

N/REF: 167385/2018 y 168328/2018

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

Según se indica en la Exposición de Motivos del Borrador sometido a informe, el mismo viene motivado por la “entrada en vigor” del Reglamento general de protección de datos, indicando que “El reseñado Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. Así se concluye que “el nuevo régimen legal hace que deba tenerse en cuenta la referencia al artículo 6.1 del Reglamento UE 2016/679 en cuanto al acceso por terceros (en el caso de las Administraciones Públicas el acceso se daría por el 6.1 e) –misión de interés público-, dado que se vincula a la competencia). En este sentido y desde la perspectiva de la licitud del tratamiento de los datos, debe considerarse que el registro civil está amparado por lo que viene contemplado en el artículo 6.1 c) del meritado Reglamento, toda vez que es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. También se precisa el tratamiento para el cumplimiento de una misión realizada en el ejercicio de poderes públicos y en interés público, conforme al apartado e) del artículo 6.1. Todo lo cual deriva del carácter público del registro civil e impone a los responsables de este servicio la obligación de ofrecer los datos sobre hechos y actos inscribibles en materia de estado civil en la forma establecida por la normativa legal y reglamentaria que regula su naturaleza”.

El Reglamento, cuya plena aplicación a los Estados miembros tuvo lugar el pasado 25 de mayo, conforme a lo dispuesto en su artículo 99.2 establece



en su artículo 2.2 a) que “El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales (...) en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión”.

En este sentido, las competencias en relación con la fe pública en general, y la del estado civil en particular no aparecen recogidas en los distintos supuestos enumerados en el Título I de la Parte Primera del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por lo que, en principio y a la vista de tales disposiciones, el Reglamento no sería directamente aplicable al registro Civil.

Ello no implica que dicho Registro quede excluido de las disposiciones en materia de protección de datos de carácter personal, por cuanto las mismas informan su funcionamiento. Así, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que, no tratándose de una materia específicamente sometida al reglamento seguiría siendo para el Registro Civil plenamente aplicable lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, cuyo artículo 2.3 d) prevé expresamente, conforme ha interpretado el Consejo de Estado, la aplicación supletoria al Registro Civil de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica.

En consecuencia, el Reglamento no es aplicable directamente al registro Civil por no referirse a una actividad sometida al derecho de la Unión, por lo que, en tanto no se proceda respecto de estos tratamientos excluidos del Reglamento al establecimiento de un régimen específico de protección de datos, sería de aplicación al Registro lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 3.3 del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal, actualmente en tramitación en las Cortes Generales, que establece que “Los tratamientos a los que no sea directamente aplicable el Reglamento UE) 2016/679 por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, se regirán por lo dispuesto en su legislación específica si la hubiere y supletoriamente por lo establecido en el citado reglamento y en la presente ley orgánica”, incluyendo expresamente entre dichos tratamiento a los “derivados del Registro Civil, los Registros de la Propiedad y Mercantiles”.



Quiere todo ello decir que las normas de protección de datos, tanto en el momento presente como en el de aprobación, en su caso, de una nueva Ley Orgánica de Protección de Datos resultarán de aplicación supletoria al tratamiento de datos llevado a cabo por el Registro Civil. De este modo, será preciso para determinar la licitud del tratamiento atender a lo dispuesto en su normativa específica y supletoriamente a las disposiciones de protección de datos, actualmente contenidas en la Ley Orgánica 15/1999 y en el futuro, en su caso, en el Reglamento General de Protección de Datos y la Ley que adapte dicha norma de la Unión al derecho interno.

Al propio tiempo, resulta necesario tener en cuenta que el régimen regulador del Registro Civil quedará sometido desde el día 30 de junio de 2018 a lo dispuesto en la Ley 20/2011, de 21 de julio, a tenor de lo establecido por su disposición final décima en su redacción actualmente vigente.

La consecuencia de lo anterior es que, con carácter general, no resulta urgente la adopción de una norma de adaptación del Registro Civil al Reglamento general de protección de datos, dado que el mismo sólo será de aplicación supletoria al Registro a partir de la entrada en vigor, en su caso, de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal. No obstante, sí será preciso tener en cuenta que es inminente la modificación del régimen regulador del Registro Civil, que introduce determinados conceptos en relación con la publicidad registral que sí habrían de ser interpretados conforme a las normas de protección de datos, pudiendo a tal efecto tenerse en cuenta lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos.

Tomando como premisa esta consideración, es preciso recordar que el artículo 15 de la Ley 20/2011 dispone lo siguiente:

- “1. Los ciudadanos tendrán libre acceso a los datos que figuren en su registro individual.
2. El Registro Civil es público. Las Administraciones y funcionarios públicos, para el desempeño de sus funciones y bajo su responsabilidad, podrán acceder a los datos contenidos en el Registro Civil.
3. También podrá obtenerse información registral, por los medios de publicidad previstos en los artículos 80 y siguientes de la presente Ley,



cuando se refieran a persona distinta del solicitante, siempre que conste la identidad del solicitante y exista un interés legítimo.

4. Quedan exceptuados del régimen general de publicidad los datos especialmente protegidos, que estarán sometidos al sistema de acceso restringido al que se refieren los artículos 83 y 84 de la presente Ley.”

II

El Borrador sometido a informe señala en su apartado primero.1 que, habida cuenta de la naturaleza y objeto del Registro Civil y la obligación de comunicación al mismo de los hechos y actos inscribibles “Esta obligación legal impuesta al Registro Civil, como registro público, legitima la licitud del tratamiento de los datos y hace prevalecer la misma sobre los derechos individuales relativos al referido tratamiento de datos”.

El número 2 del apartado primero se refiere al derecho de los sujetos inscritos a acceder a sus propios asientos y datos personales, así como a los de aquellos menores o personas con capacidad modificada judicialmente a los que representasen legalmente, “previa identificación, pero sin necesidad de justificación especial”

Ambas previsiones derivan directamente de lo establecido en la propia Ley del Registro Civil, tanto en lo que afecta a la obligación de comunicación de los hechos y actos que afecten al estado civil de las personas como en lo que respecta al acceso a los datos por el propio interesado.

Ciertamente cabe considerar que dichas habilitaciones resultan coherentes con lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos, considerando el tratamiento de datos efectuado por el Registro como llevado a cabo en cumplimiento de una misión de interés público (artículo 6.1 e) del Reglamento), la obligación de comunicación al Registro un tratamiento basado en una obligación legal (artículo 6.1 c) del Reglamento) o el acceso por el interesado a sus propios datos, directamente o a través de representante legal una materialización del derecho de acceso (artículo 15 del Reglamento). Sin embargo, como ya se ha indicado, este régimen deriva directamente de la legislación del registro civil, por lo que no procedería apreciar que estas disposiciones tienen por objeto adecuar el Registro al régimen del reglamento general de protección de datos.

En este sentido, es preciso hacer especial referencia al número 3 del apartado primero, referido al acceso por terceros a los datos inscritos en el Registro Civil.



A tal efecto, se indica que el acceso podrá tener lugar en los supuestos en que se aporte autorización del sujeto inscrito o se exponga justificadamente la causa de interés legítimo que ampara la petición, añadiendo que “la necesidad de proteger los derechos y libertades de la persona inscrita y la necesidad de tratar los documentos a exhibir o entregar, o de omitir datos de carácter personal que contengan los mismos y considere, por las razones anteriores que no deben publicitarse”. Será suficiente a efectos de justificar el interés legítimo la declaración responsable del interesado en que así se manifieste, que debe “estar relacionado directamente con la prueba del estado civil de las personas o del contenido del Registro”, denegándose “si el interés se refiere a cuestiones distintas a trámites sobre estado civil o que guarden relación con el estado civil; como, por ejemplo, simples motivos comerciales que no legitiman para obtener listas indiscriminadas; o de carácter mercantil que puedan suponer un aprovechamiento indebido de la gratuidad del registro civil”. En todo caso, la documentación acreditativa de la solicitud deberá conservarse durante cinco años.

A nuestro juicio la norma que acaba de resumirse podría introducir determinadas limitaciones en relación con el principio de publicidad registral establecido por el artículo 15.3 de la Ley 20/2011, que en principio sólo podría quedar limitado por dos motivos, a tenor de su literalidad: la falta de acreditación del interés legítimo del solicitante y el hecho de que la solicitud se refiera a datos sometidos al régimen de publicidad restringida de los artículos 83 y 84 de la Ley.

En efecto, incluso en el supuesto de que las previsiones del Reglamento general de protección de datos fuesen de aplicación directa al Registro Civil, frente a lo aclarado con anterioridad, en el supuesto en que ahora nos encontramos lo cierto es que la Ley reguladora de dicho registro ha venido a establecer un supuesto de acceso a los datos registrales en que únicamente sería preciso acreditar la concurrencia de un interés legítimo para que dicho acceso pudiera tener lugar, no siendo necesaria la realización posterior de la ponderación a la que se refiere el precepto. De este modo, si se acredita la concurrencia del interés legítimo sería aplicable directamente, en datos no sometidos a publicidad restringida, denominados por la Ley “especialmente protegidos”, la legitimación amparada por el artículo 6.1 f) del reglamento, al haber llevado a cabo el legislador la ponderación que dicho precepto establece. La diferencia entre los regímenes de publicidad anterior y posterior a la reforma estribaría, como se indica en la norma, en el hecho de que el interés legítimo no puede presumirse en el solicitante, sino que éste deberá invocar un interés que justifique el acceso al registro.

De este modo, a juicio de esta Agencia, la ponderación adicional establecida en el último inciso del primer párrafo del número 3 del apartado primero de la norma sometida a informe no encontraría amparo en la legislación del registro civil, estableciendo un requisito adicional al principio de



publicidad formal del registro que no se recoge en su Ley reguladora, siendo así que tampoco cabe considerar que este requisito adicional venga impuesto por la normativa de protección de datos, toda vez que el Reglamento general no sería más que norma supletoria respecto de la legislación del registro civil.

El interés legítimo, como se ha indicado deberá exponerse justificadamente por el solicitante, debiendo, por la propia naturaleza del registro, aparecer vinculado a la finalidad que justifica su publicidad. A tal efecto, el tercer párrafo del apartado ahora debatido, clarifica los supuestos en que podrá considerarse suficiente el mencionado interés legítimo, excluyendo los supuestos en que la solicitud no se refiera a “trámites sobre el registro civil o que guarden relación con el estado civil”, tales como los que se funden en simples “motivos comerciales”, la obtención de listas indiscriminadas o fines “de carácter mercantil”.

Esta exclusión resulta conforme con la finalidad del Registro Civil que, conforme al artículo 2.2 de la Ley 20/2011 es “hacer constar oficialmente los hechos y actos que se refieren al estado civil de las personas y aquellos otros que determine la presente Ley”, por lo que no cabe efectuar objeción alguna al contenido de dicho párrafo.

III

El apartado segundo se refiere al acceso a los datos del Registro Civil por las Administraciones y funcionarios públicos, indicando que el mismo podrá tener lugar cuando “estén amparados por una norma legal que les faculte y dentro del ejercicio de sus competencias”. Añade la disposición que la autoridad o funcionario “sólo almacenará en sus registros los datos personales obtenidos del Registro Civil que sean estrictamente necesarios para el trámite o ejercicio de la concreta competencia que haya sustentado la consulta, destruyendo de forma controlada el resto de datos que no resultaran relevantes ni estuvieran relacionados con el objeto de la petición de información”.

Como ya se ha indicado anteriormente, el artículo 15.2 de la Ley 20/2011 habilita el acceso a los datos del registro a las Administraciones y funcionarios públicos “para el desempeño de sus funciones y bajo su responsabilidad”; de este modo, la Ley no impone un requisito adicional al acceso que no sea el hecho de que el mismo aparezca vinculado al ejercicio de las funciones del solicitante, sin que sea necesario que exista una norma distinta a aquélla que atribuya al solicitante la competencia para ese ejercicio, no precisándose una habilitación adicional que haya de facultar a dicho solicitante para el acceso a la información.

Si bien el tenor del apartado segundo del Borrador sometido a informe podría interpretarse en el sentido que acaba de mencionarse, sería aconsejable



modificar su redacción a fin de clarificar que la norma habilitante debe ser la que atribuya la competencia y no otra que prevea expresamente la posibilidad de que los funcionarios y autoridades de una determinada Administración pueda acceder al registro, dado que ese acceso, una vez atribuida la competencia, está expresamente habilitado por el artículo 15.2 de la Ley 20/2011.

Por otra parte, en relación con el uso posterior de los datos al que se refiere este apartado es preciso indicar que, a diferencia de lo que sucede con el tratamiento llevado a cabo por el Registro Civil, en que la normativa de protección de datos es supletoria de la legislación que lo regula, se encuentra plenamente sometido a lo previsto en el Reglamento general de protección de datos. Por este motivo, son plenamente aplicables a ese tratamiento posterior no sólo los principios consagrados en el artículo 5 del reglamento, algunos de los cuales (como los de delimitación de finalidad o minimización) se recogerían en el último inciso del párrafo primero del apartado segundo del Borrador, sino la totalidad de las previsiones contenidas en la normativa de protección de datos. En otros términos, ese tratamiento no se somete a la regulación de las normas de acceso al registro civil, sino directamente a las de la legislación de protección de datos.

Por ello, la inclusión de la referencia mencionada en este apartado podría generar la impresión de que el uso posterior de los datos entraría dentro del ámbito de aplicación de la Instrucción, siendo así que es plenamente aplicable la normativa de protección de datos. Así, debería reemplazarse el inciso por otra en que se señale simplemente que el tratamiento por las autoridades y funcionarios de los datos accedidos se somete íntegramente a las disposiciones reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos personales.

IV

Resta finalmente hacer referencia al apartado tercero del Borrador sometido a informe, referido a los datos con publicidad restringida.

A tal efecto, cabe recordar que el artículo 83.3 de la Ley 20/2011 dispone que “los asientos que contengan información relativa a los datos relacionados en el apartado anterior serán efectuados del modo que reglamentariamente se determine con el fin de que, salvo el propio inscrito, solo se pueda acceder a ellos con la autorización expresada en el artículo siguiente”.

En cuanto al acceso a los datos, el artículo 84 establece que “Sólo el inscrito o sus representantes legales podrán acceder o autorizar a terceras personas la publicidad de los asientos que contengan datos especialmente protegidos en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Asimismo,



añade en sus párrafos segundo y tercero los supuestos de acceso a datos de fallecidos, disponiendo que “Si el inscrito ha fallecido, la autorización para acceder a los datos especialmente protegidos sólo podrá efectuarla el Juez de Primera Instancia del domicilio del solicitante, siempre que justifique interés legítimo y razón fundada para pedirlo” y presumiendo el interés legítimo en “el cónyuge del fallecido, pareja de hecho, ascendientes y descendientes hasta el segundo grado”.

Según el texto sometido a informe los asientos que contengan estos datos “serán publicados con el tratamiento oportuno de aquellos datos que pueden revelar la condición de estado civil que ha sido considerada como especialmente protegida”.

A nuestro juicio, sería preferible clarificar que esta expresión implica que los datos sólo serían objeto de publicidad en los supuestos previstos en el artículo 84 de la Ley 20/2011, por cuanto la frase reproducida podría generar cierta confusión en el sentido de determinar qué ha de entenderse por el “tratamiento oportuno” de estas categorías de datos.

Por otra parte, el número 2 de este precepto parece exigir que la autorización del interesado al que se refiera el asiento o sus representantes legales indique “la razón fundada que causa la solicitud”. Ello podría exceder de lo dispuesto en el artículo 84, párrafo primero de la Ley 20/2011, que parece exigir únicamente la autorización, sin necesidad de justificar su “razón fundada”, no existiendo en la normativa de protección de datos ninguna previsión que exigiera justificar el consentimiento del afectado o su representante legal como base legítima para el acceso a los datos.