

Crónicas y Documentación

Este proyecto de ley configura en su Título I el Comité Económico y Social como un este consultivo del Gobierno Valenciano y de las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana en materias económicas, sociolaborales y de empleo. El Título II regula la composición, órganos, organización y funcionamiento del Comité.

En el momento presente, finalizado el plazo de presentación de enmiendas al proyecto, su tramitación parlamentario se encuentra a la espera de la discusión por el Pleno de la enmienda a la totalidad de devolución al Consell presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Unida solicitando la presentación de un nuevo proyecto de ley que contemple la participación de la Administración Autonómica entre los integrantes del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana (BOCA, núm.69, 25-IX-92).

Algunas consideraciones acerca de la tramitación parlamentaria de la L.O.R.T.A.D.

por José Carlos Navarro Ruiz

I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal [en adelante, LORTAD] ha levantado una gran expectación por distintos motivos. A nadie se le escapa su importancia en cuanto desarrollo del artículo 18.4 de la Constitución: el "derecho a la autodeterminación informativa" en expresión del Tribunal Constitucional Federal Alemán ¹. Derecho derivado para unos del derecho a la intimidad, y que para otros se configura como un auténtico derecho autónomo ².

Este trabajo se ciñe, exclusivamente, a los aspectos más relevantes de su tramitación parlamentaria, en cuanto reflejo y contribución a la ulterior aplicación y desarrollo reglamentario de esta Ley Orgánica, cuando por fin vea la luz (lo cual es ya inminente).

El texto del Proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de junio de 1991, y fue acordada su publicación por la Mesa del Congreso de los Diputados el día 18 de julio de 1991. Por fin existía un Proyecto gubernamental sobre la cuestión. Atrás quedaban tres Proposiciones de Ley (dos del Grupo Parlamentario IU-IC y una

(1) Sentencia de 15-12-83, trad de M. Daranas en BJC n. 33 (1984), p. 127-170, refiriéndose expresamente a la autodeterminación informativa en las p. 153 y ss.

(2) PEREZ LUÑO, A. E.: "Los derechos humanos en la sociedad tecnológica", En: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*, Losano, Pérez Luño, Guerrero Mateus, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 156 y ss.; LUCAS MURILLO, P: *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 33 y ss.

del Grupo Parlamentario Popular) que habían sido rechazadas, amén de otro tipo de iniciativas con distinto alcance desde la I Legislatura.

Crítica común de los Grupos Parlamentarios de la oposición ha sido el largo período transcurrido desde la aprobación de la Constitución y la presentación de este Proyecto de Ley. A tan largo plazo debemos añadir los casi dieciocho meses de tramitación parlamentaria del mismo.

Ya desde su presentación por el Ministro de Justicia todos los Grupos están de acuerdo en lo relevante de la materia a regular y en la complejidad de la misma. Asimismo se ofrece por el Ministro la voluntad de diálogo para obtener una Ley lo más consensuada posible. Esfuerzo que comparten los Grupos y que da lugar a un extenso debate y negociación del mismo, principalmente en el debate en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Respecto a la normativa internacional que sirve de marco a este Proyecto se ha señalado reiteradamente el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (el Convenio n. 108 del Consejo de Europa), firmado en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, y las obligaciones asumidas por España con su ratificación en 1984³. Pero debemos resaltar la importancia que se da en los debates en el Congreso y en el Senado a una propuesta de Directiva de las Comunidades Europeas sobre la materia, hasta el punto que el portavoz socialista en Comisión en el Senado afirma que "...la propuesta de directiva es la columna vertebral de este Proyecto de ley..." y también "...créame, el conjunto de la ley está inspirado en esa directiva, cuyo debate ya está muy avanzado en el Parlamento Europeo"^{4,5}.

II. TRAMITACION EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Tras la publicación del Proyecto y su habitual plazo de presentación de enmiendas (que debía concluir el día 18 de septiembre de 1991), se amplía tal plazo cuatro veces sucesivas, concluyendo definitivamente el día 18 de octubre. Durante el

(³) Respecto a la importancia del citado Convenio pueden verse, entre otros, PEREZ LUÑO, A.E.: "Los derechos humanos en la sociedad tecnológica", En: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*, cit., p. 163-184 ; PEREZ LUÑO, A.E.: "La incorporación del Convenio Europeo sobre la protección de datos personales al ordenamiento jurídico español", *Informática y Derecho*, n. 17 (1989), p. 29-43 ; SANTAMARIA IBEAS, J. J.: "La LORTAD: Análisis de su fundamento", En: *III Congreso Iberoamericano de Informática y Derecho, Mérida, 21 al 25 de septiembre de 1992*, en prensa ; MARTIN BERNAL, J. M. y MARTIN GARCIA, M^a P. : "Intimidad y libertades", En: *III Congreso Iberoamericano de Informática y Derecho*, cit.

(⁴) Sr. Blanco García, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Senado, Comisión, n. 194, p. 15 y 13 respectivamente.

(⁵) También en el debate en Comisión en el Congreso lo afirma el portavoz socialista -Sr. Navarrete- : "...uno de los modelos, básicamente el que ha inspirado la redacción del proyecto de ley, es la propuesta de Directiva de las Comunidades Europeas": DSCG-CD, Comisión, n. 429, p. 12.658.

Crónicas y Documentación

mismo se presentan 401 enmiendas ⁶. La distribución de las mismas por Grupos es la siguiente:

- Socialista: 16 (enmiendas 245 a 260).
- Popular: 65 (enmiendas 261 a 325).
- IU-IC: 40 (enmiendas 72 a 110).
- Catalán (CIU): 75 (enmiendas 326 a 400).
- Vasco (PNV): 29 (enmiendas 1 a 29).
- CDS: 90 (enmiendas 70, 153 a 160, 163 y 165 a 244).
- Mixto-EA: 46 (enmiendas 30, 111 a 152, 161, 162 y 164).
- Mixto-EE: 39 (enmiendas 31 a 69).
- Mixto-PA: 1 (enmienda 30 -sic.-).

De entre ellas se presentan cinco a la totalidad (Grupo Mixto-EA, Mixto-PA, CDS, IU-IC, PP) y, de entre las mismas, una con texto alternativo (la de IU-IC). Esa única enmienda a la totalidad con texto alternativo de IU-IC parece responder, a tenor de los debates, a un proyecto de la Comisión pro Derechos Humanos que es asumido por el citado Grupo Parlamentario; al igual que la Proposición de Ley que presentó este Grupo en 1988 ⁷.

En este punto no podemos dejar de señalar que los artículos más controvertidos del Proyecto van a ser los referentes a los datos sensibles (arts. 7, 8, 11 y 20.3), los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (arts. 20 y 21) y la Agencia de Protección de Datos (arts. 34 a 41). El trámite en Comisión en el Congreso será muy extenso y también muy fructífero. En efecto, consecuencia del talante de consenso que ya se anunció en el Debate de totalidad, el Grupo Socialista comienza a presentar enmiendas transaccionales -algunas de ellas "in voce"- y, en determinados supuestos, a aceptar enmiendas de otros Grupos:

- Así, al Título I ("Disposiciones Generales"), a las dos enmiendas del Grupo Socialista que ya habían sido incorporadas al Informe de Ponencia se añade una enmienda transaccional (al art. 2.2.e).
- Al Título II ("Principios de la protección de datos"), nada menos que doce enmiendas transaccionales y, además, se acepta una del CDS (al art. 4.7)
- Al Título III ("Derechos de las personas"), las enmiendas transaccionales son tres.
- Al Título IV ("Disposiciones Sectoriales"), dos enmiendas transaccionales y, además, por unanimidad se suprime el art. 19.2 del Proyecto a consecuencia de una enmienda transaccional del Título II.
- Respecto al Título V ("Movimiento internacional de datos") no se acepta ninguna de las ocho enmiendas presentadas pero, en cambio, tampoco existe ningún voto en contra al mismo.

⁽⁶⁾ Aunque el Boletín Oficial acaba la numeración en la n. 400, repite la n. 30.

⁽⁷⁾ vid PEREZ LUÑO, A.E.: "Los derechos humanos en la sociedad tecnológica", En: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*, cit., p. 201-202 y 207-212.

- Al Título VI ("Agencia de Protección de Datos") se habían presentado 72 enmiendas, y en el debate del mismo se producen cambios de gran calado. Tras la discusión por separado de casi todos los artículos que contiene, se aprueban seis enmiendas transaccionales que modifican considerablemente la redacción inicial. El Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos cuya composición el Proyecto remitía a su desarrollo reglamentario, consigue una composición definida por el propio texto (un diputado, un senador...).
- Al Título VII ("Infracciones y sanciones") se acepta una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco.
- A la Disposición Final Tercera se admite otra enmienda del citado Grupo.
- Finalmente, a la Exposición de Motivos, se admiten dos enmiendas "in voce".

Con el debate en Comisión prácticamente quedaba en su redacción actual el Proyecto. Pero aún en el debate en Pleno del Dictamen de Comisión se aceptará una enmienda del G.P. Catalán (CIU) y se aprobarán tres enmiendas transaccionales.

Respecto a las posiciones esenciales de los distintos Grupos, éstos se centrarán en:

- Grupo Popular: su negativa a apoyar el Proyecto se basa, fundamentalmente, en la redacción dada al art. 20.3, que permite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado recabar "datos sensibles" (ideología, religión, creencias, origen racial, etc. del art. 7.2 y 7.3 del Proyecto). Y también por lo que entienden un distinto trato a los ficheros de la Administración y a los ficheros privados ⁸.
- El Grupo IU-IC basará su rechazo al Proyecto en la, a su juicio, escasa protección de los datos sensibles. En menor medida, el portavoz de IU-IC también se refiere al "espacio autónomo policial" del art. 20 ⁹.
- El Grupo Parlamentario Vasco (PNV) hará hincapié en el aspecto competencial de las CC.AA. (creación por las CC.AA. de Organos de control para los ficheros creados por sus Administraciones Públicas). Cuestión que quedará clarificada tras su paso por la Comisión y el Pleno, con lo que apoyarán el texto del Proyecto.
- El Grupo Catalán (CIU) entiende que se han aceptado enmiendas esenciales al Proyecto y que, específicamente a las presentadas por su Grupo se han recogido más de la mitad de las mismas, por lo que también votarán a favor del Proyecto. Aunque su portavoz también señala su insatisfacción por la redacción del art. 20.3 ¹⁰.
- El Grupo Mixto-EA hará hincapié en los datos sensibles y en los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(⁸) cfr. DSCG-CD, Pleno, n. 191 (21-5-1992), p. 9.393-9.396 y p. 9.406-9.407.

(⁹) Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Pleno, n. 191 (21-5-1992), p. 9.397-9.399 y también DSCG-CD, Comisión, n. 424, 425, 429 y 431, *passim*.

(¹⁰) *ibid.*, p. 9.399-9.401.

Crónicas y Documentación

- El Grupo Parlamentario CDS también se referirá principalmente a los datos sensibles, el "exceso de libertad que tienen los ficheros de la Administración" y en la limitación del derecho de acceso a una vez al año, y no en todo momento ¹¹.

III. TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Tanto el G.P. Mixto (CDS) como el G.P. Popular plantean sendos votos particulares, que son rechazados en Comisión y que se mantienen para el Pleno.

Asimismo, son presentadas un total de 222 enmiendas, con la siguiente distribución:

- Popular: 58 (enmiendas n. 117 a 174).
- Catalán (GCIU): 19 (n. 175 a 193).
- Senadores Nacionalistas Vascos (GSNV): 29 (n. 194 a 222).
- Mixto (CDS): 82 (n. 1 a 67 y 102 a 116).
- Mixto (IU-AM): 34 (n. 68 a 101).

A diferencia de lo ocurrido en el Congreso ninguna de ellas será aceptada: tanto en el Informe de Ponencia como en el Dictamen de Comisión se acepta como Dictamen el texto remitido por el Congreso. Aun así, no debemos dejar de señalar que se introducen algunos matices gramaticales a petición del portavoz socialista en el debate en Comisión del Título II.

No obstante, se mantienen para el Pleno todas las enmiendas presentadas y los dos vetos. Por las noticias aparecidas en prensa sobre el debate en Pleno ninguna de ellas será aceptada ¹².

En este punto se dejan notar las contradicciones de un sistema de segunda lectura pero con una composición política prácticamente idéntica: el senador socialista que defiende el Proyecto en la Comisión Constitucional se refiere a la inexistencia de precedentes en modificar artículos que ya habían sido objeto de enmienda transaccional en el Congreso, ya que en su momento habían obtenido el respaldo de todos los grupos ¹³. Para el Grupo Socialista el campo que queda para posibles transaccionales son los demás, lo cual tampoco permite muchas esperanzas, ya que en el Congreso se debatieron pormenorizadamente todos los artículos y el Grupo mayoritario no estimó conveniente aceptar enmiendas de otros Grupos ni presentar enmiendas transaccionales a los mismos. Por ello, aunque se puede emplear como argumento político por los grupos de oposición que no ha sido aceptada ninguna de las 222 enmiendas presentadas en el Senado, jurídicamente ese baremo negociador lo deberemos buscar, normalmente, en el Congreso. Y, afortunadamente, en este Proyecto de Ley tal baremo se ha mantenido alto.

(¹¹) *ibid.*, p. 9.392-9.393 y 9.405-9.406.

(¹²) Según el ABC de 2-10-92, citando a Efe, el Pleno del Senado del día anterior había aprobado el Proyecto sin introducir ninguna enmienda.

(¹³) Sr. Cercos Perez, DSCG-S, Comisión, n. 194, p. 34.

IV. CONCLUSIONES

La importancia de este Proyecto de Ley Orgánica es indudable, y afortunadamente así ha sido entendido por el Grupo mayoritario. Así se ha producido un intenso debate, pero también se ha avanzado mucho respecto a las garantías del texto inicial.

Aunque con diferentes intensidades, podemos comprobar que todos los grupos centran sus críticas en tres campos:

- 1.- garantías de los datos sensibles.
- 2.- excepciones a las garantías en el caso de los ficheros de titularidad pública, sobre todo los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- 3.- la Agencia de Protección de Datos.

Respecto a la Agencia, sigue realizándose su nombramiento por el Gobierno, pero ahora su elección se realiza de entre los miembros del Consejo Consultivo. Además se define por la propia Ley la composición del citado Consejo (en el Proyecto existía una remisión reglamentaria respecto a su composición). Por tanto, aunque seguirá siendo objeto de críticas, el avance ha sido sustancial: no se ha llegado a la figura de comisionado parlamentario, pero su elección está rodeada de mayores garantías. Ya en la presentación del Proyecto el Ministro de Justicia argumenta que "el modelo del comisionado parlamentario es contrario a nuestra Constitución", ya que entiende que el Defensor del Pueblo es el único competente para supervisar el cumplimiento del respeto a los derechos fundamentales¹⁴. Este argumento será reiterado por los diputados y senadores socialistas en la tramitación del Proyecto; aunque la cuestión no parece tan obvia.

Respecto a la composición del Consejo Consultivo resulta curioso que en el mismo esté un "representante del sector de ficheros privados" -los empresarios- y no los sindicatos (como propuso, por ej., IU-IC); y que no exista ningún miembro de la judicatura (como propusieron varios grupos) y sí un miembro de la Real Academia de la Historia¹⁵.

Finalmente, señalar la sombra de inconstitucionalidad que se cierne sobre el art. 20.3: la recogida y tratamiento por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de datos sensibles sin consentimiento de las personas afectadas. En este sentido coinciden los grupos de oposición reclamando la autorización judicial previa. Me parecen clarificadoras las palabras de la Diputada del Grupo Popular en el Pleno del Congreso: "No veo por qué se niegan a introducir el control judicial precisamente para que se recaben esos datos supersensibles de salud, de vida sexual, de creencias, de ideologías. [...] ¿de verdad puede decirnos que es menos violación de la intimidad el recabar todos esos datos que el pinchar una conferencia telefónica?..."¹⁶. Objeción que, con distintas

(¹⁴) DSCG-CD, Pleno, n. 151, 28-11-1991, p. 7.573.

(¹⁵) En este sentido se pronuncia expresamente el Sr. Renobales Vivanco, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, DSCG-S, Comisiones, n. 194, p. 8.

(¹⁶) Sra. De Palacio Valle-Lersundi, DSCG-CD, Pleno, n. 191, 21-5-1992, p. 9.406.

Crónicas y Documentación

palabras, es compartida por todos los grupos de oposición, incluso por los que después votarán favorablemente al conjunto del texto.

Frente a ello el argumento más esgrimido por el Grupo socialista tanto en el Congreso como en el Senado será la normativa internacional: en el debate en Pleno en el Congreso ¹⁸ se afirma que es una transcripción literal de la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa nº 15 (87) [utilización de datos de carácter personal en el sector de la policía] ¹⁷, mientras que en el Senado se hace una alusión general a la normativa internacional. También se hace referencia, aunque sin insistir mucho en ello, en el "interés general" ¹⁸; o, de forma indirecta, el ejemplo que pone el Ministro de Justicia - poco acertado al menos tal y como se expone- de la utilidad para la policía británica de contar con información sobre creencias religiosas radicales en casos como el del escritor S. Rushdie ¹⁹.

ANEXO: TRAMITACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PROYECTO DE LORTAD

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS:

- Proyecto de Ley Orgánica, 18 de julio de 1991 (BOCG-CD, A-59-1, 24-7-1991): establecía un plazo de 15 días hábiles, que concluía el 18 de septiembre de 1991 (sic.).

- Ampliación del plazo para presentar enmiendas, 4 de septiembre de 1991 (BOCG-CD, A-59-2, 5-9-1991): Amplía el plazo hasta el 27 de septiembre.

- Ibid., 17 de septiembre de 1991 (BOCG-CD, A-59-3, 17-9-91): Ampliación del plazo hasta el 7 de octubre.

- Ibid., 1 de octubre de 1991 (BOCG-CD, A-59-4, 2-10-91): Amplía el plazo de presentación de enmiendas hasta el 14 de octubre.

- Ibid., 8 de octubre de 1991 (BOCG-CD, A-59-5, 8-10-91): amplía el plazo hasta el 18 de octubre.

- Enmiendas, 21 de octubre de 1991 (BOCG-CD, A-59-6, 23-10-91): Se presentaron un total de 401 enmiendas (sic.).

(18) Sr. Navarrete Merino, *ibid.*, p. 9.409

(17) Además de tener el carácter de simple recomendación -no vinculante- tampoco hay una referencia explícita a los datos sensibles.

(18) Sr. Díaz Fornás, DSCG-CD, Pleno, n. 151, 22-11-91, p. 7.589.

(19) *ibid.*, p. 7.593-7.594.

Crónicas y documentación

- El Debate de Totalidad del Proyecto de Ley se produjo en el Pleno de 28 de noviembre de 1991 (DSCG-CD, n. 151).
- Informe de la Ponencia, 5 de marzo de 1992 (BOCG-CD, A-59-8, 6-3-92).
- Dictamen de la Comisión [Constitucional], 30 de abril de 1992 (BOCG-CD, A-59-9, 5-5-92).
- Los debates en la Comisión Constitucional se celebraron en sus sesiones n. 12, 13, 14 y 15 los días 7, 8, 9 y 22 de abril de 1992 (DSCG-CD, Comisiones, n. 424, 425, 429 y 431).
- El debate en Pleno del Dictamen de la Comisión se produjo el 21 de mayo de 1992, dando como resultado el texto publicado en el BOCG-CD, A-59-11, de 25-5-92.

SENADO:

- Recibido el texto del Congreso, se abre un primer plazo de presentación de enmiendas, que finalizó el 12 de junio de 1992 (BOCG-Senado II-80-a, 1-6-92).
- Ampliación del plazo para presentar enmiendas, 9 de junio de 1992 (BOCG-Senado II-80-b, 11-6-92): amplió el plazo hasta el 18 de junio de 1992.
- Se presentaron dos propuestas de veto: por el Grupo Mixto (CDS) y por el Grupo Popular (BOCG-Senado II-80-c, 22-6-92).
- Enmiendas, 19 de junio de 1992 (BOCG-Senado II-80-d, 22-6-92).
- Informe de la Ponencia, 23 de junio de 1992 (BOCG-Senado, II-80-e, 25-6-92): la Ponencia desestima todas las enmiendas presentadas y propone a la Comisión de Constitución que apruebe el Proyecto de Ley Orgánica en los mismos términos en que el Congreso lo remitió al Senado.
- Dictamen de la Comisión, 17 de septiembre de 1992 (BOCG-Senado, II-80-f, 21-9-92): acepta como Dictamen el texto remitido por el Congreso, manteniendose todas las enmiendas para el Pleno.
- Sesiones de la Comisión de Constitución los días 16 y 17 de septiembre de 1992 (DSCG-S, Comisiones, n. 193 y 194).