datos en el interior de la Red SARA dispone de un elevado nivel de seguridad y su esquema de funcionamiento ha sido publicado en el *BOE*¹¹:



La realidad es que, en estos momentos, la tecnología de la Red SARA permite que las Administraciones públicas españolas se encuentren conectadas en tiempo real mediante una conexión segura e interoperable, ajena a posibles ataques externos vinculados a Internet y gracias a la cual podrá acometerse un rediseño funcional de los procedimientos administrativos que ayude a conseguir una verdadera simplificación de la actividad administrativa¹². Esta circunstancia permitirá, cuando el uso de la red sea cotidiano, realizar intercambios de datos, documentos e información de manera ágil y precisa, si bien es necesario actualizar el marco jurídico de la protección de datos de carácter personal para aprovechar el máximo potencial de la Red SARA y para prevenir posibles abusos en la utilización de los da-

¹¹ En cada convenio de colaboración se procede a publicar el esquema de funcionamiento de la Red SARA. Véase al respecto cualquiera de los convenios citados en la nota al pie anterior.

¹² Sobre la relación directa que existe entre interoperabilidad, rediseño funcional de los procedimientos y simplificación administrativa, véase E. GAMERO CASADO, «Interoperabilidad y Administración Electrónica: conéctense, por favor», en núm. 179 de esta REVISTA, mayo-agosto 2009, pág. 332.

tos y documentos de los ciudadanos por parte de las distintas Administraciones.

2. *Los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. Coordinación administrativa en la regulación de la Red SARA para garantizar un intercambio seguro e interoperable de datos*

La LAECSP dedica su artículo 42 a la regulación de dos instrumentos de coordinación interadministrativa imprescindibles para poder desarrollar e implantar el nuevo modelo de e-Administración. Se trata de los denominados Esquemas Nacionales de Interoperabilidad¹³ y de Seguridad, que vienen a configurarse legalmente como instrumentos normativos de carácter reglamentario que tienen la finalidad de establecer las condiciones básicas que garanticen la seguridad y la plena compatibilidad de las plataformas tecnológicas y *software* que vayan a emplearse en la prestación de servicios públicos electrónicos y en el desarrollo de procedimientos administrativos electrónicos. El ENS «tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la LAECSP, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información» (apartado 2 del art. 42), mientras que el ENI «comprenderá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad» (apartado 1 del art. 42).

La importancia capital de los citados Esquemas para la articulación de la e-Administración se demuestra con la promulgación de los Reales Decretos 3 y 4 de 2010, que vienen a desarrollar reglamentariamente las previsiones legales contenidas en el artículo 42 de la LAECSP. El Real Decreto 3/2010 contiene el Reglamento por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y el Real Decreto 4/2010 el Reglamento por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estas dos normas reglamentarias tienen carácter básico y, en consecuencia, sus previsiones son de aplicación a todas las Administraciones públicas, que deberán respetar los requisitos técnicos fijados en las mismas. Al tratarse de instrumentos de obligado respeto por todas las Administraciones, el ciudadano dispondrá de una doble garantía. En primer lugar, sabrá que sus datos se encuentran almacenados en bases de datos seguras que deben cumplir unos requisitos de seguridad mínimos y que la comunicación de los mismos se desarrolla, asimismo, en entornos o plataformas que deben configurarse con un determinado nivel de seguridad (véase al respecto, por ejemplo, el art. 11 del RDENS) y, en segundo lugar, las Admi-

¹³ Para un estudio detallado de la interoperabilidad, véase E. GAMERO CASADO, «Interoperabilidad y Administración Electrónica: conéctense, por favor», *op. cit.*, págs. 291 y ss., y *Administración Pública Electrónica, op. cit.*, págs. 265 a 277 y 315 a 324.

nistraciones deberán diseñar las plataformas tecnológicas y el *software* que utilicen en el modelo de Administración electrónica conforme a unos criterios de compatibilidad técnica fijados normativamente, lo que garantiza la interoperabilidad en el intercambio de información, datos y documentos entre las distintas Administraciones y también entre éstas y los ciudadanos (véase al respecto el art. 11 del RDENI).

El legislador nacional se ha mostrado extremadamente respetuoso con la LOPD y con su normativa de desarrollo, y tanto el ENS como el ENI remiten constantemente a dicha normativa para valorar sustantivamente cuándo debe proceder el intercambio de datos entre Administraciones. El carácter del ENS y del ENI es sobre todo técnico, ya que ambas normas vienen a establecer cómo configurar las plataformas tecnológicas de Administración electrónica, asegurando así el cumplimiento de unos mínimos en cuanto a seguridad y a interoperabilidad. El estudio del Esquema Nacional de Interoperabilidad es clave para el objeto del presente apartado, puesto que en el mismo se contienen una serie de previsiones directamente aplicables a la Red SARA, al entenderse que la misma se configura como la infraestructura común de conexión de las Administraciones públicas españolas para el intercambio de información, datos y documentos.

Así, el artículo 12 del RDENI contiene la regulación reglamentaria de las «infraestructuras y servicios comunes» para las distintas Administraciones públicas, centrándose en concretar el régimen de «uso de infraestructuras y servicios comunes y herramientas genéricas» a utilizar en el modelo de Administración electrónica. Según este artículo, «las Administraciones públicas *enlazarán* aquellas infraestructuras y servicios que puedan implantar en su ámbito de actuación con las infraestructuras y servicios comunes que proporcione la Administración General del Estado *para facilitar la interoperabilidad y la relación multilateral en el intercambio de información y de servicios entre todas las Administraciones públicas*». Este artículo establece la obligación de interconectar las infraestructuras y servicios de las Administraciones autonómicas y locales a la que ha establecido la Administración General del Estado, que no es otra que la Red SARA. La citada previsión se ha venido a cumplir *de facto* por casi todas las Administraciones autonómicas ya que, como se ha comprobado en el apartado anterior, la mayoría ha suscrito convenio de colaboración con la Administración General del Estado mediante el cual han procedido a conectarse a la Red SARA. En el marco de esta Red, la interoperabilidad y la seguridad están garantizadas, y esta circunstancia determina que técnicamente las Administraciones pueden proceder a intercambiar datos, documentos, certificados e información sin riesgo y de manera prácticamente instantánea.

El artículo 13 del RDENI, por su parte, ha venido a precisar aún más lo determinado por el artículo 12, al establecer literalmente que «al objeto de satisfacer lo previsto en el artículo 43 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, *las Administraciones públicas utilizarán preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí*, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de in-

teroperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

La Red SARA prestará la citada Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas»¹⁴.

De esta forma podemos afirmar que la Red SARA se ha convertido en la infraestructura de red para posibilitar el intercambio de datos y documentos entre Administraciones públicas, ya que la misma cumple con los estándares técnicos de seguridad y de interoperabilidad fijados en el RDENS y en el RDENI. Como es lógico, la interconexión de todas las Administraciones públicas españolas a la Red SARA es fundamental para que pueda hacerse realidad el cumplimiento del artículo 6.2.b) de la LAECSP, posibilitando que los ciudadanos no tengan que aportar constantemente datos y documentos que ya obran en poder de las Administraciones. A través de la Red SARA, las propias Administraciones podrán recabar rápida y fácilmente los datos necesarios para desarrollar un determinado procedimiento administrativo o para prestar un determinado servicio al ciudadano.

IV. EL INTERCAMBIO DE DATOS ENTRE ÓRGANOS DE UNA MISMA ADMINISTRACIÓN. EN ESPECIAL, EL ARTÍCULO 2 DEL REAL DECRETO 1671/2009, DE 6 DE NOVIEMBRE

La cesión de datos entre órganos o departamentos de una misma Administración, aunque la normativa de protección de datos no se refiere expresamente a este supuesto¹⁵, no parece plantear inconvenientes legales en atención a la ausencia de riesgo para los derechos de la persona en este tipo de tratamientos¹⁶. La regla general para el tratamiento y cesión de datos personales es el consentimiento del afectado, regulándose el mismo en el artículo 6 de la LOPD. Según el apartado 1.º de este artículo, «el tratamiento¹⁷ de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa». El apartado 2.º de este artículo determina las excepciones a la regla general, y la primera de ellas afectará a los tratamientos o cesiones de datos por las Administraciones públicas. El ar-

¹⁴ El apartado 2.º del citado artículo 13 remite a la Disposición Adicional Primera del RDENI para definir los requisitos técnicos que deben cumplir las Administraciones para interconectarse a la Red SARA. Estos requisitos son prácticamente idénticos a los exigidos por los convenios de colaboración, gracias a los cuales la mayoría de Administraciones autonómicas disponen ya de acceso a la Red interadministrativa SARA.

¹⁵ No lo hacía la LOPD, así como tampoco lo ha regulado el reciente RLOPD.

¹⁶ Como ha advertido E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, págs. 48 y 49.

¹⁷ El artículo 3 de la LOPD establece un elenco de definiciones entre las que se establece la de «tratamiento», en la letra c). Según el tenor literal de la LOPD, dentro de la expresión tratamiento se incorporan «las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias».

título 6.2 de la LOPD establece al respecto que «no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias (...)». El ámbito de aplicación del artículo 6.2 de la LOPD se extiende a los «modos de adquisición y tratamiento de datos personales por la Administración Pública cuyo régimen de consentimiento no se encuentre expresamente previsto en la LOPDP»¹⁸. Como veremos más adelante, la LOPD sí regula los intercambios de datos entre distintas Administraciones públicas (arts. 11 y 21), pero no en el seno de una misma Administración, supuesto que analizamos en este epígrafe. Al no regular expresamente este supuesto la LOPD, se aplica el régimen general establecido en el artículo 6 de la LOPD, permitiéndose la cesión de datos entre órganos u organismos de una misma Administración «cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias» del órgano que tramite el procedimiento «en el ámbito de sus competencias».

En todo caso, ha de entenderse que siempre y cuando se respete el principio de finalidad (art. 4.2 de la LOPD), interpretado en el sentido de no usar los datos transmitidos o cedidos para finalidades incompatibles con aquellas para las que hubieran sido recogidos¹⁹, no parece existir obstáculo alguno para proceder a la utilización de los mismos en el seno de la misma Administración²⁰. Además, el derecho ciudadano a que se refiere el artículo 35.f) de la LRJPAC refuerza esta tesis, liberando al administrado de la carga de aportar datos personales que ya se encuentren en el archivo de la Administración y que razonablemente puede volver a utilizar para el ejercicio de sus funciones o competencias²¹. Debería interpretarse que el administrado que hace uso de este derecho consiente tácitamente la transmisión o interconexión de datos entre órganos o dependencias de una misma Administración.

El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP, ha establecido un extenso artículo, el 2, encaminado a regular las «transmisiones de datos y documentos, incluidos certificados, entre órganos y organismos de la Administración General del Estado», en el que ha venido a clarificar —en mi opinión, a endurecer materialmente— las condiciones de transmisión de datos entre órganos de una misma Adminis-

¹⁸ M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, pág. 280.

¹⁹ Finalidades que deben venir establecidas en la norma de creación del fichero, tal y como ha determinado el Tribunal Supremo. A mayor abundamiento, véase E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *op. cit.*, págs. 55 y ss.

²⁰ M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, págs. 231 a 235.

²¹ El acceso a los datos y documentos no podrá ser libre para los empleados públicos y deberá efectuarse con una finalidad concreta, por ejemplo la instrucción o resolución de un determinado procedimiento, y en el ejercicio de las funciones o competencias propias de la persona que acceda a los datos. Véase la Resolución de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, disponible en su web: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Texto_FA&cid=1114186983705&idPage=1109179336864&language=es&pagename=APDCM%2FCM_Texto_FA%2FmuestraTextoFA_APDCM; fecha de consulta: 29.04.10.

tración. El citado artículo dispone expresamente que su fundamento es permitir el cumplimiento del derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas establecido por el artículo 6.2.b) de la LAECSP. No obstante, el RDLAECSP no tiene carácter básico y sólo resulta de aplicación a los distintos órganos, departamentos y organismos pertenecientes a la Administración General del Estado, tal y como reconoce el propio artículo 2 del Reglamento en su apartado 1.²². Este matiz determina que en realidad el artículo 2 del RDLAECSP no disponga de eficacia general ni sirva de manera efectiva para cumplir con el derecho de los ciudadanos fijado en el artículo 6.2.b) de la LAECSP, permitiendo el intercambio de datos que obren en poder de cualquier Administración pública. En consecuencia, su ámbito de aplicación determina que su objeto no sea el cumplimiento del derecho establecido en el artículo 6.2.b) de la LAECSP, sino el cumplimiento del derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración actuante, regulado en el artículo 35.f) de la LRJPAC. Su objeto será reglamentar los intercambios y transmisiones de datos sólo entre órganos, departamentos y organismos de la Administración General del Estado.

Teniendo presente el ámbito de aplicación del artículo 2 del RDLAECSP, limitado a los órganos, departamentos y organismos de la Administración General del Estado, pueden destacarse las siguientes reglas para la válida transmisión de datos, documentos y certificaciones:

1) Necesidad de consentimiento por parte del interesado y limitación del mismo al procedimiento administrativo de que se trate. El artículo 2.1.a) determina que «la Administración facilitará a los interesados en los procedimientos administrativos el ejercicio del derecho, que podrá efectuarse por medios electrónicos. En todo caso, los interesados serán informados expresamente de que el ejercicio del derecho implica su consentimiento, en los términos establecidos por el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, para que el órgano y organismo ante el que se ejercita pueda recabar los datos o documentos respecto de los que se ejercita el derecho de los órganos u organismos en que los mismos se encuentren. El derecho se ejercerá de forma específica e individualizada para cada procedimiento concreto, sin que el ejercicio del derecho ante un órgano u organismo implique un consentimiento general referido a todos los procedimientos que aquél tramite en relación con el interesado». Una de las soluciones que pueden permitir el cumplimiento de esta regla en el modelo de Administración electrónica es el establecimiento de cláusulas de autorización para la transmisión de datos en

²² Este precepto establece que «cuando los ciudadanos ejerzan el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas establecido en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, ante los órganos administrativos incluidos en el ámbito de aplicación del apartado 2.a) del artículo 1 (...)». Así, será el artículo 1.2.a) del RDLAECSP el que establezca los órganos ante los que se aplicarán las reglas del artículo 2, siendo éstos los órganos «de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma».

los modelos normalizados de solicitud o instancia que deban presentar los interesados en los registros electrónicos²³.

2) Los interesados podrán revocar el consentimiento en cualquier momento, así como también aportar los datos, documentos o certificados necesarios [apartado b) del art. 2.1]. Se determina de esta forma la posibilidad para el interesado de revocar el consentimiento, permitiéndose con ello que los administrados puedan variar su posicionamiento inicial, con la problemática que ello puede acarrear en relación al aumento del tiempo de tramitación del procedimiento administrativo y con el peligro que esta circunstancia podría conllevar en relación a la posible caducidad del mismo. Tratándose de intercambios de datos y documentos entre órganos de la Administración General del Estado, en los que en muchas ocasiones no se exige siquiera consentimiento para proceder al intercambio, el artículo 2 del RDLAECSP «peca de exceso de garantismo»²⁴, procediendo a sobreproteger datos personales en el modelo de Administración electrónica mucho más que cuando la tramitación es ordinaria. Esta previsión viene, en la práctica, a endurecer el régimen de transmisión de datos por lo que respecta al consentimiento del interesado.

3) Supuesto de acceso directo o interconexión²⁵ a los datos por parte del órgano que tramita el procedimiento. «Si el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento, *posee, en cualquier tipo de soporte*, los datos, documentos o certificados necesarios o tiene *acceso electrónico* a los mismos, los incorporará al procedimiento administrativo correspondiente sin más trámite. En todo caso, quedará constancia en los ficheros del órgano u organismo cedente del acceso a los datos o documentos efectuado por el órgano u organismo cesionario» [letra c) del art. 2.1]. Esta regla se refiere a dos opciones: a) que el órgano que tramita el procedimiento posea los datos en soporte electrónico o papel, supuesto en el que es lógico que deba aportarlos al «procedimiento sin más trámite», es decir, sin necesidad de consentimiento (con carácter general); b) el supuesto de «accesos directos a los datos» en los que un determinado órgano (cesionario) «tiene acceso electrónico», es decir, puede interconectarse directamente a los archivos documentales del órgano que posee los datos (cedente). En este supuesto y dado que con carácter general se entiende que la transmisión de datos procede sin necesidad de consentimiento en el ámbito de la misma Administración, se exige que «quede constancia» en los ficheros del cedente del acceso a los datos o documentos efectuado por el cesionario. Esta exigencia servirá para comprobar *a posteriori* si el acceso fue acorde a la normativa de protección de datos.

²³ A mayor abundamiento, sobre las cláusulas de autorización expresa en modelos normalizados, véase el apartado V.3.A) del presente trabajo.

²⁴ Véanse al respecto las interesantes reflexiones de L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», *op. cit.*, págs. 208 a 210. La cita es de la pág. 208.

²⁵ Sobre la precisión técnica de este sistema de acceso a los datos, véanse J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, «Protección de datos personales y Administración electrónica», *op. cit.*, págs. 133 y ss.; J. VALERO TORRIJOS, «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», *op. cit.*, págs. 289 y ss., y *El régimen jurídico de la e-Administración...*, *op. cit.*, págs. 208 y 209.

4) Supuesto de comunicaciones o cesiones electrónicas de datos²⁶ entre el cesionario y el cedente (existiendo control *ex ante* por parte del cedente de que la cesión se ajusta a la normativa de protección de datos). «Cuando el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento no tenga acceso a los datos, documentos o certificados necesarios, los pedirá al órgano administrativo correspondiente. Si se tratara de un órgano administrativo incluido en el ámbito de aplicación del artículo 1.2.a), deberá ceder por medios electrónicos los datos, documentos y certificados que sean necesarios en el plazo máximo que establezca la normativa específica, que no podrá exceder de diez días. Dicho plazo máximo será igualmente aplicable si no está fijado en la normativa específica». Este precepto, delimitado en la letra d) del artículo 2.1 del RDLAECSP, viene a clarificar dos cuestiones importantes. En primer lugar, que la regla general en la transmisión de datos entre órganos de una misma Administración será el «acceso electrónico» regulado en la letra c) y comentado en el punto anterior, demostrándose así que en este tipo de supuestos la transmisión de datos se encuentra con carácter general permitida. Sólo en el caso de que el órgano encargado de la tramitación del procedimiento no disponga de la posibilidad de «acceso directo» entrará en juego la «comunicación electrónica», esto es, la petición de cesión de datos por parte del órgano que tramita el procedimiento al cedente de los datos. La comunicación, es decir, la petición y en su caso la transmisión de los datos, deberá realizarse mediante la Red SARA, concretamente por medio de la funcionalidad de correo electrónico cualificado que permite esta Red, para de este modo garantizar las máximas cotas de seguridad en el intercambio. La petición y la respuesta del órgano cedente estimando o no la cesión permitirán el control *ex ante* de las causas que permiten la comunicación de los datos, si bien, ya que el artículo 2 exige el previo consentimiento del interesado, se entiende que la respuesta será afirmativa en la inmensa mayoría de supuestos. En segundo lugar, del tenor literal del artículo 2.1.d) queda claro que el plazo máximo de cesión «no podrá exceder de diez días», garantizándose con ello que la cesión de datos se realice en un tiempo prudencial que no dilate en exceso la tramitación del procedimiento administrativo.

5) En el supuesto de que el órgano encargado de la tramitación del procedimiento no pueda obtener los datos o documentos solicitados se comunicará al interesado con indicación del motivo o causa para que los aporte en plazo [letra e) del art. 2.1 del RDLAECSP]. Este supuesto debería ser residual por dos razones: a) no cabe argumentar que la obtención de los datos ha sido imposible por causas técnicas, ya que la Red SARA da cobertura a la Administración General del Estado y también porque la LAECSP y el RDLAECSP permiten la digitalización de documentos en papel con valor de copia auténtica, no pudiéndose argumentar la indisponibilidad de los datos en so-

²⁶ A mayor abundamiento, sobre la distinción técnica entre acceso directo y comunicación o cesión electrónica, véanse J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, «Protección de datos personales y Administración electrónica», *op. cit.*, págs. 133 y ss.; J. VALERO TORRIJOS, «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», *op. cit.*, págs. 289 y ss., y *El régimen jurídico de la e-Administración...*, *op. cit.*, págs. 208 y 209.

porte electrónico; y b) en el caso de que el motivo argumentado sea que los datos de que disponía la Administración previamente se han extraviado, ello significaría tanto como reconocer que la Administración ha incumplido con su deber de conservar los datos en formato electrónico establecido como derecho de los ciudadanos en el artículo 6.2.f) de la LAECSP. Cuando se presente este supuesto el interesado podrá «formular queja», haciendo valer el incumplimiento del derecho que le asiste conforme al artículo 6.2.f) de la Ley.

6) Los órganos u organismos ante los que se solicite el ejercicio del derecho a no aportar datos y documentos conservarán los documentos acreditativos del ejercicio del derecho, incorporándolos al expediente. Esta documentación permitirá el control *a posteriori* de la legalidad de las cesiones acontecidas, siendo fundamental en las transmisiones mediante el sistema de «accesos directos», que conforme a la tecnología actual y al propio supuesto de cesiones intraadministrativas deberían convertirse en el supuesto habitual.

V. EL INTERCAMBIO DE DATOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SUPUESTOS DE INTERCAMBIO CONFORMES A LA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

1. *La fijación de los supuestos de intercambio por la LAECSP: una oportunidad perdida*

La LOPD establece el consentimiento del interesado como principio vertebrador del sistema de protección de datos de carácter personal. El anclaje constitucional del derecho a la protección de datos, concretamente en el artículo 18.4 de la Constitución, ha permitido a la jurisprudencia constitucional (fundamentalmente con las SSTC 254/1993 y 292/2000) configurar el denominado derecho a la autodeterminación informativa en materia de protección de datos²⁷, que implica que «cada persona puede determinar, a la vista de la finalidad a que se pretenden destinar sus datos, qué información personal da a conocer a otra y en qué condiciones podrá ser o no comunicada a un tercero. En esta medida, la persona es “dueña de sus datos” y determina las posibilidades de su tráfico»²⁸.

El artículo 6 de la LOPD regula el consentimiento del interesado, señalando en su primer apartado que «el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa». Las excepciones fijadas en el apartado 2.º sólo serán de aplicación cuando la LOPD no establezca regulación específica al respecto de

²⁷ A mayor abundamiento, sobre la citada configuración y sobre el principio de consentimiento, véanse E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, págs. 234 y ss.; M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, págs. 69 y ss.; y M. M. SERRANO PÉREZ, *El derecho fundamental a la protección de datos. Derecho español y comparado*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 195 y ss.

²⁸ E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, *op. cit.*, págs. 234 y 235.

la operación de que se trate, y en el supuesto de intercambio de datos entre distintas Administraciones sí existen previsiones específicas en la LOPD como son los artículos 11 y 21. En el artículo 11.2.a) se exceptiona el consentimiento del interesado en el supuesto en el que una norma con rango de ley autorice la cesión, al igual que establece con carácter general el artículo 6.1 de la LOPD, ya que en el mismo se exige consentimiento «salvo que la Ley disponga otra cosa». La previsión legal que habilite la cesión sin consentimiento del afectado no podrá ser genérica, debiéndose concretar en la ley los supuestos materiales en los que cabe tal cesión, de manera que no se vulnere la reserva de ley que impone el artículo 53.1 de la Constitución (STC 292/2000).

Algunas Leyes²⁹, como es el caso de la Ley General Tributaria (LGT) y de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), han previsto supuestos de habilitación para la cesión interadministrativa de datos sin consentimiento del afectado³⁰. La LGT «contiene una gran cantidad de supuestos excepcionales (...) en los que cabe la cesión de datos entre Administraciones Públicas en el ámbito tributario sin consentimiento del interesado»³¹. En efecto, los artículos 93, 94 y 95 de la vigente LGT contienen la habilitación legal para promover el intercambio interadministrativo de datos tributarios sin consentimiento del afectado. En el artículo 95 de la LGT se precisan los supuestos concretos en los que cabe la transferencia de datos y documentos entre Administraciones sin necesidad de consentimiento del interesado³². Otro ejemplo de exención legal de consentimiento para la cesión interadministrativa de datos lo encontramos en la Ley General de la Seguridad Social, concretamente en su artículo 36, esta vez con una habilitación bastante más genérica que la esta-

²⁹ En relación a la interesante regulación del acceso automatizado en el Padrón municipal de habitantes, fijado por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, véase J. VALERO TORRILLOS, «La protección de datos personales en la Administración electrónica local», en A. CERRILLO I MARTÍNEZ y A. GALÁN GALÁN (Dir.), *Informe sobre la administración electrónica local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, págs. 202 y ss.

³⁰ A estas dos normas legales se refiere con detalle E. GUICHOT REINA, en su monografía *Datos personales y Administración Pública*, op. cit., págs. 258 y ss.

³¹ Vid. M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, op. cit., págs. 238 y 239.

³² Por su interés para el presente estudio y como muestra de tasación legal de supuestos de intercambio de datos entre Administraciones sin necesidad de consentimiento, pasamos a reproducir algunos de los supuestos fijados por el apartado 1.º del artículo 95 de la LGT:

a. La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

b. La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

c. La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo de dicho sistema.

d. La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea. (...).

blecida por la LGT, pero que sirve para eximir del cumplimiento de la LOPD en este sector de la actividad de las Administraciones y para los supuestos fijados en el citado artículo, al determinar con claridad en su apartado 6.º que «la cesión de aquellos datos de carácter personal, objeto de tratamiento automatizado, que se deba efectuar a la Administración de la Seguridad Social conforme a lo dispuesto en este artículo o, en general, en cumplimiento del deber de colaborar para la efectiva recaudación de los recursos de la Seguridad Social, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito, tampoco será de aplicación lo que, respecto a las Administraciones Públicas, establece el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal».

Así, tanto la LGT como la LGSS disponen de previsiones legales, en mayor o menor medida concretas y específicas (más en el caso de la LGT), que habilitan el intercambio de datos y documentos sin consentimiento del afectado y que han servido para promover una simplificación documental en los procedimientos tributarios y de la seguridad social que ha determinado, a la postre, que estas Administraciones se hayan convertido en todo un ejemplo de utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación, aumentando considerablemente la eficacia de sus actuaciones. No puede ser casualidad que las dos Administraciones referentes en materia de Administración electrónica dispongan en su normativa legal sectorial de habilitaciones específicas para la cesión y comunicación incontestada de datos, documentos y certificaciones. Esta circunstancia demuestra la íntima conexión del éxito del nuevo modelo de Administración electrónica con la necesidad de habilitar legalmente los flujos de datos y documentos en las relaciones interadministrativas.

Desafortunadamente, la LAECSP no ha procedido a determinar y concretar los supuestos en que cabría la cesión o comunicación de datos, documentos y certificaciones entre distintas Administraciones públicas para el ágil desarrollo de procedimientos administrativos en sede electrónica y se ha limitado a reenviar constantemente a la normativa de protección de datos, que, dicho sea de paso, tampoco clarifica demasiado los supuestos en los que cabe proceder a la cesión. Esta circunstancia supone «que el consentimiento del interesado parezca la condición *sine qua non* para posibilitar el acceso a la información de una Administración a otra»³³. Es evidente que la utilidad de precisar en la LAECSP los supuestos en los que cabría el intercambio de datos entre Administraciones sin necesidad de consentimiento se apreciaría fundamentalmente en los procedimientos iniciados de oficio, ya que en los iniciados a instancia de parte resulta más sencillo obtener el consentimiento del interesado (si es que éste no pretende dilatar el tiempo de tramitación del procedimiento para beneficiarse, por ejemplo, del silencio administrativo positivo). Otros ordenamientos jurídicos, como es el caso de Canadá, han previsto leyes específicas que regulan y armonizan la tramitación administrativa y la protección de datos personales, fijando los supues-

³³ L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», *op. cit.*, pág. 208.

tos concretos en los que cabe el intercambio de datos sin necesidad de consentimiento³⁴.

La Administración electrónica no será una realidad hasta que el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas se cumpla de manera real y efectiva. El cumplimiento y aplicación práctica del artículo 6.2.b) de la LAECSP es esencial para proceder a la simplificación de los procedimientos administrativos, para aumentar la eficacia de la actividad administrativa y, en consecuencia, para conseguir una implantación de la Administración electrónica acorde a las posibilidades tecnológicas actuales. El legislador ha perdido la oportunidad de precisar y concretar en la LAECSP una serie de supuestos en los que podría habilitarse el intercambio de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del interesado, intercambio que nunca podría ser libre, que se encontraría limitado al ejercicio de la competencia y funciones propias del órgano que tramite el procedimiento administrativo y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, tal y como exige el artículo 103.1 de la Constitución. Toda utilización incorrecta de los datos y documentos de los ciudadanos por cualquier órgano, departamento u organismo de la Administración debería suponer un resarcimiento del afectado acorde al daño ocasionado, de manera que la Administración no pudiese sacar provecho de su utilización fraudulenta³⁵.

2. *Regla general del intercambio electrónico de datos entre Administraciones. Clarificación de los supuestos de intercambio interadministrativo de datos, documentos y certificaciones*

Los artículos 9 y 20 de la LAECSP, que delimitan el régimen de intercambio de datos, documentos y certificaciones en el procedimiento administrativo electrónico común, remiten a la normativa de protección de datos para conocer en qué supuestos cabe la comunicación o cesión de datos entre distintas Administraciones públicas. Esta circunstancia nos lleva a la aplicación del régimen general de las cesiones interadministrativas de datos personales, que sustancialmente se establece en los artículos 11 y 21 de la LOPD y en los artículos 10 y 11 del Reglamento de la LOPD, que vienen a desarrollar las previsiones legales. Desgraciadamente, el Reglamento de la LOPD, a pesar de ser

³⁴ Es el caso de la Ley sobre el acceso a los documentos de los organismos públicos y sobre la protección de los datos personales de Canadá. A mayor precisión, véase P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, págs. 9 y ss.

³⁵ Podríamos decir que disponemos de una autovía que nos permite circular con nuestro vehículo a 120 km/h de manera segura y cómoda (la Red SARA), pero, por el contrario, disponemos también de una normativa que sólo nos permite circular a 60 km/h (la actual LAECSP y la LOPD en materia de intercambio interadministrativo de datos), obstruyendo la circulación, provocando atascos e impidiendo el normal desarrollo de la misma conforme a las posibilidades tecnológicas. Para el éxito de la Administración electrónica se requiere un marco normativo regulador del intercambio de datos, documentos y certificaciones acorde al año 2010.

una norma de 2007 promulgada con posterioridad a la LAECSP, no ha servido para clarificar demasiado la transmisión de datos entre Administraciones, manteniendo prácticamente en los mismos términos las previsiones de la Ley, ya que no hace otra cosa que reproducirlas de forma prácticamente idéntica.

En relación con los citados artículos ha de destacarse, *a priori*, la importancia de los principios de consentimiento para la cesión de datos (con sus excepciones, siendo la más relevante la habilitación del intercambio en norma legal) y de finalidad de la utilización de los datos cedidos o transmitidos (dependiendo si van a ser utilizados para ejercer competencias sobre las mismas materias o no). GUICHOT REINA deriva el principio de finalidad del contenido del artículo 21.1, aunque éste no se refiere propiamente a finalidades, sino a «competencias diferentes o competencias que versen sobre materias distintas». Sin embargo, el citado autor entiende que «la ley ha querido asegurar la libre circulación de datos entre Administraciones siempre que se mantenga una identidad de destino, lo que vendría a coincidir con el concepto de materia (medio ambiente, seguridad, tributos, etc.)»³⁶.

Según TRUDEL, los principios de finalidad y consentimiento son universalmente asumidos por los distintos Estados para la transmisión de datos de carácter personal entre Administraciones³⁷, y en base a los mismos se articulan los distintos supuestos de transmisión de datos interadministrativos, en los que por regla general se permitirá el intercambio sin necesidad de consentimiento cuando la comunicación electrónica de datos se realice para el ejercicio de competencias administrativas que versen sobre las mismas materias que motivaron su recogida inicial (por ejemplo, medio ambiente, hacienda, urbanismo, seguridad, etc.), y en caso de materias distintas es precisa una previsión legal expresa³⁸, ya que de lo contrario entraría en juego la regla del consentimiento del interesado para la transmisión e intercambio de datos personales, consentimiento que podrá ser recabado y emitido por medios electrónicos [art. 6.2.b)].

Establecida ya la regla general que habilita el intercambio interadministrativo de datos, resulta interesante clarificar en base a la misma los distintos supuestos interpretativos que se pueden presentar cuando órganos u organismos de distintas Administraciones procedan al intercambio de datos, documentos o certificaciones:

1) No requiere consentimiento del afectado la cesión entre Administraciones de datos de carácter personal que hayan sido recogidos o elaborados por una Administración con destino a otra [arts. 21.2 de la LOPD y 10.4.c) del RLOPD]. Es preciso distinguir conceptualmente recogida y elaboración de datos.

³⁶ E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *op. cit.*, pág. 50. A mayor abundamiento, véase, del mismo autor, *Datos personales y Administración Pública*, *op. cit.*, págs. 249 y ss.

³⁷ P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», *op. cit.*, págs. 6 y ss.

³⁸ E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, *op. cit.*, pág. 253.

En el primer supuesto, el de recogida de datos, el legislador está pensando claramente en la interconexión de los registros administrativos que ha tenido lugar en nuestro país en base al artículo 38.4 de la LRJPAC. Este artículo permite que los ciudadanos puedan presentar válidamente escritos, solicitudes, comunicaciones y documentos en el registro administrativo de una Administración con destino a otra Administración distinta (Ventanilla Única)³⁹. Se trata, por tanto, de una actividad puramente instrumental de la Administración que recibe los datos (los recoge) y que simplemente se limita a hacerlos llegar a la Administración destinataria, que será la auténtica responsable del fichero o del tratamiento⁴⁰. Es más, la Administración recoge los datos al aportárselos directamente el interesado, quien precisamente lo que pretende es que la Administración receptora los haga llegar a la Administración destinataria, razón por la cual este supuesto no plantea mayores inconvenientes para la protección de datos personales.

El supuesto de la elaboración de datos por parte de una Administración con destino a otra Administración distinta resulta de mayor dificultad interpretativa. Según ha establecido la doctrina, dentro de este supuesto se encuadran los casos de colaboración interadministrativa que implican la recogida de información personal articulados como encomienda de gestión o como delegación de competencias, la elaboración del Padrón municipal de habitantes de los pequeños municipios por parte de las Diputaciones Provinciales, la elaboración de censos, datos catastrales, etc.⁴¹.

2) No se exige consentimiento del afectado cuando la comunicación interadministrativa de datos se realice para el ejercicio de competencias administrativas que versen sobre las mismas materias que motivaron su recogida y tratamiento inicial [art. 21.1 *a sensu contrario* y apartado 4.º del mismo artículo de la LOPD, y art. 10.4.c) RLOPD]. Es decir, se permite la cesión interadministrativa sin necesidad de consentimiento cuando se respete la finalidad de los datos o, lo que es lo mismo, el empleo de los datos transmitidos para el ejercicio de las mismas materias (por ejemplo: seguridad, fiscalidad, medio ambiente, hacienda, etc.) por parte de la Administración que recibe los datos.

De esta manera, necesariamente la Administración que reciba los datos, más bien el órgano o departamento concreto, ha de tener atribuida competencia sobre la misma materia para que los datos le puedan ser transmitidos

³⁹ En relación con el proyecto de Ventanilla Única y la protección de datos, véase M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, págs. 243 y ss.

⁴⁰ E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *op. cit.*, pág. 49.

⁴¹ Véanse al respecto M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, págs. 232 y 238; J. VALERO TORRIJOS, «La protección de datos personales en la Administración electrónica local», *op. cit.*, págs. 202 y ss., respecto del padrón municipal de habitantes; y E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, *op. cit.*, págs. 259 y ss., donde se comentan los supuestos concretos de elaboración de archivos de datos por una Administración que posteriormente serán utilizados por el resto de Administraciones.

sin exigencia de consentimiento⁴². En este contexto, se ha afirmado que es conveniente que la norma de creación del fichero o archivo electrónico establezca la finalidad de los datos en él custodiados⁴³, lo que sin duda facilitaría enormemente la labor interpretativa que requiere decidir, por parte del responsable del fichero, si la transmisión electrónica de datos es o no pertinente, es decir, si requiere o no consentimiento del interesado.

3) Cuando la comunicación electrónica interadministrativa tiene como destino su empleo por otra Administración para una finalidad (materia) distinta de aquella para la que los datos fueron recabados y tratados se exige consentimiento del interesado o, en su caso, previsión legal expresa que exima a la Administración de la necesidad de recabar consentimiento (STC 292/2000)⁴⁴. De esta manera, sólo ante la existencia de una previsión legal (basta con ley ordinaria⁴⁵) que base la limitación del principio de consentimiento en un fundamento constitucional (justificando la ponderación y proporcionalidad: que el fin alcanzado con la cesión inconsentida justifique la supresión del derecho a consentir) y que determine de forma suficiente y particularizada los supuestos en los que se permite la cesión interadministrativa de datos, no será necesario recabar el consentimiento del interesado⁴⁶.

En cuanto a las cesiones interadministrativas que no se encuentren previstas en una norma de rango legal será necesario el consentimiento del interesado para proceder a la comunicación electrónica de sus datos entre las distintas Administraciones. Según el artículo 6.2.b) de la LAECSP, la prestación de consentimiento por parte del interesado podrá efectuarse (emitirse y recabarse) por medios electrónicos. Al no preverse el tipo de medios electrónicos válidos a estos efectos se han de interpretar tales en el sentido establecido por la letra p) del Anexo de la Ley, y por tanto será válido el consentimiento prestado mediante cualquier «mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras». Obviamente, será

⁴² Véanse al respecto M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, op. cit., págs. 235 y 236; y E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, op. cit., págs. 250, 251 y 252.

⁴³ E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, op. cit., pág. 253.

⁴⁴ E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, op. cit., pág. 253.

⁴⁵ Tal y como han señalado y justificado J. VALERO TORRIJOS y J. A. LÓPEZ PELLICER, en su trabajo «Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001, pág. 282.

⁴⁶ Además, para facilitar las cesiones interadministrativas sería conveniente que la norma de creación del fichero o archivo electrónico recoja los supuestos de cesión inconsentida, que, lógicamente, deberán ajustarse a los supuestos de cesión expresamente contemplados en la Ley. Véase al respecto la interpretación del Tribunal Constitucional en la STC 292/2000 y de la doctrina: E. GUICHOT REINA, *Datos personales y Administración Pública*, op. cit., pág. 254; J. VALERO TORRIJOS y J. A. LÓPEZ PELLICER, «Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa», op. cit., págs. 282 y ss.; y J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración...*, 2.ª ed., op. cit., pág. 213.

aconsejable la utilización de un medio electrónico que permita dejar constancia del consentimiento prestado⁴⁷.

4) La cesión de datos y documentos entre distintas Administraciones está permitida sin necesidad de consentimiento del interesado cuando la cesión tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos [art. 11.2.e) de la LOPD].

5) En relación con el supuesto particular de la transmisión o interconexión de declaraciones o certificaciones telemáticas, debe señalarse que se trata de supuestos en los que la tecnología actual permite que la Administración requirente de los datos pueda acceder directamente a los mismos sirviéndose de las plataformas de comunicación interna que interconectan las Administraciones. Tal es el caso, por ejemplo, de la verificación de identidad o de residencia que se realiza por las Administraciones que hayan suscrito el oportuno convenio para disponer de acceso a la Red SARA. En estos supuestos, el control del responsable del fichero se realiza posteriormente al acceso, salvo que no se produzca interconexión y se trate de requerimiento electrónico.

Para estos casos, la doctrina ha venido a coincidir en que cuando se trate de procedimientos iniciados a instancia del interesado, contándose así con su consentimiento al menos tácito, la transmisión o interconexión parece estar justificada liberando al administrado de recabar unos datos a los que fácilmente puede acceder la Administración actuante en el marco del procedimiento⁴⁸. Además, el RLOPD, en su artículo 11, en conexión con lo que acaba de exponerse, ha establecido que las Administraciones pueden proceder a la verificación de los datos que los particulares aporten en las solicitudes que formulen a las Administraciones públicas, de manera que se encuentran legitimadas para verificar la autenticidad de las certificaciones o declaraciones que aporten los administrados y que han sido expedidas por otras Administraciones. La realidad descrita, en nuestra opinión, justificaría que la Administración actuante acceda por sus propios medios a las certificaciones o declaraciones telemáticas que custodien otras Administraciones, de manera que no tenga que verificar la autenticidad de los datos (certificaciones o declaraciones) aportados por los administrados.

En los procedimientos iniciados de oficio por la Administración debemos aplicar las reglas generales existentes. Cuando se trate de una transmisión interadministrativa de certificados o declaraciones en los que la cesión sea necesaria para el ejercicio de la misma competencia o de una competencia sobre la misma materia que aquélla que justificó la recogida y tratamiento de los datos, no se requerirá consentimiento del interesado. Si los

⁴⁷ J. VALERO TORRIJOS ha señalado que el consentimiento no tiene por qué ser expreso y basta con que sea inequívoco, tal como señala el artículo 6 de la LOPD. Vid. «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», *op. cit.*, pág. 277.

⁴⁸ Véase al respecto J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración...*, *op. cit.*, pág. 213.

certificados o declaraciones van a emplearse para el ejercicio de competencias administrativas sobre materias distintas, en principio debe exigirse consentimiento del interesado, sobre todo cuando contengan datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 7 de la LOPD, salvo que una disposición legal establezca lo contrario⁴⁹.

3. Algunas propuestas de solución

A) *La cláusula de autorización expresa para el intercambio en los formularios o modelos normalizados*

El artículo 35 de la LAECSP contiene la regulación de la «iniciación del procedimiento por medios electrónicos» por parte de los interesados. Se trata de una previsión que, según la Disposición Final Primera de la Ley, tiene carácter básico. El propio artículo 35, en su apartado 1.º, establece la obligación para las Administraciones de disponer de modelos normalizados que permitan a los administrados iniciar los procedimientos administrativos en sede electrónica. El citado artículo señala así que «la iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares en los términos establecidos en el apartado i) del artículo 4 y criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales». La LAECSP realiza una apuesta por los modelos normalizados de solicitud para el inicio de procedimientos en el nuevo modelo de Administración electrónica.

Como es lógico, cuando un administrado inicia un procedimiento administrativo debe aportar documentación anexa a la solicitud. Para este supuesto, el apartado 2.º del artículo 35 prevé que los interesados «puedan aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada». Eso sí, el artículo 35.2 matiza que la Administración actuante «podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas» y, en el caso de que no sea posible realizar el cotejo y con carácter excepcional, «podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original». Este apartado culmina señalando, como no podía ser de otra manera, que la «aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal

⁴⁹ Vid. J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración...*, op. cit., pág. 213. Este autor sostiene, además, que de la combinación de los artículos 78.1 y 4.1 de la LRJPAC puede interpretarse «una excepción legal al requisito del consentimiento» en materia de certificaciones o declaraciones, de manera que podría procederse a «la comunicación de los datos aun en contra de la voluntad de su titular dada la concurrencia de un legítimo interés público en que los actos administrativos se dicten a partir de la información necesaria para asegurar en la mayor medida posible su validez y eficacia».

contenida en tales documentos», exigiéndose de esta forma consentimiento al interesado para que la Administración pueda proceder al tratamiento de sus datos. El recelo del legislador es máximo, exigiendo prestación de consentimiento incluso en los supuestos en los que el administrado voluntariamente aporta documentación al iniciar un procedimiento electrónico. Debería presumirse que la aportación de la documentación a la Administración implica su autorización para que la Administración proceda al tratamiento, ya que de lo contrario difícilmente podría tramitarse el procedimiento.

Además, dadas las actuales posibilidades técnicas, el legislador ha venido a señalar en el artículo 35.3 de la LAECSP que «los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete». Puede afirmarse que la intención del legislador es fomentar el cumplimiento del derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones, permitiendo que el interesado pueda comprobar de manera automática si la documentación obra en la Administración actuante o en cualquier otra.

Conforme a lo establecido en el artículo 35 de la LAECSP, es necesario señalar que lo lógico es que el formulario normalizado de iniciación del procedimiento administrativo electrónico contenga una previsión de autorización expresa para que la Administración actuante pueda recabar del resto de Administraciones todos los datos que sean necesarios para la tramitación y resolución del procedimiento que se inicia. Esta solución puede considerarse como una fórmula de prestación de consentimiento por medios electrónicos a la que expresamente se refiere el último inciso del artículo 6.2.b). El consentimiento prestado mediante este sistema de cláusula de autorización expresa se agotaría al finalizarse el concreto procedimiento administrativo, por lo que no se plantean inconvenientes a este sistema a tenor de la normativa de protección de datos (inconvenientes que sí pueden apreciarse en el sistema de carpeta-ciudadano, como veremos en el siguiente apartado).

De esta manera se podría solventar en buena medida la problemática del «derecho a la autodeterminación informativa» al existir consentimiento expreso del interesado plasmado de forma fehaciente en la solicitud de iniciación, que sin duda le liberaría de la innecesaria carga de recabar datos de distintas Administraciones para hacerlos llegar a la Administración ante la que pretende iniciar el procedimiento, labor de intermediación que con el desarrollo actual de la Red interadministrativa SARA resulta absurda, a la par que innecesaria⁵⁰. Bastaría con un apartado en la solicitud donde se determinase una cláusula tipo con una casilla donde marcar «X», que vendría a signi-

⁵⁰ Al respecto, J. VALERO TORRIJOS se ha referido a la posibilidad de realizar comprobaciones automáticas (accesos directos) en los archivos electrónicos de la documentación requerida en base a la solicitud normalizada que se vaya a presentar en un registro electrónico, de manera que podría recabarse de esta forma el consentimiento del interesado. Vid. «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», *op. cit.*, pág. 271.

ficar el consentimiento del interesado para que el órgano actuante en el procedimiento pueda recabar los datos y documentos necesarios. La cláusula podría ser del siguiente tenor: para el cumplimiento del derecho establecido en el artículo 6.2.b) de la LAECSP, autoriza al órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento a recabar de los archivos o repositorios de cualquier Administración pública cuantos datos y documentos sean necesarios para el normal desarrollo del procedimiento administrativo.

Teniendo presente esta circunstancia, sólo tendría sentido exigir el consentimiento expreso para la transmisión de datos entre Administraciones para el caso de los procedimientos iniciados de oficio en los que el uso de los datos tenga finalidad distinta de aquella para la que fueron recabados y para los que no exista habilitación legal que exima de consentimiento del interesado. En el supuesto de procedimientos iniciados de oficio, el establecimiento de la carpeta documental del ciudadano podría resultar útil, al menos, en relación a los documentos más significativos de cada ciudadano, que podrían estar tanto a su disposición como a la de las Administraciones, evitándose así los administrados tener que aportar constantemente documentos, ya sea a iniciativa propia o tras solicitárselos el órgano actuante.

B) *La carpeta-ciudadano*

La carpeta-ciudadano consiste en el establecimiento de una carpeta para cada ciudadano que incluya, en formato electrónico, los diez o quince documentos que las Administraciones suelen emplear en la tramitación de los diferentes procedimientos administrativos. Esta carpeta debe custodiarse en un repositorio o archivo electrónico que sea accesible desde la Red interadministrativa SARA, por lo que la custodia del repositorio debería correr a cargo de la Administración General del Estado, titular de la Red. Su accesibilidad desde la Red SARA asegura una doble garantía. De un lado, la totalidad de las Administraciones dispondrán de acceso al repositorio si se conectan a la Red SARA (ya hemos comprobado que es lo que está sucediendo en la práctica) y, de otro lado, el administrado dispondrá de la certeza de que sus datos personales transitan por un entorno seguro y que la cesión, acceso directo o interconexión a los mismos han quedado perfectamente registrados, lo que le permitirá ejercitar su derecho a la protección de datos en el caso de que el tratamiento que realice el órgano encargado de la tramitación del procedimiento no sea conforme a Derecho.

TRUDEL ha profundizado en esta dirección en diversos estudios⁵¹, refiriéndose a las denominadas «áreas de compartición de datos de carácter personal». Según el citado autor, «el área de compartición se puede definir como

⁵¹ Que han sido referencia para la formulación de esta propuesta. Véanse al respecto P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», *op. cit.*, y «Renforcer la protection de la vie privée dans l'état en réseau: l'aire de partage de dones personnelles», en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 110, 2004.

un espacio de información en el cual los datos de carácter personal necesarios para la concesión de un conjunto de servicios llevados a cabo en beneficio de los ciudadanos pueden estar disponibles para diferentes entidades». Se trata de conseguir disponer de una auténtica Red de Administraciones públicas a través de la cual puedan compartirse los datos y documentos de los administrados necesarios para la tramitación de procedimientos administrativos y para la prestación de servicios públicos electrónicos. Como señala el propio autor, «se trata de organizar el espacio en el seno del cual pueden circular los datos», y para ello deberá fijarse un marco jurídico que defina «los derechos y las responsabilidades», de manera que la protección de los datos de los administrados se conciba «para garantizar que los datos serán efectivamente utilizados para finalidades lícitas, más que para impedir su circulación»⁵². Por tanto, en el caso de que la carpeta-ciudadano o las «áreas de compartición de datos» se establezcan como mecanismo para compartir datos por las distintas Administraciones, será necesario establecer en su configuración jurídica reglas claras y precisas en relación a cuándo puede procederse al acceso de los datos y el régimen de responsabilidad de las Administraciones.

El establecimiento en nuestro país de una carpeta-ciudadano con la documentación básica de cada administrado sería una buena solución para evitar la constante petición de consentimiento a los interesados para que las Administraciones puedan tratar y compartir sus datos personales⁵³. Así, el ciudadano podría evitar la carga de aportar constantemente documentos a las Administraciones o de tener que consentir constantemente el tratamiento de los mismos. Sería ésta una buena solución tanto para los procedimientos iniciados de oficio como a instancia de los administrados, e incluso también en el supuesto de que los ciudadanos tengan que consentir expresamente. Pensemos que una vez que el ciudadano consienta mediante la cláusula de autorización expresa en el formulario o modelo normalizado, la Administración ya tendría autorización para acceder a la carpeta-ciudadano de dicho administrado y recabar de ella cuanta documentación sea necesaria para la tramitación del concreto procedimiento administrativo.

Sin embargo, existe un posible conflicto jurídico derivado de nuestra LOPD para articular sistemas de compartición de datos. El artículo 3.h) de la LOPD define el «consentimiento del interesado» como «toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, *específica* e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen». La normativa de protección de datos excluye la posibilidad de consentimiento general para el tratamiento de datos de carácter personal ya que exige que el mismo sea específico. Así, y hasta que no dispongamos de una ley que excluya el consentimiento del interesado para la cesión interadministrativa de datos, con determinados límites, como es evidente, una buena

⁵² Véase P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», *op. cit.*, págs. 16 y 17.

⁵³ La Ley 3/2010, de 5 de mayo, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana, ha incorporado en su artículo 34 la regulación de la denominada «carpeta personal electrónica», profundizando en esta misma dirección.

solución podría ser la combinación de la cláusula de autorización expresa en los modelos normalizados y la configuración de la carpeta-ciudadano de aquellos administrados que presten consentimiento para la compilación de sus datos y documentos esenciales en el repositorio o archivo accesible desde la Red SARA.

VI. REFLEXIÓN FINAL. LA SOBREPOTECCIÓN LEGAL DE LOS DATOS PERSONALES

A lo largo del presente estudio hemos comprobado que en la actualidad disponemos de un marco normativo de la Administración pública electrónica emergente y completo, apto, en definitiva, para proceder a una adecuada implantación del nuevo modelo de administrar basado en las tecnologías de la información y de la comunicación. Sin embargo, el derecho clave para el pleno y efectivo desarrollo de la e-Administración, que no es otro que el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de cualquier Administración pública, establecido en el artículo 6.2.b) de la LAECSP, tiene un difícil encaje con la normativa española de protección de datos de carácter personal, ya que el intercambio de datos y documentos interadministrativo que se determina en la misma resulta insuficiente para satisfacer las necesidades del Estado red. No es de extrañar la citada realidad, puesto que la regulación fundamental de este tipo de intercambios de datos se determinó de manera sustancial en la LOPD de 1999, delimitándose posteriormente su alcance con la STC 292/2000. Una década después, el intenso desarrollo de las plataformas de Administración electrónica, como la Red SARA, ha determinado la inadecuación de la regulación del intercambio interadministrativo de datos por ser excesivamente garantista. La LAECSP tampoco ha ayudado en la tarea de adaptar al siglo XXI el régimen legal del intercambio de datos entre distintas Administraciones, limitándose a efectuar una remisión constante a la regulación de 1999 contenida en la LOPD en lugar de determinar en su articulado los supuestos en los que cabría realizar intercambios interadministrativos sin consentimiento de los administrados.

La doctrina especializada en protección de datos de carácter personal ha establecido en sus trabajos la necesidad de proceder a una actualización de la normativa que permita la plena implantación de la Administración electrónica en nuestro país. Hemos de ser conscientes de que «la adhesión de una parte de la población a algunas reglas como las que prescriben las exigencias de obtener el consentimiento libre y explícito para cada movimiento de información personal parece difícil de conciliar con la aplicación de un marco jurídico que refleje las características de las redes. (...). La formulación de un marco jurídico de estas características supone una lectura actualizada de los principios fundamentales de la protección de los datos de carácter personal. Una protección situada al nivel de los accesos por las administraciones procura una protección muy superior a la que podemos esperar de los regímenes actuales que se derivan de las leyes relativas a la protección de datos per-

sonales»⁵⁴. La normativa española de protección de datos es excesivamente garantista, por ser una norma de prevención y no de control *a posteriori* de la actividad desarrollada por las Administraciones públicas, siendo una normativa que no se adapta a los actuales niveles de desarrollo de la Administración electrónica. No resulta adecuado establecer un férreo control preventivo de toda actuación de las Administraciones —actuación que se debe presumir lícita y acorde a Derecho, respetando siempre los derechos de los administrados—, y esto es lo que, en definitiva, sucede con la actual normativa de protección de datos.

En el modelo español de Administración electrónica, los intercambios interadministrativos de datos efectuados a través de la Red SARA garantizan unos niveles de seguridad óptimos, y en el entorno de la misma se deberían articular archivos o repositorios documentales que contuviesen las carpetas-ciudadano de aquellos administrados que quieran beneficiarse de las posibilidades de la e-Administración en la tramitación de los procedimientos administrativos que les afecten. La conexión en red de las distintas Administraciones públicas propia del modelo de e-Administración exige la adaptación de los actuales mecanismos jurídicos de protección de los datos de carácter personal para «procurar la protección efectiva sin obstaculizar la circulación de la información que es inherente a la puesta en marcha de los servicios en red. (...). Los marcos jurídicos que tenderán a implantarse en el Estado en red tienen que garantizar tanto la plena disponibilidad de los datos a todos los que tienen que tener acceso como la protección en relación con las otras utilidades. Todo eso pone de manifiesto que la implantación de modelos innovadores de compartición de datos personales constituye un desafío mayor del despliegue de los servicios en línea y de la modernización de los servicios públicos»⁵⁵.

De otro lado, es necesario observar que la normativa española de protección de datos es más restrictiva que la de otros Estados de la Unión Europea en relación a los intercambios documentales entre Administraciones públicas⁵⁶, a pesar de que la normativa interna de los distintos Estados de la UE procede de una norma común comunitaria, concretamente de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, de protección de datos de carácter personal. Pues bien, la Directiva de 1995 legitima la comunicación intra e interadministrativa de datos y documentos sin consentimiento del interesado cuando el tratamiento⁵⁷ sea «ne-

⁵⁴ Véase P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», *op. cit.*, pág. 21.

⁵⁵ Véase P. TRUDEL, «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado Red», *op. cit.*, pág. 21.

⁵⁶ En Italia, el «Decreto Legislativo 196/2003 (...) tan siquiera exige ni ley ni reglamento para que pueda accederse a los datos de otra administración, sino sólo que sea necesario para el cumplimiento de las funciones, al considerarse un interés público relevante». Véanse al respecto L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», *op. cit.*, pág. 208; y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, pág. 248.

⁵⁷ La Directiva no se refiere propiamente a los conceptos comunicaciones e interconexiones, aunque el sentido del término tratamiento, que es el que emplea, parece englobar es

cesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público» o de una obligación legal (art. 7 de la Directiva⁵⁸)⁵⁹.

En consecuencia, el marco normativo español de protección de datos de carácter personal debería modificarse y adaptarse al contexto actual, ya que el modelo de Administración electrónica permite realizar un intercambio de datos, documentos y certificaciones seguro (mediante la Red SARA) cuyo control debería producirse *a posteriori*, confiando en que las Administraciones públicas desarrollarán su actividad con escrupuloso respeto a la ley y al Derecho (art. 103.1 de la CE). Actualmente sufrimos en España una sobreprotección legal de los datos de los administrados por lo que respecta a los intercambios de datos intra e interadministrativos que hará difícil el efectivo cumplimiento del artículo 6.2.b) de la LAECSP y, por tanto, la consecución de la anhelada simplificación documental en los procedimientos administrativos que derive en el aumento de la eficacia de la actuación burocrática gracias a la implantación del modelo de Administración electrónica.

tos conceptos. Vid. E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *op. cit.*, pág. 56.

⁵⁸ Por lo que aquí interesa, este artículo señala que: «Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si: (...) e) es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos (...)».

⁵⁹ J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, «Protección de datos personales y Administración electrónica», *op. cit.*, págs. 135 y 136; E. GUICHOT REINA, «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio», *op. cit.*, pág. 56; y M. M. SERRANO PÉREZ, *El derecho fundamental a la protección de datos...*, *op. cit.*, págs. 211 y ss.

