



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Anteproyecto de Ley del Registro Civil, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

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

Tal y como indica su exposición de motivos y detalla su Memoria Explicativa, el Anteproyecto sometido a informe supone una reforma radical del Registro Civil, evolucionando hacia un modelo centrado en la persona, como eje central del mismo, centralizando su estructura y separando su funcionamiento y gestión de los órganos judiciales.

A tal efecto, se regulan las características esenciales del registro Civil, sus principios de funcionamiento, su nueva estructura y el régimen de inscripción de los distintos asientos y de acceso al mismo de los distintos títulos. En particular, el Título VII del Anteproyecto se refiere a la publicidad del Registro Civil y el Título IX a los procedimientos de modificación de asientos registrales.

II

La Memoria Justificativa del Anteproyecto recuerda, al hacer referencia a la implantación de nuevas tecnologías en el Registro que “la informatización del Registro Civil debe realizarse atendiendo a los principios de seguridad jurídica (artículo 9 de la Constitución), de protección a la intimidad personal y familiar



(artículo 18 de la Constitución; Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal) y de eficacia y coordinación administrativa”.

Ello conduce a la necesaria realización, antes de entrar en el análisis concreto del articulado del Anteproyecto, de una primera reflexión referida a la aplicación al Registro Civil de las normas de protección de datos de carácter personal y, en particular y tal como parece desprenderse del texto reproducido, de la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3 d) de la Ley Orgánica 15/1999 los tratamientos efectuados por el Registro Civil y el Registro Central de Penados y rebeldes “se registrarán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica”.

Esta dicción podría plantear problemas en cuanto a la interpretación que debería darse a esta disposición, en el sentido de determinar si la referencia a lo “especialmente previsto” ha de entenderse como referida a las disposiciones en que la Ley Orgánica se refiriera expresamente a los tratamientos mencionados en el artículo 2.3, lo que no sucede en ningún supuesto, si la misma se refiere a disposiciones generales, propias y singulares de la normativa de protección de datos de carácter personal, tales como las relacionadas con el respeto a los requisitos exigibles en materia de seguridad, la contratación de un encargado del tratamiento o la forma que deberá revestir la disposición de creación del fichero; o si, por el contrario, lo dispuesto en el artículo 2.3 implicaría una aplicación supletoria de la Ley Orgánica 15/1999, de suerte que los principios, derechos y obligaciones contenidos en la misma habrían integrar su regulación de forma que sean aplicables en defecto de norma específica que regulase los tratamientos enumerados en el precepto.

Esta última tesis parece ser la reconocida por el Consejo de Estado en su Dictamen de 15 de noviembre de 2007, emitido en relación con el entonces Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, al indicar en su apartado 6.2 lo siguiente:

“El artículo 2.2 de la LOPD regula lo que se han denominado “tratamientos excluidos”, en tanto que su artículo 2.3 trata de los ficheros a los que la LOPD es de aplicación supletoria, en todo aquello que no ha



sido previsto por su normativa específica (por ejemplo, el censo electoral).”

En este mismo sentido se había pronunciado esta Agencia en su informe al mencionado Proyecto, de 17 de enero de 2007, que en relación con las posibles opciones interpretativas a las que se ha hecho referencia, indicaba que:

“La primera de las opciones planteadas no resultaría lógica, habida cuenta de la falta de mención expresa de los ficheros por la Ley, lo que implicaría, en principio, la exclusión de los tratamientos de su ámbito de aplicación, por lo que la referencia específica del artículo 2.3 sería innecesaria, al ser el régimen de los citados tratamientos similar al previsto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica.

Respecto de las restantes alternativas, la interpretación lógica del precepto sería la de la supletoriedad de la Ley Orgánica 15/1999, como ha tenido la ocasión de señalar esta Agencia en diversos supuestos.

Prescindiendo de los informes y resoluciones de la Agencia, existen diversos indicios que coadyuvan a la conclusión citada:

Así, en primer lugar, el citado artículo 2.3 de la Ley Orgánica 15/1999 reproduce con matices lo previsto en el artículo 2.3, que remitía la regulación de los ficheros citados a sus “disposiciones específicas”. Sin embargo, las disposiciones reguladoras de dichos ficheros adoptadas con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica 5/1992 reconocieron la aplicabilidad supletoria de la misma.

Así, la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Ciudadana en lugares públicos reconoce la supletoriedad de la Ley Orgánica 5/1992, al disponer en su artículo 2.2 que “Sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en la presente Ley, el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal”.



Por otra parte, el Tribunal Supremo ha reconocido reiteradamente la aplicación de las normas de protección de datos al censo electoral, fichero lógicamente sometido a la legislación electoral y en consecuencia incluido en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 15/1999, ratificando las sanciones impuestas por la Agencia Española de Protección de Datos a diversas entidades que habían hecho uso del mismo con fines publicitarios. En este sentido, cabe hacer referencia a las SSTS de 18 de octubre de 2000, 23 de septiembre de 2002, 15 de diciembre de 2004, 12 de febrero de 2005 y 7 de marzo de 2006.

Por otra parte, debe recordarse que la Directiva 95/46/CE limita de forma taxativa los supuestos en que determinados principios de protección de datos podrán ser objeto de excepción por los Estados miembros en su artículo 13.1, a cuyo tenor “Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguardia de:

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

Además, el artículo 28.1 de la citada Directiva dispone que “Los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva”, añadiendo que “estas



autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia”.

De este modo, una exclusión total de los preceptos de protección de datos y de la competencia supervisora de la Agencia Española de Protección de Datos en relación con los tratamientos mencionados en el artículo 2.3 podría ser considerado contrario a la Directiva, lo que pudiera dar lugar a la apertura, en su caso, de un procedimiento de infracción contra el Reino de España por parte de la Comisión Europea.”

Concluía el informe recordando que “debería hacerse mención de la supletoriedad de la Ley Orgánica 15/1999 en relación con los tratamientos mencionados en su artículo 2.3, debiendo en todo caso considerarse que la referencia a lo especialmente previsto en la misma comprende, en todo caso, la aplicación de los principios y derechos específicos de la normativa de protección de datos, así como la competencia de la Agencia Española de Protección de Datos para conocer de las posibles infracciones de las normas generales y especiales de protección de datos por parte de los responsables de los tratamientos a los que se viene haciendo referencia”.

En particular, en relación con las potestades de inspección de la Agencia en relación con el Registro Civil, el informe de 2 de agosto de 2004 recordaba lo siguiente:

“Se plantea en el presente caso si la Agencia Española de Protección de Datos resulta competente para el ejercicio de las funciones de inspección en relación con el tratamiento de datos de carácter personal efectuado por los registros civiles, teniendo en cuenta que el artículo 2.3 d) de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que los tratamientos efectuados por los mencionados registros “se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica”.

Partiendo de esta premisa, los tratamientos efectuados por el Registro Civil se rigen por lo dispuesto en la Ley reguladora de dicho Registro, de 8 de junio de 1957 y su Reglamento, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.



Por otra parte, el artículo 40 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “Las autoridades de control podrán inspeccionar los ficheros a que hace referencia la presente Ley, recabando cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de sus cometidos”.

De lo dispuesto en el mencionado precepto se desprende que, sin perjuicio de la aplicación de las normas sustantivas que pueden contenerse en la regulación legal o reglamentaria del Registro Civil, las competencias de la Agencia Española de Protección de Datos, y en particular de la Inspección de Datos podrán recaer sobre los tratamientos efectuados por el Registro.

Es decir, lo dispuesto en el artículo 2.3 d) de la Ley Orgánica 15/1999 implicará que los principios inspiradores del derecho fundamental a la protección de datos, consagrado como tal por la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, deberán aplicarse en el caso del Registro Civil de acuerdo con lo establecido en su normativa específica y, en lo expresamente señalado, por la Ley Orgánica 15/1999.

Sin embargo, en lo que se refiere a las competencias de esta Agencia Española de Protección de Datos o a aquellas obligaciones que la Ley Orgánica imponga con carácter general a la totalidad de los ficheros o tratamiento, sin excluir de dichas normas a los previstos en el artículo 2.3, de forma que únicamente quedarán fuera de su aplicación los ficheros previstos en el artículo 2.2, deberá considerarse planamente a dichos ficheros lo establecido en la Ley Orgánica.

Así, a título de ejemplo, deberá procederse a la inscripción de los ficheros en el Registro General de Protección de Datos, toda vez que el artículo 39 de la Ley Orgánica impone esta obligación en relación con la totalidad de los ficheros de titularidad pública, de modo que no cabe efectuar exclusión alguna en relación con la misma.

Pues bien, como se ha indicado, el artículo 40 de la Ley Orgánica 15/1999 otorga a la Agencia Española de Protección de Datos la potestad de ejercer la función inspector en relación con “los ficheros a que hace referencia la presente Ley”, no limitando dicha función a los ficheros íntegramente sometidos a la misma, sino a todos los no excluidos expresamente de su aplicación, como sucedería en el



supuesto planteado, independientemente de la aplicación, en el ejercicio de las potestades inspectoras y, en su caso, sancionadoras, de las normas sustantivas contenidas en la regulación específica de esos ficheros.

Podría argumentarse que el párrafo primero del artículo 41 del Reglamento del Registro Civil, modificado por el artículo 1 del Real Decreto 1917/1986, de 29 agosto, dispone que “Dentro del Ministerio de Justicia, compete a la Dirección General de los Registros y del Notariado la dirección e inspección de los servicios del Registro Civil”.

Sin embargo, dicha previsión en lo que a protección de datos se refiere debería considerarse derogada por el ya reiterado artículo 40 de la Ley Orgánica 15/1999, dado que la misma es posterior y superior en rango al Reglamento del Registro Civil, en la redacción que se ha reproducido.

En consecuencia, ha de considerarse que, sin perjuicio de la aplicación de la normativa sobre el Registro Civil en estos supuestos, la Agencia Española de Protección de Datos es plenamente competente para el ejercicio de las competencias relacionadas con los tratamientos que el mismo efectúa, tanto en lo referente a la función inspectora como en relación con la tramitación, en su caso, del correspondiente procedimiento de infracción de administraciones públicas.”

III

De lo que ha venido indicándose, así como de la conclusión alcanzada por el Consejo de Estado en el Dictamen anteriormente reproducido y de lo que se desprende del propio texto de la Memoria justificativa del Anteproyecto, se desprende que deberá considerarse que la legislación de protección de datos de carácter personal será de aplicación supletoria a las disposiciones del Anteproyecto, aplicándose en todo lo que el mismo no prevea una regulación específica.

Del mismo modo, los principios de la mencionada Ley Orgánica deberán inspirar el Anteproyecto sometido a informe, debiendo ser la interpretación dada a sus preceptos congruente con las disposiciones de la Ley Orgánica.



Por último, y sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a la Dirección General de los Registros y del Notariado, el Registro Civil se encuentra igualmente sometido a la Agencia Española de Protección de Datos en el ámbito de sus competencias.

La aplicación supletoria de la Ley Orgánica 15/1999 no implica en modo alguno una limitación de la aplicación de los principios inspiradores de la fe pública predicables del Registro, especialmente los contenidos en el Título II del Anteproyecto, ni la exclusión del régimen específico previsto en el Texto para el acceso por el interesado a sus datos registrales, así como para la rectificación o modificación de los asientos, siendo de aplicación al Registro primariamente la propia normativa que lo regula y no aplicándose la Ley Orgánica 15/1999 sino de forma supletoria.

Así, los principios de protección de datos, y en particular los consagrados por el artículo 4 de la Ley Orgánica sólo serán aplicables en cuanto puedan aplicarse supletoriamente a los previstos en el Anteproyecto.

A título de ejemplo, el principio de exactitud consagrado en las normas de protección de datos tendrá en el caso del registro civil el alcance previsto en el artículo 16 del Anteproyecto. Sin embargo, otros principios, como el de proporcionalidad completarán la normativa reguladora del Registro Civil en los supuestos en los que, como sucede en el caso de la inscripción del nacimiento, se produce en el artículo 49.3 una remisión a las normas reglamentarias de desarrollo del Anteproyecto para la delimitación de los datos que dicha inscripción podrá contener.

Del mismo modo, el establecimiento de un régimen específico para la rectificación y modificación de los asientos e el Título IX del Anteproyecto implicará que no será de aplicación al Registro Civil lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 en relación con el ejercicio de los derechos de rectificación y cancelación o para la rectificación de oficio de los datos personales. Igualmente, el establecimiento de vías específicas de recurso en caso de denegación implicará que no serán de aplicación en el caso del Registro Civil las normas reguladoras del procedimiento de tutela de derechos contenidas en la Ley y el Reglamento que la desarrolla, al existir una normativa específica para el Registro Civil que impide la aplicación supletoria en esa materia de la Ley Orgánica.



En este sentido, el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 prevé precisamente en su artículo 25.8 que “Cuando las leyes aplicables a determinados ficheros concretos establezcan un procedimiento especial para la rectificación o cancelación de los datos contenidos en los mismos, se estará a lo dispuesto en aquéllas”.

La consecuencia de todo ello es que el Anteproyecto debería tener en cuenta la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 15/1999, reflejando la misma en su articulado. Igualmente, deberían tenerse en cuenta las competencias de esta Agencia en relación con el Registro Civil en materias tales como la seguridad o la inscripción del fichero en el Registro general de Protección de Datos, tal y como se ha señalado. Por ello se propone la inclusión en el Anteproyecto de sendas disposiciones que hagan referencia a tales aclaraciones.

En cuanto a la aplicación supletoria de la Ley Orgánica, podría verificarse mediante la inclusión de un nuevo apartado 3 en el artículo 3, referido en su apartado 2 al hecho de que los datos serán objeto de tratamiento automatizado, en que se señalase lo siguiente:

“3. En lo no dispuesto expresamente en esta Ley será de aplicación al tratamiento de datos por parte del registro Civil lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo”.

Esta misma previsión podría, en su defecto, incluirse como apartado 2 de la disposición final primera del Anteproyecto, que se refiere a la aplicación supletoria en materia de procedimiento de lo dispuesto en la Ley 30/1992.

En segundo lugar, y desde el punto de vista competencial, procedería modificar el primer apartado del artículo a.1 del Anteproyecto, haciendo referencia a la competencia de esta Agencia. Así, el texto resultante podría ser el siguiente:

“1. El Registro Civil es un órgano del Ministerio de Justicia. Sin perjuicio de las competencias de la Agencia Española de Protección de Datos, los asuntos referentes al registro Civil están encomendado a la Dirección General de los Registros y del Notariado.”



IV

Hechas las consideraciones anteriores, es preciso señalar que las observaciones que se efectuarán a lo largo del presente informe tomarán en consideración el hecho de que, como se ha indicado, los preceptos del Anteproyecto deberán interpretarse de forma coherente con los principios contenidos en la Ley Orgánica 15/1999 y sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio de las especialidades aplicables al Registro Civil, tal y como, también ya se ha señalado, indica la propia Memoria justificativa del Anteproyecto.

Teniendo en cuenta esta premisa, y como se adelantó anteriormente, las disposiciones del Anteproyecto que pueden revestir una mayor incidencia en materia de protección de datos de carácter personal son las establecidas en sus Títulos VII y IX, referentes a la publicidad del Registro Civil y al procedimiento para la rectificación y modificación de asientos.

Respecto de éstas últimas, y como ya se adelantó, el régimen especial del Registro Civil, previsto en el artículo 2.3 d) de la Ley Orgánica 15/1999 y la referencia efectuada por el artículo 25.8 del Reglamento de desarrollo de aquella a la posible regulación específica a través de su propia normativa aplicable de procedimientos concretos de rectificación y cancelación implican que las especialidades que hayan sido consideradas adecuadas por el legislador en relación con el ejercicio de los derechos de rectificación y cancelación en el Registro Civil ha de considerarse adecuada.

Al propio tiempo, la referencia expresa a un procedimiento específico de modificación en supuestos en los que resulten manifiestas las incorrecciones del Registro, enumerados en el artículo 91 garantiza no sólo el adecuado reflejo de la realidad extrarregistral por parte del Registro Civil, sino la garantía por el mismo del principio de exactitud, lo que se ve especialmente reforzado por la posibilidad de rectificación de oficio de errores materiales y aritméticos en los términos previstos en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, tal y como prevé el artículo 92 del Proyecto.

Por este motivo, el análisis debe centrarse en el régimen establecido en el Título VII del Anteproyecto.



V

Dentro del Título VII cabe diferenciar las reglas generales referidas a la publicidad del Registro Civil y a la emisión de certificaciones, a las que se refiere el Capítulo Primero y el régimen de los datos sometidos a protección especial, previsto en el Capítulo Segundo. Asimismo, dichas disposiciones se completan con la regulación del principio de publicidad establecido en el artículo 15 del Anteproyecto.

Tomando en consideración los citados preceptos, las reglas de publicidad contenidas en el texto sometido a informe establecen el régimen de ejercicio del derecho de acceso del interesado a sus propios datos contenidos en el Registro Civil, así como a las cesiones, tanto a las Administraciones y funcionarios públicos como a terceros. Asimismo, el régimen de publicidad será distinto según el mismo se refiera o no a datos sometidos al régimen de protección especial previsto en el Capítulo II del Título VII.

Teniendo todo ello en cuenta, se procederá a continuación a hacer referencia a las reglas diferenciadoras de esta categoría de información incluida en el Registro Civil, para analizar posteriormente las especialidades referidas al régimen de cesión de los datos, debiendo diferenciar entre la cesión a las Administraciones y funcionarios públicos y a terceros, y finalmente hacer referencia a las reglas reguladoras del acceso por el interesado a la información que le concierne.

En cuanto a la información sometida a un régimen especial de protección, el artículo 83 se refiere a los denominados “datos especialmente protegidos”, considerando como tales los relativos a la filiación adoptiva y desconocida, los cambios de apellido autorizados por ser el interesado víctima de violencia de género, la rectificación del sexo, las causas de privación o suspensión de la patria potestad y los documentos archivados por contener dichos extremos o que estén incorporados a expedientes que tengan carácter reservado.

Respecto de tales datos, el Anteproyecto establece un régimen especial de acceso, caracterizado, en primer lugar por el establecimiento de medidas adicionales para que el propio interesado pueda acceder a la información, a través de la asignación de un código específico de acceso. Asimismo, el acceso a estos datos por terceros queda exceptuado de las reglas generales



de publicidad establecidas en el artículo 15 del Anteproyecto y en el Capítulo Primero del Título VII del texto.

De este modo, el artículo 15.3 del Anteproyecto dispone que “quedan exceptuados de los medios generales de publicidad los datos sometidos al régimen de publicidad restringida al que se refieren los artículos 83 y 84 de esta Ley”, indicando el artículo 83.2 que los asientos a los que se ha hecho referencia quedarán sometidos al régimen que reglamentariamente se determine, “con el fin de que, salvo el propio inscrito, sólo se pueda acceder a ellos con la autorización expresada en el artículo siguiente”, cuyo párrafo segundo prevé que “sólo el inscrito o sus representantes legales podrán autorizar a terceras personas el acceso a los asientos que contengan datos especialmente protegidos en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

El precedente de este precepto puede encontrarse en el artículo 21 del Reglamento del Registro Civil que exceptúan del régimen general de publicidad formal datos inscritos en el Registro, al señalar lo siguiente:

“No se dará publicidad sin autorización especial:

1.º De la filiación adoptiva, no matrimonial o desconocida o de circunstancias que descubran tal carácter, de la fecha del matrimonio que conste en el folio de nacimiento, si aquél fuese posterior a éste o se hubiese celebrado en los ciento ochenta días anteriores al alumbramiento, y del cambio del apellido Expósito u otros análogos o inconvenientes.

2.º De la rectificación del sexo.

3.º De las causas de nulidad, separación o divorcio de un matrimonio o de las de privación o suspensión de la patria potestad.

4.º De los documentos archivados, en cuanto a los extremos citados en los números anteriores o a circunstancias deshonorosas o que estén incorporados en expediente que tenga carácter reservado.

5.º Del legajo de abortos.



La autorización se concederá por el Juez Encargado y sólo a quienes justifiquen interés legítimo y razón fundada para pedirla. La certificación expresará el nombre del solicitante, los solos efectos para que se libra y la autorización expresa del encargado. Este, en el registro directamente a su cargo, expedirá por sí mismo la certificación.”

El precepto ahora analizado viene a actualizar los supuestos objeto de especial protección en relación con la publicidad del registro Civil, adecuándolos al momento presente y estableciendo un régimen de acceso distinto al hasta ahora previsto como consecuencia de la modificación sustancial producida en la estructura y adscripción del propio Registro Civil.

Si bien la previsión contenida en los artículos 83 y 84 del Anteproyecto resulta completamente razonable, dado que las informaciones a las que el mismo se refiere son aquéllas que podrían plantear una mayor sensibilidad o intromisión en la esfera privada del interesado inscrito, sin que su conocimiento general pueda considerarse necesario para revelar el estado civil y capacidad de aquél, la regla podría plantear un problema de confusión respecto de las categorías establecidas en la legislación de protección de datos de carácter personal, al hacer referencia a “datos especialmente protegidos”.

En este sentido, debe recordarse que esta categoría aparece igualmente regulada por el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, cuya rúbrica es idéntica a la del artículo 83 del Anteproyecto. De los apartados 2, 3 y 5 de este precepto puede deducirse que son datos especialmente protegidos los que revelen la ideología, religión, afiliación sindical o creencias de los interesados, los relativos a su salud, origen racial y vida sexual y, en los términos establecido en el apartado 5, los referentes a la comisión de infracciones penales o administrativas.

Dichos datos se encuentran sometidos a un régimen específico en lo referente a la legitimación para el tratamiento, de forma que sólo será posible su tratamiento en caso de que el interesado lo haya consentido expresamente o, en el caso de la salud, origen racial y vida sexual, exista una norma con rango de Ley que así lo prevea por razones de interés público. Por último, el artículo 7.5 restringe la posibilidad de tratamiento de los datos referidos a la comisión de infracciones penales o administrativas a las Administraciones Públicas que sean competentes para ello.



Las aclaraciones que acaban de efectuarse tienen por objeto poner de manifiesto que la delimitación de los datos especialmente protegidos, con idéntica definición, establecidas por la Ley Orgánica 15/1999 y el Anteproyecto objeto de informe difieren, tanto en la inclusión en el Anteproyecto de datos que no encajarían en las categorías de la Ley Orgánica como por la no inclusión en la misma de datos que la normativa de protección de datos considera especialmente protegidos.

El fundamento de la diferenciación puede encontrarse en el hecho de que mientras las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999 hacen referencia a cualquier tipo de tratamiento y se fundamentan en la necesidad de garantizar una protección especial de la privacidad en relación con la esfera más íntima de la persona, así como la evitación de un trata discriminatorio como consecuencia del tratamiento del dato, las categorías previstas en el Anteproyecto se fundan básicamente en el modo en que será aplicable el principio de publicidad formal del Registro Civil, creándose dicha categoría a partir de la aplicación del citado principio.

Como se ha dicho, existen categorías de datos previstas en el artículo 83 del Anteproyecto que no encajarían en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, como las relativas a la filiación o la privación de la patria potestad. Del mismo modo, teniendo en cuenta la enumeración contenida en el artículo 4 del Anteproyecto existirían datos considerados como especialmente protegidos que no se recogen en la enumeración del artículo 83, como sucedería sobre todo en relación con las informaciones relativas a la capacidad de las personas, teniendo en cuenta el concepto de causas de incapacitación contenido en el artículo 200 del Código Civil (“enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma”), que encaja en la definición de datos de salud contenida en el artículo 5.1 g) del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, que las define como “las informaciones concernientes a la salud pasada, presente y futura, física o mental, de un individuo”.

Precisamente como consecuencia del diferente fundamento establecido para la delimitación como especialmente protegidos de los datos en una y otra norma, el régimen aplicable a ambas categorías de datos es diferente. A título de ejemplo, las limitaciones para el tratamiento y la cesión de los datos relacionados con la declaración de incapacidad de una persona, aún



apareciendo vinculados con su salud, deberían ser objeto de publicidad registral, dado que permiten conocer si la persona a la que se refieren puede celebrar un determinado negocio jurídico. Por esta razón, las restricciones que procedería aplicar cuando nos limitamos a analizar el mero tratamiento de datos personales no pueden operar en todos los supuesto cuando se trata de conocer el estado civil de la persona.

De este modo, se reitera nuevamente, el establecimiento de la lista contenida en el artículo 83 del Anteproyecto y las consiguientes restricciones a la publicidad registral de los datos que allí se enumeran y no de otros resulta ajustada a los principios de protección de datos.

Sin embargo, como también se ha indicado, sería conveniente evitar la confusión que pudiera derivarse de la idéntica denominación de datos “especialmente protegidos”, contenida en ambas normas, siendo razonable proponer otra denominación para estos tipos de datos.

En este sentido, la rúbrica del Capítulo Segundo del Título VII hace referencia a estos datos como “sometidos a régimen de protección especial” y el artículo 80 los denomina datos sometidos a un régimen de “publicidad restringida”, estableciendo una regla general de limitación en cuanto a su acceso.

En consecuencia, **sería conveniente modificar la denominación de los datos a los que se refiere el artículo 83 del Anteproyecto, reemplazando la expresión “datos especialmente protegidos” por “datos reservados”, “datos con publicidad limitada” o “datos sujetos a un régimen especial de publicidad”.**

VI

En cuanto a los accesos a la información registral distintos del solicitado por el propio interesado al que se refiere la información, el artículo 15 del Anteproyecto se refiere en sus apartados 2 y 3 a dos supuestos distintos:

- El acceso por las Administraciones y Funcionarios Públicos en el desempeño de sus funciones, que podrán acceder a los datos



contenidos en el Registro Civil con la única limitación de los datos a que se refiere el artículo 83.

- El acceso por otras personas distintas del solicitante, que podrá tener lugar siempre que las mismas acrediten un interés legítimo y con las mismas excepciones previstas en el mencionado artículo 83.

Ambas previsiones van anteceditas de una referencia general en cuya virtud “el Registro Civil es público”.

Este régimen difiere parcialmente del establecido en las normas actualmente vigentes, al establecer una diferenciación entre los cesionarios de los datos que sean Administraciones Públicas o funcionarios públicos y los restantes terceros que pretendan acceder al Registro.

Así, en el primero de los supuestos, el artículo 8.2 del Anteproyecto parece reconocer una suerte de presunción de interés legítimo de las Administraciones Públicas, al disponer que “todas las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias tendrán acceso a los datos que consten en el Registro Civil único con las excepciones relativas a los datos especialmente protegidos previstas en esta Ley. Dicho acceso se efectuará igualmente mediante procedimientos electrónicos con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente”, siendo dicho precepto reiterado por el artículo 80.1 1ª del Anteproyecto.

Esta presunción parece traer su causa de lo dispuesto en el artículo 80.2 del texto, según el cual “las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias sólo podrán exigir a los ciudadanos la presentación de certificados del Registro Civil cuando justifiquen la imposibilidad de acceso a los datos por otros medios”, lo que parece ser trasunto del derecho del interesado a no aportar datos que obren en poder de la Administración, consagrado por el artículo 35 de la Ley 30/1992 y reiterado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico por los ciudadanos a los servicios públicos.

De este modo, el propósito de la norma parece ser el de evitar al interesado el cumplimiento del trámite burocrático que supone actualmente la obtención de la información contenida en el Registro Civil para la tramitación de



determinados expedientes administrativos, de forma que en caso de ser necesario el cumplimiento de este requisito será la propia Administración la que recabe la información directamente del Registro, teniendo en cuenta su carácter exclusivamente administrativo en el nuevo modelo diseñado por el Anteproyecto.

Sin embargo, el modelo establecido en el texto ahora objeto de informe difiere del contenido en la Ley 11/2007, dado que en este modelo el acceso a la información obrante en la misma u otra Administración pública queda con carácter general sometida a la decisión del interesado, que presta su consentimiento expreso para que dicho acceso tenga lugar. Por el contrario, en el modelo contenido en el Anteproyecto, el acceso a la información no depende de la voluntad del interesado, no previéndose siquiera la posibilidad de que aquél sea informado acerca de esta circunstancia.

Debe recordarse que el artículo 6.2 b) de la citada Ley 11/2007 dispone que “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: (...) 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”.

En este sentido, el Anteproyecto sometido a informe vendría a configurarse como una excepción legal a la exigencia del consentimiento del interesado para el acceso a los datos contenidos en el Registro Civil, fundada en las razones que acaban de exponerse.

Sin embargo, y sin perjuicio de que dicha medida ha de ser considerada como beneficiosa para los ciudadanos, incluso aún cuando no se recabe su consentimiento para el acceso al Registro Civil, sería preciso que dicha previsión garantizase igualmente el conocimiento por parte de los mismos de que el acceso va a tener lugar, lo que se aseguraría si aquéllos fueran informados acerca de dicho acceso. Esa información podría ser facilitada



mediante su inserción en los formularios que fueran facilitados por los interesados o en el documento en que fuera solicitado su consentimiento para la obtención de otros datos que obrasen en poder de las Administraciones Públicas.

Teniendo en cuenta lo que se ha venido exponiendo, se propone efectuar las siguientes modificaciones en el Anteproyecto a fin de reflejar esa información al interesado:

a) En el artículo 8.2 completar el inciso final señalando que “Dicho acceso se efectuará **previa información del mismo a los interesados y mediante la utilización de** procedimientos electrónicos con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente”.

b) En el artículo 15.2, indicar que “Las administraciones y funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones podrán acceder a los datos contenidos en el Registro Civil, **previa información de esta circunstancia a los interesados**”.

c) Modificar igualmente el artículo 80.1.1ª, indicando que la publicidad se realizará “mediante el acceso de las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones **y previa información a los interesados**, a los datos que consten en el registro Civil”.

VII

En cuanto al acceso por parte de terceros a los datos del Registro, dicho acceso constituye, lógicamente, y al igual que en el supuesto analizado con anterioridad, una cesión de datos de carácter personal, que se encontraría legitimada precisamente por la norma sometida a informe.

En este sentido, el Anteproyecto viene a diferenciarse del régimen actualmente vigente, por cuanto el artículo 6 de la vigente Ley del registro Civil establece en su primer párrafo que “El Registro es público para quienes tengan interés en conocer los asientos”, añadiendo el artículo 17, párrafo segundo, del Reglamento del Registro Civil que “El interés en conocer los asientos se presume en quien solicita la certificación”.



De este modo, frente a un régimen fundado en la presunción del interés de quien pretende acceder al registro, el Anteproyecto exige la acreditación del mencionado interés.

Con ello se refuerza la garantía de los principios de protección de datos en lo que se refiere al acceso a la información registral, dado que en el nuevo régimen derivado del Anteproyecto no será suficiente la mera invocación de un interés genérico por quien solicita el acceso para que el mismo pueda tener lugar, sino que será necesario contar con un interés legítimo que además deberá acreditarse.

No debe olvidarse que, como se ha analizado en un lugar anterior, y sin perjuicio de las especialidades derivadas del régimen contenido en el artículo 83 del Anteproyecto, el Registro Civil incorporará datos que desde la perspectiva de la normativa de protección de datos de carácter personal han de ser objeto de una especial protección y, en particular, datos relacionados con la salud de las personas.

De este modo, el establecimiento de un criterio delimitador del acceso permitirá garantizar que el acceso a la información del registro no sometida a un régimen de acceso restringido pero sí objeto de especial protección por las normas de protección de datos, cumpla con el principio de proporcionalidad derivado de la aplicación del artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999, quedando el acceso limitado a los supuestos en los que el mismo sea adecuado, pertinente y no excesivo en relación con una finalidad determinada, legítima y explícita, debidamente acreditada, que justifique este acceso.

Por tanto se considera que el establecimiento de un nuevo criterio delimitador de los supuestos en los que el acceso al Registro Civil se efectúe por terceras personas, basado en la necesaria concurrencia y acreditación de un interés legítimo garantiza una mayor protección de los derechos de los interesados en relación con el régimen actualmente vigente.

VIII

Debe ahora hacerse referencia al acceso por el propio interesado a la información que le concierne.



En este punto, el derecho del afectado aparece reiteradamente reconocido por el Anteproyecto. Así, el artículo 10.2 establece que “los ciudadanos podrán solicitar en cualquiera de las Oficinas generales o Consulares del registro Civil el acceso a la información contenida en el mismo a través de los medios de publicidad previstos en la Ley”. Igualmente, el artículo 11 c) reconoce el derecho del interesado “a acceder a la información que solicite sobre el contenido del Registro con las limitaciones previstas en la presente Ley”.

Por último, el artículo 15.1 señala que “los ciudadanos tendrán libre acceso a los datos que figuren en su registro personal, según el derecho reconocido en el artículo 11 de la presente Ley”.

En este sentido, sería conveniente que se clarificase que del juego de los artículos 11 y 15 no se desprende en ningún caso una limitación al derecho del interesado a acceder al contenido del Registro en lo que al mismo se refiere. Si bien dicha interpretación podría entenderse derivada directamente de la expresión “libre acceso”, contenida en el artículo 15, la remisión posterior al artículo 11, que se refiere a las “limitaciones previstas en la presente Ley” puede inducir a confusión.

Por tanto, podría aclararse esta limitación añadiendo un inciso final al artículo 11 en que se hiciese referencia a las “limitaciones previstas en la presente Ley **cuando la información no se refiera a las mismas**”.

Las mayores especialidades en relación con el ejercicio por el interesado de su derecho de acceso al registro son las contenidas en el régimen de los denominados “datos especialmente protegidos”, respecto de los cuales el artículo 83.2 prevé la comunicación al interesado de un código que permita el acceso a sus propios datos obrantes en su registro individual, indicando el artículo 84 en su párrafo primero que el solicitante “podrá obtener telemáticamente la certificación literal utilizando el código que a tal efecto le hubiera facilitado el encargado de la Oficina del Registro Civil”. Además, dispone el párrafo segundo que “sólo el inscrito o sus representantes legales podrán autorizar a terceras personas el acceso a los asientos que contengan datos especialmente protegidos en los términos que reglamentariamente se establezcan.



Del tenor de estas normas parece desprenderse que en el presente supuesto no nos encontramos ante una suerte de “codificación” del contenido del Registro Civil, sino únicamente ante un procedimiento que facilita el acceso telemático y la obtención de certificaciones telemáticas del registro, sin perjuicio de que el acceso pudiera verificarse a través de medios no electrónicos si el interesado optase por tal solución.

No obstante, sería conveniente que el Anteproyecto expresase esta situación, señalando en el último párrafo del artículo 83.2 que el código permitirá “el acceso **telemático** a todos los datos obrantes en su registro” y que en el artículo 84 **se aclarase que el acceso será igualmente posible a través de otros medios distintos a los previstos en el párrafo primero.**

Por otra parte, teniendo en cuenta que el Anteproyecto prevé la utilización de mecanismos de identificación y autenticación para el acceso al Registro Civil, podría plantearse la necesidad de exigir la aportación del código para el acceso a los datos de especial protección del propio interesado cuando el mismo se identificase mediante firma electrónica reconocida o mediante la utilización del documento nacional de identidad electrónico, dado que en ese caso estaría plenamente acreditada su personalidad, quedando completamente identificado para acceder a su propia información.

IX

En cuanto a la comunicación de información al Registro, cabe hacer referencia a determinadas disposiciones del Anteproyecto:

Así, en primer lugar, el artículo 42 se refiere a los sujetos obligados a promover la inscripción, mediante su remisión a las normas reguladoras de las concretas inscripciones contenidas en la Ley. Asimismo, añade el apartado 2 que las autoridades y funcionarios no comprendidos en el número anterior a quienes consten por razón de sus cargos los hechos no inscritos están obligados a comunicarlos al Ministerio Fiscal”, al que conforme al apartado 1 3ª del precepto corresponde la promoción de los asientos.

A su vez, el artículo 35 dispone que “los Notarios y registradores de la Propiedad y Mercantiles, dentro de su ámbito de competencias, remitirán por



medios telemáticos a la Oficina general del Registro Civil los documentos públicos y certificaciones que den lugar a asiento en el Registro Civil”.

Por último, el artículo 8.1 establece que “las Oficinas del Registro Civil se comunicarán entre sí a través de procedimientos electrónicos”.

En todos los supuestos enunciados se produce una legitimación legal para la comunicación al Registro Civil de los datos necesarios para la promoción de las correspondientes inscripciones que se encuentra amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 y que, a juicio de esta Agencia, resulta igualmente respetuosa de los principios establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, y en particular los de finalidad y proporcionalidad, a los que se refieren los dos primeros apartados del artículo 4 de la citada Ley.

X

Los principios que acaban de ser tenidos en cuenta deben ser igualmente considerados en lo que se refiere a la extensión de las inscripciones; es decir, al alcance de la información que se incluirá en las mismas. Ello resulta especialmente relevante en relación con dos preceptos concretos del articulado del Anteproyecto sometido a informe:

En primer lugar, y como someramente se indicó en un lugar anterior, el artículo 49.3 del Anteproyecto se refiere al contenido de la inscripción de nacimiento, señalando, después de enumerar alguno de los datos que serán incorporados a la misma, que constará en la inscripción “cualquier otro dato que se haya incluido en los modelos oficialmente aprobados”.

Este precepto parece prever la posibilidad de que mediante la aprobación del correspondiente formulario oficial mediante una norma reglamentaria puedan incorporarse datos no especificados en el Anteproyecto a la inscripción de nacimiento.

Debe recordarse que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 establece claramente que “Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las



finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

Esta regla de proporcionalidad impone al responsable del tratamiento, y el Registro Civil lo es, la obligación de no incorporar más información que la que sea relevante para la finalidad perseguida por el tratamiento, que en este caso es, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2 del Anteproyecto “hacer constar oficialmente los hechos y actos que se refieren al estado civil de las personas y aquellos otros que determine la presente Ley”.

De este modo, el formulario al que se refiere el artículo 49.3 no debería incorporar “cualesquiera otros datos”, sino únicamente aquellos que sean “adecuados, pertinentes y no excesivos” para el cumplimiento de la finalidad u objeto del Registro Civil, a la que se refiere el artículo 2.2 citado.

Por este motivo, debería completarse lo dispuesto en el artículo 49.3 citado, indicando que la inscripción contendrá “cualquier otro dato que, **siendo necesario para el cumplimiento del objeto del Registro Civil al que se refiere el artículo 2 de la presente Ley**, se haya incluido en los modelos oficialmente aprobados”.

La segunda cuestión referida a la proporcionalidad se vincula a lo establecido en el artículo 6, según el cual “a cada registro individual abierto con la inscripción de nacimiento se asignará un Código Personal de Ciudadanía (CPC) constituido por una secuencia alfanumérica que asigne el sistema”.

Debe, en todo caso, señalarse que en el presente informe no se prejuzga la necesidad de incluir el mencionado dato, ni siquiera se considera que su existencia vulnere el tan citado principio de proporcionalidad. Ahora bien, el problema que se plantea es que dicho análisis no puede ser llevado a cabo, dado que del tenor del Anteproyecto, y del propio precepto al que ahora se está haciendo referencia no se puede inferir la finalidad que justifica la existencia del mencionado datos, que obviamente no parece que vaya a ser coincidente con la creación de un identificador único, toda vez que la misma se encuentra atribuida en nuestro derecho al Documento Nacional de Identidad.

Por tanto, y sin que ello prejuzgue la adecuación a las normas de protección de datos de la existencia del mencionado dato, **resulta necesario que el Anteproyecto especifique claramente la finalidad que justifique la**



creación del Código Personal de Ciudadanía y los usos que se darán a dicho código, a fin de poder conocer si el mismo resulta ajustado al principio de proporcionalidad.

XI

Resta por último hacer una breve referencia a la seguridad del Registro Civil.

A lo largo del Anteproyecto sometido a informe se señala reiteradamente el carácter informatizado del Registro como uno de los principios esenciales del nuevo modelo diseñado por la norma.

Así, por una parte, se prevé este carácter automatizado en el artículo 3, señalando el artículo 36 que los asientos se extenderán en soporte y formato electrónico. Del mismo modo, dentro del régimen de publicidad formal del registro se hace referencia a la obtención de certificaciones telemáticas, tanto con carácter general como para el acceso electrónico al Registro por el propio interesado en relación con sus datos “especialmente protegidos”.

Además, el acceso al registro por las Administraciones y funcionarios públicos, analizado detalladamente en este informe también se efectuará por medios electrónicos, debiendo asimismo ser empleados dichos medios en las comunicaciones efectuadas al Registro por los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

El uso de técnicas de tratamiento automatizado de los datos y de comunicación telemática y acceso telemático a la información ha de ser considerado como una medida de indudable efecto beneficioso en el funcionamiento del Registro y en el acceso a la información por parte de los legalmente autorizados para ello. Sin embargo, esta medida puede perjudicar el funcionamiento y la integridad del propio Registro Civil si no es acompañada de la adopción de medidas que permitan garantizar dicha integridad.

El artículo 9.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento, deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida,



tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural”.

El régimen de las medidas de seguridad aparece recogido en el Título VIII del Reglamento de desarrollo de dicha Ley, estableciendo el apartado 3 del artículo 81 que deberán implantarse las medidas de seguridad de nivel alto a los ficheros que contengan datos especialmente protegidos, en la terminología propia de la Ley Orgánica 15/1999. Asimismo, procederá la implantación de dichas medidas en relación con los datos relacionados con la violencia de género.

Como ya se ha analizado en un lugar anterior, y sin perjuicio de la denominación efectuada por el artículo 83 del Anteproyecto de determinados datos, lo cierto es que el Registro Civil incorporará datos especialmente protegidos relacionados con la salud de las personas y datos relacionados con el cambio de apellidos por ser el interesado víctima de violencia de género, lo que impondría la adopción de dichas medidas de seguridad de nivel alto.

Debe además tener en cuenta que la implantación de tales medidas no sólo traería causa de la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo, sino de la propia finalidad y objeto del Registro Civil.

En efecto, si el Registro da fe del estado civil y la capacidad de obrar de las personas, una vulneración de las medidas de seguridad que pudiera dar lugar a una alteración fraudulenta del Registro podría generar un serio perjuicio al interesado al que dicha información se refiriera.

Del mismo modo, teniendo en cuenta las normas reguladoras del acceso a la información, en particular las referidas al acceso llevado a cabo por las administraciones y funcionarios públicos, deberían arbitrarse procedimientos que permitieran conocer los accesos producidos al Registro Civil, a fin de poder garantizar que los mismos han sido efectuados en el ejercicio de las competencias de dichos funcionarios y administraciones.

Por ello, esta Agencia considera necesario que el Anteproyecto establezca expresamente una regla general en materia de seguridad que refleje expresamente la implantación sobre el Registro Civil de las medidas de seguridad de nivel alto previstas en nuestro ordenamiento jurídico.



Esta previsión podría incluirse en el Título I del propio Anteproyecto y, en particular, como párrafo segundo del apartado 3 del mismo, dado que las normas contenidas en dicho Título serán de aplicación general a todo el texto, no siendo necesario reiterar la aplicación de estas medidas en lugares posteriores, como los indicados al comienzo de este apartado.

Por todo ello, se propone la adición de un nuevo apartado 2 o párrafo segundo al artículo 3 del Anteproyecto en que se indique lo siguiente:

“Serán de aplicación al Registro Civil las medidas de seguridad de nivel alto establecidas en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.”