



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, 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 artículo 1.1, el Proyecto sometido a informe tiene por objeto regular, en desarrollo de lo establecido en el Capítulo V de la Ley Orgánica 1/2002, e 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, el Registro Nacional de Asociaciones, su estructura y funcionamiento, los procedimientos que se tramitan ante el mismo y sus relaciones con otros Registros de Asociaciones y los demás órganos de la Administración, reemplazando así al vigente reglamento, aprobado por Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre.

Dentro de los principios que rigen el Registro, el artículo 4 e) se refiere, específicamente, al principio de publicidad de “la constitución, los estatutos, los órganos de representación de las asociaciones y demás actos inscribibles, en garantía tanto de los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros”. Asimismo, dentro de las disposiciones generales, se prevé que el Registro se gestionará a través de medios electrónicos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007, de forma que “el dimensionamiento, la provisión, la administración y el mantenimiento de dichos sistemas, que



aseguren su funcionamiento conforme a la normativa vigente sobre seguridad de la información e interoperabilidad”, será competencia de la unidad que tenga asignadas las competencias para ello, dependiendo de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (artículos 6 y 3, respectivamente). Asimismo, el artículo 21.2 establece que el registro conservará una copia electrónica de la documentación que presenten los interesados “en las condiciones de seguridad e interoperabilidad que establece la normativa vigente”.

En cuanto a su contenido, el artículo 11 se refiere a los actos inscribibles, referidos en su mayor parte a la propia asociación, si bien se incluirán, como datos de carácter personal cuando se refieran a personas físicas, los datos de identidad de los titulares de la junta directiva u órgano de representación de la asociación (apartado e).

Al propio tiempo, junto con el contenido de las inscripciones, el Proyecto se refiere a la documentación que será igualmente depositada en el Registro, conteniendo la misma datos de carácter personal, bien correspondientes a los firmantes de la documentación o certificación de acuerdos a aportar, bien referidos a los datos personales que son objeto de inscripción. En particular, el artículo 12.3 a) prevé el depósito por el Registro de las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral.

En relación con estos datos, el artículo 18.3 señala que para la identidad de una persona física se indicará el nombre y apellidos, la nacionalidad, el domicilio y el número de documento legal de identificación.

Dentro de las informaciones objeto de constancia registral resultan particularmente relevantes las relacionadas con la publicación de las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral (artículo 19 m), por cuanto las mismas pudieran contener datos relacionados con terceros ajenos a la propia asociación inscrita. En todo caso, la inscripción de oficio de dichas resoluciones, cuando afecten a los hechos descritos en el artículo 69.1 del Proyecto únicamente comprenderá, según el apartado 2 de dicho artículo “el tipo de resolución, la fecha, la autoridad que la ha dictado y el contenido del fallo o parte dispositiva”.

La publicidad del Registro se regula por el artículo 13 del Proyecto de Reglamento, pudiendo la misma producirse, con carácter general, a través de certificado del contenido de los asientos, nota simple informativa, copia del contenido de aquéllos o de los documentos depositados o a través de listados.



Quiere ello decir que la información objeto de publicidad no sólo se referirá a los actos objeto de constancia registral, sino también de los documentos que se encuentren depositados en el Registro.

El Proyecto señala, en todo caso, en su artículo 13.2 que “el Registro velará por el cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, respecto de las solicitudes que afecten a los datos personales reseñados en los asientos”.

Por otra parte, el Capítulo III del Título I se refiere a la colaboración del registro con otros registros de asociaciones y con otros registros y organismos de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, el artículo 32.1 dispone que “el Registro comunicará a los registros autonómicos la apertura de delegaciones o establecimientos dentro de su territorio por asociaciones de ámbito estatal o extranjeras inscritas en el mismo”, añadiendo el artículo 32.2 que “el Registro facilitará a los registros autonómicos y especiales la información que le soliciten para el ejercicio de sus respectivas funciones registrales”. Por su parte, conforme al artículo 33.1 “el Registro facilitará la información que le sea solicitada por otros registros u organismos de las Administraciones públicas, siempre que resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias y se refiera a datos de contenido registral de asociaciones concretas”. Finalmente, el artículo 33.2 prevé la cesión de los datos cuando sea requerida por los Juzgados y Tribunales.

Debe igualmente hacerse referencia a lo dispuesto en el artículo 36.6 del Proyecto, según el cual “los interesados, en la propia solicitud, podrán autorizar al Registro a comprobar sus datos de identidad conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes”.

Finalmente, el apartado 1 de la disposición adicional segunda establece que “la Secretaría General Técnica, a través de la página web del Ministerio del Interior, pondrá a disposición de los ciudadanos un modelo de solicitud para cada procedimiento de inscripción, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.



II

La inclusión de los datos en el Registro así como la comunicación de los mismos derivada de su publicidad tienen la consideración de tratamientos de datos de carácter personal, que deberán resultar conformes a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999.

En este sentido, el artículo 6.1 de la Ley Orgánica dispone que “el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”. Por su parte, en lo referente a la publicidad del registro, el artículo 11.1 de la Ley establece que “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”, si bien no será preciso ese consentimiento en caso de que la comunicación esté amparada por una norma con rango de Ley, conforme establece el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.

El artículo 10.1 de la Ley orgánica 1/2001 dispone que “las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad”, lo que no es sino trasunto de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Constitución.

El régimen regulador del registro se encuentra recogido en el Capítulo V de la Ley Orgánica, estableciendo el artículo 24 que “el derecho de asociación incluye el derecho a la inscripción en el Registro de Asociaciones competente, que sólo podrá denegarse cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley Orgánica”.

El artículo 28.1 de la Ley Orgánica 1/2002 establece los datos que serán objeto de inscripción en el Registro, entre los que se encuentra la identidad de los titulares de los órganos de gobierno y representación. Además, el apartado 2 se refiere a la documentación que se encontrará depositada en el Registro, bien en su soporte original, bien a través de los correspondientes certificados, entre la que se incluirá la siguiente:

a) El acta fundacional y aquéllas en que consten acuerdos que modifiquen los extremos registrales o pretendan introducir nuevos datos en el Registro.



b) Los Estatutos y sus modificaciones.

c) La relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos.

d) La referente a la incorporación o baja de asociaciones en federaciones, confederaciones y uniones; y, en el Registro en que éstas se encuentren inscritas, la relativa a la baja o incorporación de asociaciones.

e) La que se refiera a la disolución y al destino dado al patrimonio remanente como consecuencia de la disolución de la entidad.

Finalmente, el artículo 28.4 dispone que “cualquier alteración sustancial de los datos o documentación que obre en el Registro deberá ser objeto de actualización, previa solicitud de la asociación correspondiente, en el plazo de un mes desde que la misma se produzca”.

De este modo, la obligación de inscripción a la que se refiere el artículo 10, así como la delimitación del contenido de la inscripción y de los documentos que deberán incorporarse al Registro otorgarían amparo legal al tratamiento que se lleve a cabo de los mismos, siendo así éste conforme al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999.

Junto con la habilitación legal a la que hemos hecho referencia, debería tenerse en consideración la necesidad de que el Registro cumpla con los principios consagrados en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, particularmente con su apartado 1, a cuyo tenor “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”.

Un primer criterio de proporcionalidad se deriva de la propia delimitación que del contenido del Registro efectúa el artículo 28 al que acaba de hacerse referencia, pero al propio tiempo sería preciso verificar si dentro del régimen establecido en el Proyecto sometido a informe se estaría igualmente dando cumplimiento a la citada proporcionalidad, dentro de los límites que aquel precepto configura. Ello resulta especialmente relevante en relación el alcance de los datos identificativos de las personas físicas cuya información es



incorporada al Registro y, como ya se anticipó, en lo que afecta a la extensión que deberá darse a la constancia registral de las sentencias y resoluciones judiciales que afecten a la asociación inscrita.

En cuanto al primero de los supuestos mencionados ya se ha indicado que el artículo 17.2 del Proyecto delimita qué habrá de entenderse por datos identificativos, al señalar que sólo se consideran necesarios para la constancia de la identidad los datos referidos al nombre y apellidos, nacionalidad, domicilio y número de documento identificativo, cumpliéndose así en lo que respecta a su inclusión en el Registro, el principio de proporcionalidad mencionado.

En lo que atañe a los datos contenidos en las resoluciones judiciales, el problema se plantea en caso de que las mismas pudieran contener datos de terceros distintos a aquéllos cuya información ha de incorporarse al Registro (como por ejemplo los que identificasen a otras partes en un proceso o a terceros que intervinieran en los mismos).

Para este caso, ya se ha dicho que el artículo 69 del proyecto prevé que el Registro anotará los datos relacionados con el tipo de resolución, fecha, órgano judicial que la ha dictado y fallo, si bien esa información podría completarse “sin perjuicio de la inscripción que le sea ordenada”, lo que pudiera exceder de los mencionados datos.

No obstante, es preciso tener en cuenta que el tratamiento de los datos contenidos en la inscripción que pudiera ser ordenada al Registro provendría precisamente de la obligación de cumplir con la resolución que así lo acordase, dictada al amparo del artículo 41 de la Ley Orgánica 1/2002, no pudiendo el Registro abstenerse de dar cumplimiento a la misma por imperativo del artículo 118 de la Constitución. A tal efecto sería conveniente completar lo dispuesto en el artículo 69.2, clarificando que la orden a la que el mismo se refiere provendrá del Órgano jurisdiccional autor de la resolución o al que corresponda su ejecución.

III

Hechas estas primeras consideraciones en relación con la inclusión de los datos en el Registro, la siguiente cuestión a analizar es la referente a la procedencia y conformidad con la Ley Orgánica 15/1999 de la cesión de datos derivada del cumplimiento del principio de publicidad registral.



En este sentido debe, ante todo partirse de lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley Orgánica 1/2002, a cuyo tenor “los Registros de Asociaciones son públicos”. Esta regla se complementa con la delimitación del alcance de la publicidad efectuada por el apartado 2 del precepto, según el cual “la publicidad se hará efectiva mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos y de los documentos depositados en los Registros o por medios informáticos o telemáticos”, concluyendo que la misma “ajustará a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal”.

De este modo, como punto de partida general ha de indicarse que la cesión de los datos contenidos en las inscripciones y en los documentos depositados en el Registro se encontraría amparada por lo establecido en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 en conexión con el mencionado artículo 29 de la Ley Orgánica 1/2002.

Ahora bien, será preciso nuevamente tener en cuenta que la cesión deberá ser respetuosa con los principios establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, al que se remite expresamente el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 1/2002 y en este punto resulta nuevamente relevante la necesaria aplicación del principio de proporcionalidad establecido en su artículo 4.1.

En este sentido, el citado precepto no sólo resulta aplicable a los supuestos de tratamiento o recogida de datos, sino también a su cesión, que debería limitarse a los datos adecuados pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad que justifica la divulgación de la información.

El propio texto sometido a informe se refiere al principio de publicidad en el artículo 4, indicando que la misma se lleva a cabo “en garantía tanto de los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros”.

En este sentido, la memoria de Impacto Normativo pone de manifiesto que el objetivo del registro, cuyo carácter no es constitutivo, sino declarativo e informativo, es “ofrecer a los ciudadanos, al resto de Administraciones públicas y a los Tribunales una información fiable, completa y actualizada sobre las entidades asociativas”.

De este modo, la publicidad registral en este caso sirve a la garantía de la seguridad en el tráfico jurídico, de forma que quienes se relacionen con la



asociación puedan tener conocimiento de la información relevante referida a la misma. Esta resulta ser en definitiva la finalidad que justifica la cesión de los datos que deriva de esa publicidad registral.

Por ello, la publicidad debería referirse a los datos de carácter personal que resulten necesarios para garantizar la mencionada seguridad en el tráfico jurídico, siendo éstos los datos que resultan adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con dicha finalidad.

Sentado todo ello, la interpretación que habrá de darse al artículo 29.2 del Proyecto sometido a informe deberá aparecer directamente vinculada a la finalidad que acaba de indicarse, de forma que la publicidad no debería comprender los datos personales que pudieran constar en los documentos depositados en el Registro y que no resulten relevantes para garantizar el tráfico jurídico y las relaciones del solicitante de la publicidad registral y la asociación a la que la solicitud se refiere.

Por ello, podría ser conveniente clarificar esta circunstancia en el Proyecto, garantizando así que la publicidad no comprenderá, al menos en relación con los documentos depositados, informaciones que no resulten necesarias para el objetivo consagrado por el artículo 4 e) del texto sometido a informe.

IV

Dentro igualmente del régimen regulador de las cesiones de datos debe hacerse referencia a las previsiones contenidas en los artículos 32 y 33 del Proyecto, por cuanto las mismas configuran diversos supuestos de cesión de datos a otros Registro o Administraciones Públicas.

Así, en cuanto a la cesión de los datos a otros Registros autonómicos o derivada de lo dispuesto en el artículo 32.2, el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2002 dispone que “se establecerán los mecanismos de cooperación y colaboración procedentes entre los diferentes Registros de asociaciones”, previendo el artículo 26.1 que “en cada Comunidad Autónoma existirá un Registro Autonómico de Asociaciones, que tendrá por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de aquéllas”.



El artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos”. Aclara aún más el artículo 10.4 c) de su Reglamento de desarrollo que cabrá la cesión entre Administraciones Públicas cuando “la comunicación se realice para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre las mismas materias”.

De este modo no cabe duda de que dicha cesión encuentra su amparo en el meritado artículo 21.1.

Del mismo modo, tampoco existe duda acerca de la cesión de los datos que sean requerido por los Juzgados y Tribunales, a la que se refiere el artículo 33.2, por cuanto el artículo 11.2 d) de la Ley Orgánica 15/1999 exceptúa expresamente esta cesión del consentimiento del interesado.

Por último, el artículo 33.1 del Proyecto dispone que “el Registro facilitará la información que le sea solicitada por otros registros u organismos de las Administraciones públicas, siempre que resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias y se refiera a datos de contenido registral de asociaciones concretas”.

A nuestro juicio, esta cesión se encontraría amparada en el propio principio de publicidad registral al que hemos venido haciendo referencia en el presente informe por lo que, siempre que se respeten los límites a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior no cabe duda de que la cesión encontraría amparo en lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.

V

Resta hacer referencia a tres previsiones del Proyecto sometido a informe, las dos primeras relacionadas con la aplicación de las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de julio y la tercera con las previsiones de desarrollo del mismo.



En cuanto a las normas relacionadas con la administración electrónica y la aplicación al Registro de los principios contenidos en la Ley 11/2007, ya se ha indicado que el artículo 6.3 señala que “el dimensionamiento, la provisión, la administración y el mantenimiento de dichos sistemas, que aseguren su funcionamiento conforme a la normativa vigente sobre seguridad de la información e interoperabilidad”, será competencia de la unidad que tenga asignadas las competencias para ello, dependiendo de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (artículos 6 y 3, respectivamente). Asimismo, el artículo 21.2 establece que el registro conservará una copia electrónica de la documentación que presenten los interesados “en las condiciones de seguridad e interoperabilidad que establece la normativa vigente”.

Sin perjuicio de que ambas normas resultan plenamente conformes a derecho, debe plantearse si no sería conveniente clarificar en ambos preceptos que la seguridad exigible no sólo será la derivada del Esquema Nacional de Seguridad, sino también de la propia normativa de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, cuyo artículo 9 impone el deber de adopción de medidas que impidan la pérdida, alteración o acceso no deseado a datos de carácter personal, encontrándose dichas medidas desarrolladas por el Título VIII del Reglamento de desarrollo de aquella Ley.

En segundo lugar, y también en relación con el régimen de la Ley 11/2007, el artículo 36.6 del Proyecto dispone que “los interesados, en la propia solicitud, podrán autorizar al Registro a comprobar sus datos de identidad conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes”.

Este precepto es desarrollo del derecho otorgado a los ciudadanos por el artículo 6 b) de la Ley de la Ley 11/2007 “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”. De este modo, la identidad del solicitante podrá verificarse a través del Sistema de verificación de Datos de Identidad.



No obstante, debe tenerse en cuenta que para que sea posible dicha verificación el artículo 6 b), así como el artículo 9 de la Ley 11/2007 imponen la necesaria prestación previa del consentimiento del interesado, por lo que deberá ofrecerse al mismo al presentar la documentación la oportunidad de prestar ese consentimiento.

Ello conecta con lo establecido en el apartado 1 de la disposición adicional segunda, que establece que “la Secretaría General Técnica, a través de la página web del Ministerio del Interior, pondrá a disposición de los ciudadanos un modelo de solicitud para cada procedimiento de inscripción, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Dichos modelos deberán contener, a fin de poder dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 36.6 la posibilidad de que el solicitante preste su consentimiento para la verificación de sus datos de identidad. Del mismo modo, en los modelos que se adopten deberán dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999.