

ACCESO TELEMÁTICO DEL NOTARIO AL REGISTRO CIVIL

La Ley 20/2011 plantea, en términos reales, el acceso directo de autoridades y funcionarios por medios telemáticos a la información del Registro Civil. Algo que ya se preveía, en relación al Registro de la Propiedad, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y art. 28 de Ley 24/2005, de 18 de noviembre, y corrobora el artículo 19 de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

El Notario, al igual que cualquier otro funcionario o autoridad pública, se constituye –así– en el controlador del acceso a la información registral: no es una solicitud al Encargado del Registro Civil (con el fin de acceder a los datos registrales), es un acceso bajo su responsabilidad y en el ejercicio de sus funciones. Será, por tanto, el Notario a quien corresponderá: a) decidir el momento y el motivo de acceso a dicha información, presumiéndose *iuris et de iure* el interés en dicho acceso (salvo los datos sujetos a publicidad restringida); b) el tratamiento de los datos obtenidos; y c) la depuración jurídica de la información obtenida; todo ello, bajo su responsabilidad, esto es, en la medida que dicho acceso y tratamiento sean necesarios para el ejercicio de la actividad notarial.

La Ley 20/2011 consagra al Registro Civil como registro electrónico y público, estableciendo como medio preferente y excluyente de publicidad formal el acceso telemático de autoridades y funcionarios –en el ejercicio de sus funciones– a los datos del Registro Civil. Las certificaciones se constituyen como medio de publicidad supletorio respecto del primero. Así, resulta de múltiples preceptos, como los 8.2, 15.2 y 80 de la Ley 20/2011. En especial, este último artículo dispone:

“1. La publicidad de los datos que constan en el Registro Civil se realizará de las siguientes formas:

1.ª Mediante el acceso de las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad, a los datos que consten en el Registro Civil. (...)

2.ª Mediante certificación.

2. 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 los datos objeto del certificado no obren en poder de aquéllas, o cuando fuere imposible su obtención directamente por medios electrónicos (...).”

El fundamento de dicho acceso telemático se encuentra en la configuración del Registro Civil como un Registro Administrativo, de ahí que la legislación aplicable supletoriamente a los procedimientos registrales sea la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (artículo 88.2 de la Ley 20/2011, en relación a la D.F. 4ª de la Ley 39/2015). La Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común consagra, en beneficio del ciudadano, un principio general de innecesariedad de aportar aquellos documentos que ya obren en poder de la administración o que sean accesibles a la misma. El artículo 28.2 dispone, *"2. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, ... siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. ..."*.

Este principio inspirador del procedimiento administrativo común es el mismo que fundamenta el acceso telemático de autoridades y funcionarios al Registro Civil, en cuanto que los datos recabados por el Notario son datos obrantes en un registro administrativo, accesible por el funcionario público, y previamente suministrados por los interesados o por otras autoridades y funcionarios. Se facilita así la tramitación de los procedimientos administrativos y de la actividad notarial, evitando que el ciudadano deba aportar documentos innecesarios. El interés y beneficio del ciudadano es evidente, eliminando trabas y cargas administrativas.

Hasta ahora se han invocado, como causa fundamentadora de la denegación de acceso directo de los notarios a la información registral, la necesidad de un "tratamiento profesionalizado de los datos personales por el registrador" (en este sentido la Resolución de la DGRN de 12 de diciembre de 2014, B.O.E. 23.01.2015). Así, en el ámbito del Registro de la Propiedad, JAVIER DE ANGULO RODRÍGUEZ, FERNANDO CANALS BRAGE y JUAN LUÍS GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE nos dicen:

"Las únicas propuestas de restricción fundamentadas que ha encontrado la doctrina atienden a dos líneas fundamentales:

-la necesidad de cumplir con la finalidad del Registro, en relación con las consultas indiscriminadas o masivas, o no atinentes a la función de aquél,

-la necesidad de salvaguardar la intimidad de las personas y el habeas data, en relación con las consultas sobre el patrimonio de las personas"¹.

¹ "Publicidad formal de los asientos registrales: doctrina, interés legítimo y protección de datos", JAVIER DE ANGULO RODRÍGUEZ, FERNANDO CANALS BRAGE y JUAN LUÍS GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, nº 6, 2004, pág. 134.

Frente a dichas afirmaciones, cabe argüir:

1º) El acceso telemático de autoridades y funcionarios a la información registral se realiza en el ejercicio de sus "funciones" o "competencias", supuesto de hecho (base jurídica) previsto en el art. 8.2 de la L.O. 3/2018, de 5 de diciembre. Y se realiza "bajo su responsabilidad", porque las autoridades y funcionarios, al igual que el Notario, están sujetos a los "principios relativos al tratamiento" (artículo 5 del Reglamento UE 2016/679), y entre ellos, el de licitud (dicho tratamiento como veremos está legalmente previsto), el de limitación de la finalidad y el principio de minimización. Y de conformidad con esos principios, el apartado 2 del artículo 5 del RGPD establece: "2. *El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»)*". La responsabilidad por el uso indebido de los datos corresponde al responsable del tratamiento, que es la autoridad o funcionario que accede a los datos "accesibles".

Por todo ello, no hay posibilidad de "acceso masivo" a datos personales, puesto que los datos a acceder serán los limitados a la competencia que legitima dicho acceso, y que se trate de ejercer. En el caso del Notario, a aquellos datos que sean relevantes o necesarios a fin de autorizar el acto, negocio o expediente que motive el ejercicio de la competencia por el Notario. No hay peligro de un acceso masivo a datos personales, ni menos su comercialización o reventa. Los datos a los cuales se hayan accedido son tratados conforme a los principios del Reglamento UE 2016/679, y sólo en el "ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad" y para aquella actuación concreta para los que sean necesarios.

-2º) En el ámbito del Registro Civil, no existe acceso a "datos sensibles" por el Notario sin autorización expresa del afectado. Se preserva el régimen de tratamiento de los llamados "datos sensibles", o conforme los denomina el Reglamento 2016/679, "categorías especiales de datos", previsto en el artículo 9 del Reglamento General de Protección de Datos, que requiere el consentimiento del afectado (art 9.2.a RGPD), en la medida que los mismos son "inaccesibles" por Notarios y autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus funciones". Así lo dispone expresamente:

- Para el Registro Civil, los artículos 8, 15.4 y 80.3 de la Ley 20/2011 del Registro Civil.

-Y para el Registro de la Propiedad, el artículo 19 de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización y de lo dispuesto en el artículo 222.6 de la Ley hipotecaria, cuando dispone que el Registrador velará por el cumplimiento de la aplicación de la legislación en materia de protección de datos. El artículo 19 de la Ley 14/2013 expresamente ordena:

"Dicho sistema informático deberá permitir que las Administraciones Públicas y los órganos judiciales, en el ejercicio de sus competencias y bajo su responsabilidad, tengan acceso a los datos que consten en los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, si bien, en el caso de las Administraciones Públicas, respetando las excepciones relativas a los datos especialmente protegidos".

Es la aplicación de las "medidas de seguridad", a las que aluden los arts. 3.3 de la Ley 20/2011, y 222.6 Ley Hipotecaria, y art. 32 del Reglamento UE 2016/679, las que hacen factible la "inaccesibilidad" de autoridades y funcionarios a dichos datos protegidos, o categorías especiales de datos, en el ejercicio de sus funciones

"Acceso telemático" no es incompatible con "publicidad restringida", argumento que hasta ahora se ha utilizado por el colectivo de Registradores de la Propiedad para impedir dicho acceso. Prueba de ello es el régimen de publicidad formal previsto en la Ley 20/2011 del Registro Civil. Dicho acceso sólo alcanza a los datos sujetos a publicidad ordinaria, y no a los sujetos a publicidad restringida (salvo autorización del afectado). Es un problema de grabación o incorporación de datos al "fichero", de forma de practicar los asientos, de manera que la determinación de esos datos excluidos de la "publicidad ordinaria" deba realizarse al tiempo de practicar el asiento electrónico, esto es, al tiempo de incorporar los datos al fichero automatizado, y no al tiempo de su publicidad (manifestación o "acceso"). Esto es, *ab initio* y no *a posteriori*

La ocultación o cifrado de datos excluidos de la publicidad "ordinaria" permite hacer realidad el "acceso" telemático de autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus funciones" y un "tratamiento profesional de los datos por el Registrador acomodado a la legislación en materia de protección de datos personales". Al proceder así se habrá conseguido conciliar un doble objetivo:

a) Desde el punto de vista del Registro:

- Se ha realizado un "tratamiento profesionalizado" de los datos acorde a la LOPD y Reglamento General de Protección de Datos. Se preserva el régimen aplicable al tratamiento de "categorías de datos especiales" previsto en el artículo 9 Reglamento 2016/679.

- Se ha preservado el acceso al "Libro del Registro", pero no a su contenido, o, al menos, al contenido publicable.

b) Desde el punto de vista de la publicidad formal (acceso autoridades y funcionarios):

- Se consigue el acceso al "contenido del Libro"².
- Acceso por las "personas autorizadas".
- Sin intermediación del Registrador.

-Respetando la legislación de protección de datos y la registral (preservando aquello que debe permanecer oculto y no accesible, en evitación de riesgos, como es el acceso no autorizado).

En función de lo expuesto (previa clasificación y cifrado de datos sensibles y limitación en el régimen de acceso a datos vigentes y objeto de publicidad ordinaria) el régimen de "acceso telemático de autoridades y funcionarios", permite que sea la autoridad o funcionario autorizado, de acuerdo con la normativa específica que rija el respectivo Registro, el que decide:

a) el momento y la finalidad o motivo del acceso a dicha información, eso, en el ejercicio de sus funciones, presumiéndose *iuris et de iure* el interés en dicho acceso (salvo los datos sujetos a publicidad restringida);

b) el tratamiento de los datos obtenidos, dentro de los accesibles; y

c) la depuración jurídica de la información obtenida en función de la "competencia" que se trate de ejercitar; todo ello, bajo su responsabilidad, esto es, en la medida que dicho acceso y tratamiento sean necesarios para el ejercicio de la actividad notarial y bajo el "principio de minimización".

La autoridad o funcionario, entre ellos el Notario, queda sujeto al Reglamento UE 2016/679, y entre, los principios rectores del tratamiento, queda sujeto al principio de minimización. El Notario sólo podrá tratar aquellos datos que sean imprescindibles y necesarios a la finalidad de dicho tratamiento.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, establece su ámbito de aplicación en su artículo 2. Este artículo diferencia entre "supuestos de no aplicación" (artículo 2.2) y "supuestos de aplicación supletoria" (art. 2.3). El artículo 2 dispone:

² La expresión "contenido de los libros del registro" del artículo 222.10 de la Ley Hipotecaria², desde una primera impresión podría considerarse equivalente a la de "acceso de las Administraciones y funcionarios públicos...a los datos que consten en el Registro Civil" que se recoge en el art. 80.1.1º de la Ley 20/2011. En realidad, esta distinción entre acceso al "libro" o acceso al "contenido del libro" resulta una tanto bizantina en un registro electrónico, cuando lo que interesa es el acceso a la "información registral", esto es, a los datos registrales *on line* y en tiempo real "sin intermediación del registrador" (como dispone el art. 222.10 de la Ley Hipotecaria y la Ley del Registro Civil). No me interesa la exhibición de un "chip", sino el contenido del mismo: la información registral "vigente" en dicho momento, que es la que trasciende en el tráfico jurídico y en la operación que motiva la intervención notarial.

"Artículo 2.:

(...)3. 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 registrarán 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. Se encuentran en esta situación, entre otros,... los tratamientos derivados del Registro Civil, los Registros de la Propiedad y Mercantiles".

El inciso "por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea" hay que ponerlo en relación con el propio Reglamento General de Protección de Datos, cuyo artículo 2.2 dispone: "2. El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales: a) en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión;..." .

Esto es, el tratamiento de los datos obrantes en los Registros Civil, Propiedad y Mercantil, merecen un tratamiento unitario, reconociendo:

1.- Que su regulación queda excluida del ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea "por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea".

2.- Que dichos tratamientos se rigen por su legislación específica.

3.- Que ello no excluye la aplicación supletoria de la LOPD, la cual es aplicable incluso en supuestos no comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento UE 2016/679.

Estas consideraciones legales son relevantes a la hora de valorar el acceso a la información registral por autoridades y funcionarios en el ejercicio de su funciones, y entre ellos, el Notario, en cuanto funcionario público (artículo 1 de la Ley del Notariado) y <autoridad pública> (artículo 60 del Reglamento Notarial), del cual ya es precedente el Informe 74/2013 de la Agencia Española de Protección de Datos, ya bajo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre. En la actual normativa aplicable, el artículo 6 del Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo reconoce la licitud del tratamiento de dichos datos, sin consentimiento de su titular, en los siguientes supuestos:

"1. El tratamiento solo será lícito si se cumple **al menos una** de las siguientes condiciones: (...)

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;(...)

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;...”.

El Notario, como “autoridad” y “funcionario público”, no sólo goza del derecho de acceso telemático al contenido del Registro Civil, sino que dicho acceso se configura como un “deber y obligación” del Notario en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el principio general de innecesariedad de aportación de aquellos datos que obren en poder de la Administración o sean accesibles por la misma.

La utilidad, funcionalidad, gratuidad y ahorro de molestias y costes que dicho acceso telemático supone para el ciudadano, se configura como uno de los principios fundamentales de la nueva Ley del Registro Civil, y es presupuesto del cumplimiento de ciertos deberes impuestos al Notario por la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, y, en especial, del expediente previo matrimonial.

La base legal para legitimar dicho tratamiento serían:

-La aplicación preferente de su legislación específica (arts. los 8.2, 15.2 y 80 de la Ley 20/2011 del Registro Civil), frente a la aplicación del Reglamento UE 2016/679 (art 2.3 de la L.O. 3/2018), cuando dicha legislación específica, además, impone dicho acceso en beneficio del ciudadano.

-Si se considera la aplicación supletoria de la LOPD (art. 2.3 L.O. 3/2018), dicho tratamiento puede ser incardinado en las letras c) y e) del art. 6.1 del Reglamento. El acceso del Notario a la información del Registro Civil puede encontrar su legitimación y licitud en las siguientes bases jurídicas:

-por tratarse del ejercicio de *“misión realizada en interés público... conferido(s) al responsable del tratamiento...”* esa función pública,

-y/o en *“el cumplimiento de una obligación legal”*.

1º)Cumplimiento de una obligación legal: dicha obligación legal resulta de lo dispuesto en el artículo 80.2 de la Ley 20/2011: 2. *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 los datos objeto del certificado no obren en poder de aquéllas, o cuando fuere imposible su obtención directamente por medios electrónicos*”, en consecuencia con lo dispuesto en los artículos 8 y 15 de la Ley 20/2011.

2º)El ejercicio, por el Notario, de *“una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

La consideración del Notario como funcionario público (art. 1 Ley del Notariado) y autoridad pública (art. 60 Reglamento Notarial) está fuera de toda duda, y es la causa por la que la actividad notarial queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (art 2.2.1)).

Esa consideración de la actividad notarial como función de interés general, es reconocida por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 24 de mayo de 2011 (Asunto C-61/08), Considerandos 87 y 89, se reitera en la Sentencia de 24 de mayo de 2011 (Gran Sala), Asunto C-53-08, Considerandos 91 y 92; y en su Sentencia de 9 de marzo de 2017 (Sala Quinta), Asunto C-342/15, admite en su Considerando 59 que "...las disposiciones nacionales que exigen que se recurra a profesionales fedatarios, como los notarios, para verificar la exactitud de las inscripciones practicadas en un Registro de la Propiedad contribuyen a garantizar la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y el buen funcionamiento del Registro de la Propiedad, y entroncan, en términos más generales, con la protección de la buena administración de justicia, la cual, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, EU:C:1996:487, apartado 36)", además "64.- En tales circunstancias como se desprende de las observaciones presentadas por las autoridades austriacas en la vista oral del presente procedimiento, la intervención del notario es importante y necesaria para proceder a la inscripción en el Registro de la Propiedad, ya que la participación de dicho profesional no se limita a la confirmación de la identidad de la persona que ha estampado su firma en un documento, sino que implica igualmente que el notario se ha informado del contenido del acto de que se trata a fin de garantizar la legalidad de la transacción prevista y ha comprobado la capacidad de la persona interesada para otorgar actos jurídicos./

El Notario es "funcionario público" (art 1 de la Ley del Notariado). Sus competencias vienen reguladas y delimitadas por la Ley del Notariado (art. 8.2 L.O. 3/2018), y la consideración de sus funciones como "misión de interés general" deriva de la propia jurisprudencia del TJUE antes reseñadas.

Extracto Conferencia "El Notario ante el nuevo Registro Civil: una función en beneficio del ciudadano" dictada el día 13 de diciembre de 2018, publicada en los Anales de la Academia Matritense del Notariado del Curso 2018/2019, Tomo LIX.