

La publicidad registral a la luz de la normativa sobre protección de datos. En especial, las cuestiones jurídicas que plantea el acceso telemático al contenido de los libros del Registro

por

EMILIO GUICHOT REINA
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO

1. EL SOMETIMIENTO DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL A LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS.
2. LOS PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS Y SU APLICACIÓN AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.
3. LOS DERECHOS DEL AFECTADO Y SU APLICACIÓN A LA PUBLICIDAD REGISTRAL.
4. GARANTÍAS ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONALES.
5. EN ESPECIAL, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN REGISTRAL POR VÍA TELEMÁTICA.

En este trabajo vamos a analizar las cuestiones que plantea la aplicación de la normativa sobre protección de datos a la publicidad registral. Para ello expondremos las claves del derecho a la protección de datos (1), y las con-

(1) Para un estudio detallado, permítasenos la remisión a nuestra obra *Datos personales y Administraciones Públicas*, Civitas, Cizur Menor, 2005. Una síntesis en «Derecho a la protección de datos y actividad administrativa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 2005, núm. 71, págs. 81-120.

clusiones del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal de la publicidad registral (2). Con todos estos materiales, llegaremos a nuestras propias con-

(2) Sobre el tema, ANGULO RODRÍGUEZ, J. DE; CANALS BRAGE, F. y GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, «Publicidad formal de los asientos registrales: doctrina, interés legítimo y protección de datos», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 6, 2004, págs. 133 y sigs.; BALLUGERA GÓMEZ, C., «La información registral. Artículos 332-334 y 355», en *La reforma de los Reglamentos Hipotecario y del Registro Mercantil por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, págs. 249-324; BASTIDA FREJEIRO, F. J. y VILLAVERDE MENÉNZ, I., «Protección de datos y Registros de la Propiedad y Mercantil. La necesidad de una pronta adaptación normativa», en *Diario La Ley*, núm. 6277, 20 de junio de 2005; CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, L. M., «El tratamiento profesional de la publicidad formal», en *Libro homenaje a Rey Portolés*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, págs. 635-689; CANALS BRAGE, F., *Expedición de publicidad formal (con unas primeras y muy ligeras reflexiones sobre la publicidad telemática establecida por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad)*, Comunicación al Congreso Nacional de Registradores, Sevilla, 2006 (sin publicar); CARBONELL SERRANO, V., «La nota simple no es una simple nota, y se expide siempre bajo la responsabilidad del Registrador», en *Lunes 4,30*, 1995, núm. 171, págs. 16-19; DE LA QUADRA SALCEDO, T., «El servicio público registral entre la privacidad y la publicidad», en *Libro homenaje al profesor Martín Mateo*, Marcial Pons, 2000, págs. 1281-1328; DÍAZ FRAILE, J. M., «La publicidad formal de los Registros Inmobiliarios desde la perspectiva del Derecho Comunitario europeo (breve apunte)», en *Boletín del Colegio de Registradores*, 1991, 2329-2335; GIMENO SENDRA, V., «El Registro de la Propiedad y el derecho a la intimidad», en *La Ley*, 11 de junio de 1997, y *Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña*, núm. 76, noviembre-diciembre de 1997; «El Registro de la propiedad y el derecho a la intimidad», en *Libro homenaje a López Medel*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, tomo I, págs. 767-789; GÓMEZ GÁLLIGO, F. J., «La publicidad formal y la legislación de protección de datos de carácter personal tras la sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 2000», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2002, núm. 669, págs. 191-227; GÓMEZ VALLEDOR, J. M. y VALERO FERNÁNDEZ-REYES, A., *La publicidad registral*, Ponencia al Congreso Nacional de Registradores, Sevilla, 2006 (sin publicar); GONZÁLEZ LAGUNA, M., «La forma de expedición de la nota simple», en *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 42, 1998, págs. 2754-2756; LACRUZ BESCÓS, J. L., «La “nota simple negativa” y la “nota simple histórica”», en *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 62, 2000, págs. 1526-1528; LLOPIS GINES, J. M., «La publicidad formal del Libro Diario», en *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 292, septiembre de 1992, págs. 2073-2080; LÓPEZ MEDEL, J., «El derecho a la información registral y el derecho constitucional de información», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2000, núm. 659, págs. 1775-1813; «Organización funcional de los Registros. Información/Información», en *Libro homenaje a Rey Portolés*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, págs. 679-689; MARTÍNEZ SANTIAGO, J. M., «En torno a la publicidad registral inmobiliaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1998, núm. 644, págs. 117-175; PRADA ÁLVAREZ-BUYLLA, P., «La publicidad registral y el derecho a la intimidad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1992, núm. 610, págs. 1113-1146; VILLAVERDE MENÉNZ, I., «Los datos de la propiedad y la propiedad de los datos», en BASTIDA, F. J. (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005. Las referencias bibliográficas a dichas obras, a lo largo de este trabajo, se efectúan por el nombre del autor y el número de página (junto con una referencia el inicio del título de la obra si en dicha bibliografía figuran varias obras del mismo autor).

clusiones sobre cada uno de los puntos de conexión entre la normativa registral y el derecho a la protección de datos, para finalizar haciendo, a la luz de estas conclusiones, un análisis particular del mecanismo de acceso directo por vía telemática instaurado por las reformas de la Ley Hipotecaria de 2001 y 2005. No nos limitaremos tan sólo a un análisis de situación, sino que trataremos, además, de avanzar algunas posibles soluciones (3).

1. EL SOMETIMIENTO DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL A LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS

Lo primero que ha de constatarse es que el Registro de la Propiedad contiene datos personales que son, por lo general, de carácter patrimonial (titularidad, cargas, descripción del inmueble, etc.), pero que incluyen también datos referidos *strictu sensu* a las personas (filiación del titular registral; domicilio; estado civil; motivos determinantes de ciertas anotaciones preventivas, situaciones de incapacidad reflejadas en el Libro de Incapacitados, etc.) (4), estando ambos géneros de datos bajo el amparo del derecho a la privacidad o a la protección de datos, en la medida en que los primeros están puestos en relación con un titular registral (5). En esta medida, el Registro de la Propiedad se encuentra plenamente integrado en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), que, a diferencia de su antecesora, la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (en adelante, LORTAD), no excluye los registros públicos de su campo de actuación. Los Registros de la Propiedad son, pues, ficheros públicos sometidos al régimen que, para los mismos, diseña la LOPD que establece los principios arquitecturales del derecho, a la vez que remite la regulación de muchos de sus aspectos a lo que pueda establecer una ley sectorial, que, en este caso, es la Ley Hipotecaria y su normativa de desarrollo, que, en todo caso, deberá respetar la regulación orgánica del derecho. El responsable del fichero es el Registrador de la Propiedad que se halla a cargo de los mismos (art. 274 LH) y que, en el ejercicio de su función pública, «decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento» (art. 3.d LOPD), y que ejerce su

(3) Para una mayor profundización, remitimos al lector a nuestra monografía *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación* (en prensa).

(4) A cuáles sean estos datos se refieren V. GIMENO SENDRA, «El Registro de la Propiedad y el derecho a la intimidad», en *Libro homenaje a López Medel*, pág. 768; C. BALLELLERA GÓMEZ, pág. 285; F. J. GÓMEZ GÁLLIGO, págs. 196-197, o J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, pág. 149.

(5) Ya que el artículo 3 LOPD los define como «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables».

labor calificadora en materia de publicidad registral, informando y velando por el cumplimiento de las normas aplicables sobre la protección de datos personales (art. 222.6 LH).

2. LOS PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS Y SU APLICACIÓN AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Los principios de consentimiento, finalidad y adecuación integran el contenido del derecho a la protección de datos, y, por ende, han de tener reflejo en la normativa registral.

El principio de consentimiento no resulta operativo en la publicidad registral, ya que los artículos 6 y 11 LOPD permiten excluir por ley su necesidad, y los artículos 221 y siguientes de la Ley Hipotecaria, y sus correspondientes del Reglamento, abren el Registro a todo el que tenga un interés conocido en averiguar el estado de los bienes y derechos inscritos. O dicho de otro modo, en un sistema voluntario como el español, el que consiente en la inscripción de su derecho para acogerse a la protección registral, consiente «con todas sus consecuencias», incluida la publicidad registral que es precisamente un instrumento de dicha protección, eso sí, siempre que dicha publicidad lo sea en términos constitucionalmente legítimos (para la finalidad de publicidad instrumental perseguida por quien tenga la condición de interesado y tan sólo en la medida estrictamente necesaria para ello) (6).

Una de las cuestiones nucleares, materia de publicidad registral, dotada en la Ley Hipotecaria de una cierta indefinición, consiste en determinar cuál sea la finalidad a la que sirve el mecanismo de publicidad registral, tema que se encuentra indisolublemente conectado con el relativo a cuál sea el «interés legítimo» o «conocido» que habilita para su obtención. De la normativa hi-

(6) Ahora bien, resulta interesante la precisión aportada por F. J. BASTIDA FREIJEDO e I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, pág. 1902, que señalan, por referencia no sólo al Registro de la Propiedad sino también al Mercantil, que «no estaría de más que se regulasen los términos en los que los datos personales del cónyuge de quien inscribe, o de los menores no emancipados, los adoptados, incapaces y ausentes ingresan en el Registro. Repárese en que en todos estos casos los datos en cuestión se allegan a los Registros normalmente sin que le conste al registrador el consentimiento (ni siquiera tácito) de aquéllos. Asimismo, debe establecerse una solución legal para el caso de los datos contenidos en documentos administrativos o judiciales que reciben asiento en los Registros (se inscriben anotaciones de embargo pero también de querella, quiebra, suspensión de pagos, e incapacidad, o por posibles infracciones administrativas, o fiscales, etc.). La LOPD prevé que la cesión de datos a los órganos jurisdiccionales, fiscales y Defensor del Pueblo no requiere de ese consentimiento (arts. 6 y 11) y establece reglas determinadas para la cesión de datos entre Administraciones Públicas (arts. 21 y sigs.); pero nada dice, al margen de las reglas generales sobre cesión de datos, del caso contrario en el que son éstas las que transmiten datos a los Registros».

potecaria (7) y de su interpretación histórica (8), de los posicionamientos de la Dirección General de los Registros y del Notariado (9), de la jurisprudencia (10), y de la doctrina mayoritaria (11), se colige que la finalidad del Registro de la Propiedad se anuda, finalmente, a la aportación de seguridad jurídica sobre el estado de los bienes y derechos inscritos, de tal modo que el interesamiento concurre en todos aquellos sujetos, públicos o privados, que, para el ejercicio de su actividad, pública o privada, necesitan conocerlo en dichas condiciones de seguridad jurídica y a quienes, cuando actúan por cuenta de terceros, se presume el encargo. El elenco es amplio: autoridades y funcionarios para el ejercicio de sus competencias, por una parte, pero también profesionales del Derecho, entidades financieras, detectives, gestores administrativos, agentes de la propiedad inmobiliaria, informadores comerciales, verificadores de fincas. Ello no les exime de expresar la causa de la consulta, sino, tan sólo, implica una declaración general de conformidad de dichas solicitudes con la finalidad de la publicidad registral. Creemos que no es posible constitucionalmente limitar *numerus clausus* y *a priori* todos los posibles intereses que pueden considerarse legítimos, ya que habrá otros casos en que sea el Registrador el que deba ejercer una labor calificadora de ponderación, que puede llegar a ser compleja. Así, destacadamente, pueden estar en juego los derechos de defensa en procedimientos administrativos y judiciales, conectados con el artículo 24 CE (piénsese en un vecino afectado por el mal estado de un inmueble colindante). En general, no sólo desde planteamientos normativos o jurisprudenciales, sino desde la práctica registral misma, se comprueba que el control del interés es notablemente tenue en los casos de solicitudes referidas a inmuebles concretos, esto es, *intuitu rei*, y las cautelas vienen frente a las solicitudes referidas al patrimonio inmobiliario de una persona, esto es, *intuitu personae*. Al respecto, cabe pensar que las mis-

(7) Artículos 221 y 222 LH y 332 RH.

(8) Al respecto, véanse J. M. MARTÍNEZ SANTIAGO, págs. 154-155, y P. PRADA ÁLVAREZ-BUYLLA, págs. 1120-1121.

(9) Véanse, en particular, la Resolución-Circular de 8 de abril de 1983; y las Instrucciones de 12 de junio de 1985, de 5 de febrero de 1987 (interpretada por la STS de 16 de junio de 1990, Ar. 5622), y de 17 de febrero de 1998.

(10) Al respecto, vid. STS de 24 de febrero de 2000, Ar. 2888, y STSJ de Madrid de 30 de abril de 2004.

(11) Véanse, por orden cronológico, P. PRADA ÁLVAREZ-BUYLLA, págs. 1113-1146 (que representa la opción más favorable al concepto más amplio de interesamiento); J. M. MARTÍNEZ SANTIAGO, págs. 155-157; L. M. CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, págs. 662-664; C. BALLUGERA GÓMEZ, págs. 266-268 y 287; V. GIMENO SENDRA, «El Registro de la Propiedad y el derecho a la intimidad», en *Libro homenaje a López Medel*, págs. 788-789; T. DE LA QUADRA SALCEDO, págs. 1282 y 1312; J. LÓPEZ MEDEL, págs. 1786-1791 y 1804; F. J. GÓMEZ GALLIGO, pág. 192; J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, págs. 138 y 142-149, o F. J. BASTIDA FREIJEDO e I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, págs. 1901-1903.

mas deban admitirse en todo caso a requerimiento judicial (con apoyo en el art. 590 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) o administrativo (con base en la obligación de información del art. 4 de la Ley 30/1992), a los que, como órganos integrantes de un sujeto público, y con previsión expresa en el artículo 221 LH, ha de presumírseles que actúan con fines legítimos en el marco de sus competencias, siempre, en todo caso, que consignen la causa (el procedimiento judicial o administrativo tramitado dentro de sus competencias que requiere la identificación del patrimonio inmobiliario de su sujeto determinado que es parte en el mismo). En el caso de solicitudes por parte de sujetos privados, habrá que estar a la identidad de los mismos y al fin pretendido. Así, por ejemplo, en la dialéctica derecho a la información frente a privacidad, no tendrá la misma consideración la solicitud de conocimiento del patrimonio inmobiliario de una persona determinada realizada por un ciudadano privado para satisfacer su curiosidad, que deberá ser rechazada, y la formulada por un profesional de la información en el curso de una investigación sobre el origen del patrimonio de un personaje público cuando haya indicios de delito, puesto que el Tribunal Constitucional tiende a considerar prevalente, con carácter general, el derecho a la información por parte de los periodistas como garantía de una opinión pública informada, y, por ende, presupuesto del Estado democrático de Derecho, y ello en consonancia con la legislación y la jurisprudencia comparada, hasta el punto de que la propia Directiva sobre protección de datos prevé la posibilidad de establecer excepciones a los principios del tratamiento, que no han sido por lo demás desarrolladas por el legislador español (12). Será en estos casos en los que el Registrador deberá afinar su criterio ponderativo (que incluye, en su caso, como veremos, medidas para garantizar la proporcionalidad de la información facilitada, en especial, omitiendo datos innecesarios referidos a las personas), conforme a las técnicas habituales en dicho género de razonamientos, elaboradas en especial en el juicio constitucional y analizada por la doctrina más autorizada (13), con la posibilidad de revisión judicial posterior en todo caso *ex artículo 24 CE*.

(12) En efecto, la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos dispone en su artículo 9, rotulado «Tratamiento de datos personales y libertad de expresión», que en lo referente al tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán excepciones en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión.

(13) Véanse, entre otros, BARNÉS, J., *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 165-283; «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, págs. 15-49; «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario», en *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, págs. 495-535; CRUZ VILLALÓN, P.,

Las mayores prevenciones recaen frente a las solicitudes de información sobre todas las propiedades de una persona, o a las solicitudes masivas de información registral, sean referidas a una multiplicidad de personas o de inmuebles, porque ambas gozan de una presunción esta vez desfavorable de tener como objetivo obtener información general sobre solvencia patrimonial, lo que se estima, a nuestro juicio con razón, que cae fuera del objeto y finalidad del Registro de la Propiedad y supone una invasión ilegítima y no querida de la privacidad de los titulares registrales, que puede conllevar consecuencias perjudiciales para los afectados y contribuir a la creación de perfiles, máxime cuando dicha información se cruza con otros ficheros para obtener un retrato patrimonial de las personas. Un efecto como éste es ajeno a la finalidad del Registro de la Propiedad y puede ser, como se ha apuntado, disuasorio de la inscripción registral, atentando de este modo, y desde un punto de vista ya no individual sino social, contra el principio de seguridad jurídica al que sirve el Registro. Esta es la razón por la que la Dirección General de los Registros y del Notariado, la jurisprudencia y la doctrina se han mostrado desfavorables a la publicidad en masa y al consiguiente riesgo de creación de registros privados paralelos, con argumentos de peso que hemos analizado. Cierto es que el legislador no ha sido terminante. En primer lugar, la reforma de la LH de 1998 —por el juego de las mayorías parlamentarias, y frente a lo que había dispuesto en el Proyecto de ley— optó finalmente por no prohibir con carácter general la publicidad en masa, por lo indeterminado del concepto, defiriendo al Registrador, caso por caso, el juicio sobre la procedencia o no de acceder a estas solicitudes, pero prohibió la incorporación de los datos a bases de datos privadas para su comercialización —que sí se mantuvo desde el Proyecto de Ley—. Posteriormente, el artículo 29 de la LOPD de 1999 dispuso que quienes se dediquen a la prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial y el crédito pueden tratar datos de carácter personal obtenido *de los registros*, equiparando en este aspecto el régimen de los registros con el de las fuentes accesibles al público, sembrando la duda de si queda incluido el Registro de la Propiedad.

«Derechos fundamentales y legislación», págs. 233-245; «Nota: los derechos fundamentales», págs. 247-252, ambos recogidos en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; MARTÍN-RETORTILLO, L. y DE OTTO Y PARDO, I., *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988; MEDINA GUERRERO, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Ed. McGrawHill, Madrid, 1996; «El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, págs. 119-141; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000; VILLAVERDE, I., «Concepto, contenido, objeto y límites de los derechos fundamentales», en *La democracia constitucional, Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense/Fundación Ortega y Gasset/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, págs. 317-363.

dad, si bien añadió la coletilla «establecidos al efecto», lo que, a la vista de lo dicho, permite excluir esta interpretación. Y, finalmente, la prohibición de incorporación de los datos obtenidos del Registro a bases de datos privadas para su comercialización fue eliminada en la posterior reforma de la LH de 2001. De este modo, la cuestión ha quedado en un indeseable estado de indefinición, pero, habida cuenta los riesgos antes expresados y el bagaje normativo y jurisprudencial al que hemos aludido, parece que ha de concluirse en la negativa a la posibilidad de creación de registros paralelos, que pudieran lesionar la privacidad de los ciudadanos o retraer de la inscripción. Sobre todo teniendo en cuenta que, mientras que a diferencia de lo que ocurre con los créditos impagados, que, a falta de información por parte del deudor no pueden ser conocidos por futuros contratantes sin la existencia de registros de morosos, en el caso de las propiedades inmobiliarias, con carácter general, es el titular el interesado en acreditar su existencia. En todo caso, sería procedente hacer una mención expresa en cada una de las formas de publicidad registral, acerca de la obligación de utilizar la información obtenida de conformidad con la finalidad consignada, so pena de vulnerar la normativa sobre protección de datos, con las consecuencias, sancionatorias e indemnizatorias, que ello conlleva. Ello no significa que siempre y en todo caso, cualquiera que sea la finalidad pretendida, deban denegarse las solicitudes acerca de todas las fincas de que sea titular una determinada persona, sino que, en estos casos, habrá que afinar el juicio de ponderación del Registrador y comprobar si dicha solicitud entraña con la finalidad de la institución registral, con independencia, en todo caso, claro está, de las posibles vulneraciones del derecho a la protección de datos que pueda posteriormente generar un uso de dicha información desviado de la finalidad declarada por el solicitante y, en la medida de lo razonable, comprobada por el Registrador (14).

El aspecto más importante dentro de la aplicación del principio de adecuación al ámbito registral (presupuesto que la legislación hipotecaria tiene sus propios mecanismos para garantizar la veracidad de los asientos y su cancelación cuando es procedente, en los que no procede entrar aquí, así como sus formas de solicitar la rectificación y cancelación por parte de terceros y sus reglas que determinan los efectos de la discrepancia entre el contenido de los asientos y la información otorgada mediante publicidad, con la correspondien-

(14) Como apunta F. CANALS BRAGE, *Expedición de publicidad formal (con unas primeras y muy ligeras reflexiones sobre la publicidad telemática establecida por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad)*: «Desde mi punto de vista y siempre y cuando quede referida a los fines del Registro de la Propiedad, una tal petición no puede considerarse una “investigación patrimonial” prohibida, sino que responde a la verdadera naturaleza de aquél como centro de imputación de responsabilidad. Cosa distinta es que la normativa sobre protección de datos se sustente sobre códigos de conducta de los peticionarios de la información, y que el registrador no pueda ni deba ir más allá en el control de la buena utilización de ésta».

te responsabilidad personal del Registrador), es el que se refiere a la adecuación o proporcionalidad de los datos, en el que se plantea, en particular, la cuestión de si debe darse publicidad a todos los datos que obran en el Registro, sean de la naturaleza que sea, y, en directa conexión, cuál sea la forma de publicidad que posibilite atender en mejor medida este requerimiento de adecuación, y el respectivo papel del solicitante y del Registrador en la decisión acerca de la forma de publicidad, así como la admisión de formas de publicidad mediante exhibición o fotocopia.

Sobre todo ello también se ha pronunciado la Dirección General de los Registros y del Notariado (15), la jurisprudencia (16) y la doctrina (17). Nuestra conclusión es que, como hemos señalado, el Registro de la Propiedad contiene datos personales: unos son reales, pero entroncados con una persona, que es la titular del bien o derecho, y otros son personales en el sentido común extrajurídico de la palabra. Ambas categorías caen bajo el manto del derecho a la protección de datos, si bien, mientras que los primeros tienen una «vocación de publicidad», pues son, por así decirlo, el objeto mismo de los asientos, los referidos a las personas lo son de forma «accesoria». Ello no quiere decir que nunca deban ser objeto de publicidad registral, sino que sólo deben serlo cuando es estrictamente necesario para la finalidad legítima pretendida, lo que requiere de la labor profesional de discriminación en cada caso que por competencia y responsabilidad sólo puede desempeñar el Registrador de la Propiedad —bien que susceptible, como todas las actuaciones

(15) Sobre el uso de la fotocopiadora y las modalidades de la publicidad registral, véanse la Resolución de 31 de octubre de 1975 y las Instrucciones de 12 de junio de 1985, de 5 de febrero de 1987 y de 17 de febrero de 1998.

(16) Así, STSJ de Valencia, de 22 de enero de 2000; STSJ de Madrid, de 14 de diciembre de 2000; STSJ de Madrid, de 30 de abril de 2004; STS de 24 de febrero de 2004, Ar. 2888; STS de 12 de diciembre de 2000, Ar. 2001/552; STS de 31 de enero de 2001, Ar. 1083; STS de 7 de junio de 2001, Ar. 6236, o STS de 7 de junio de 2001, Ar. 6236.

(17) Así, sobre la publicidad de qué datos ha de entenderse proporcionada a la finalidad registral, véase V. GIMENO SENDRA, «El Registro de la Propiedad y el derecho a la intimidad», en *Libro homenaje a López Medel*, págs. 768 y 782; C. BALLUGERA GÓMEZ, págs. 278 y 282-285; F. J. GÓMEZ GÁLLIGO, págs. 196-197, y J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ LAFUENTE, págs. 145 y 149. Sobre cuáles sean los medios para salvaguardar la proporcionalidad y, con ello, la privacidad en cada una de las modalidades de publicidad registral, véase J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ LAFUENTE, pág. 149, en el caso de la manifestación de los libros, y respecto a la legalidad del uso de la fotocopia, en general, denostado, J. M. MARTÍNEZ SANTIAGO, págs. 160 y 164; L. M. CABELO DE LOS COBOS Y MANCHA, pág. 674; C. BALLUGERA GÓMEZ, nota 45, o F. GÓMEZ GÁLLIGO, págs. 218-219. Una opinión discordante al respecto en M. GONZÁLEZ LAGUNA, *in totum*. Sobre las facultades del Registrador a la hora de decidir la modalidad de publicidad otorgada, F. J. GÓMEZ GÁLLIGO, págs. 206 y 218-219, y J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ LAFUENTE, págs. 150-151.

públicas o privadas reguladas por el Derecho, de revisión judicial— (18). En paralelo, podría pensarse que existe un camino por recorrer a la hora de discriminar qué informaciones personales acceden al Registro y cuáles tienen plasmación en los asientos, pues probablemente es demasiada presunción la de que es estrictamente necesaria la constancia en los mismos de toda la información que actualmente accede a ellos (19). Es labor que nos excede, y

(18) F. CANALS BRAGE, en *Expedición de publicidad formal (con unas primeras y muy ligeras reflexiones sobre la publicidad telemática establecida por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad)*, hace un interesante análisis de en qué puede resolverse, en concreto, este requisito de estricta adecuación: «En cuanto al primer aspecto: “la protección de datos”, la LO que la regula, excluye la necesidad de consentimiento del interesado para transmitirlos a tercero siempre que tal transmisión esté autorizada por una Ley. En este sentido, contamos con la Ley Hipotecaria, que establece la publicidad del Registro de la Propiedad para quienes tengan “interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos” (art. 221 LH). La publicidad legal —aquella que opera inconsentidamente— es, pues, la estrictamente inmobiliaria. Es decir, quedan fuera de la excepción y en ningún caso pueden transmitirse sin consentimiento del interesado todos y cada uno de los datos que no sirvan para determinar la titularidad de los inmuebles y cargas. Están excluidos por lo tanto: datos personales que no formen parte de la titularidad, estado civil, domicilios, circunstancias de la actuación, como representaciones o autorizaciones, valores, precios, formas de pago y otras circunstancias del negocio —siempre que, obviamente, no hayan generado una carga, como hipoteca o condición resolutoria, en cuyo caso cabe la estricta información sobre la carga inmobiliaria existente— etc., etc... En caso de duda respecto de peticiones concretas, el criterio a seguir para facilitar la información es el apuntado: si la misma se refiere directamente a la titularidad o cargas del inmueble. El número del DNI, en cuanto identifica al titular registral, puede y debe transmitirse. En cuanto al «precio» de la transmisión puede informarse sin consentimiento del interesado si el solicitante pretende el ejercicio de un derecho de retracto, pero deberá acreditar previamente el título que le legitima para tal ejercicio. No obstante, también el precio u otras circunstancias negociales podrán transmitirse a quien fue parte del negocio, aunque haya dejado de ser el titular registral —por ejemplo, un vendedor a efectos tributarios—, aunque debe entenderse siempre que el Registro no informa de negocios, sino de fincas. Respecto de los asientos cancelados no deben transmitirse aquéllos que revelen una situación económica del interesado no existente en el momento de la información (por ejemplo, anotación preventiva de embargo cancelada), pero la restricción no debe ser aplicable a circunstancias de índole estrictamente inmobiliaria atendiendo a la finalidad del Registro que ha quedado expresada (por ejemplo, titulares previos de una finca). Sin embargo, hay determinados casos en que por razón del peticionario —más exactamente por razón del derecho que el peticionario representa—, no juega la protección de datos; éstos se pueden reducir a información judicial, tributaria, e incluso periodística (aunque la prevalencia del derecho a la información sobre la protección de datos debe valorarse caso por caso). En cuanto al segundo aspecto, “el derecho a la intimidad”, es decir, aquellos datos calificados de especialmente protegidos, o de sensibles porque afectan a la intimidad de las personas: domicilios, circunstancias personales de incapacidad, consideraciones personales resultantes de testamentos u otros documentos, procedimientos penales, etc..., no pueden transmitirse en la información registral, ni siquiera respecto de solicitantes no afectados por la LO de Protección de Datos, sin valorar cuidadosamente la pertinencia de tal transmisión».

(19) Como parece considerar T. DE LA QUADRA SALCEDO, pág. 1290, para quien ello está «fuera de dudas».

a la que están llamados expertos hipotecaristas. Pero en todo caso, en la configuración actual de nuestro sistema registral resulta clave e irremplazable la labor ponderadora, caso por caso, a la vista de la finalidad pretendida que compete al Registrador.

En la exhibición de los libros es donde concurre una mayor potencialidad lesiva al derecho a la privacidad, dado que en nuestro sistema registral acceden a los libros, como hemos visto, circunstancias de carácter personal. Es por ello que se trata de una forma de publicidad, si bien subsistente en la LH, excepcional, ya que en estos supuestos habrá de acudirse a la exhibición por fotocopia previa tachadura de datos personales irrelevantes para la finalidad pretendida, lo que exige una actuación profesional y «a pie de obra» por parte del Registrador, que debería exigirse frente a cualquier interesado, se presuma o no el interés, al menos en una aplicación estricta del principio de adecuación derivado del derecho a la protección de datos.

La forma normal de publicidad es la nota simple, que, en su actual regulación, no debe plantear problemas desde la óptica del derecho a la privacidad. Consiste, conforme dispone el artículo 222.5 LH, en un extracto sucinto del contenido de los asientos relativos a la finca objeto de manifestación, donde conste la identificación de la misma, la identidad del titular o titulares de los derechos inscritos sobre la misma, y la extensión, naturaleza y limitaciones de éstos, así como las prohibiciones o restricciones que afecten a los titulares o derechos inscritos, reflejando fielmente, como dispone el artículo 332.5 RH, los datos contenidos en los asientos registrales, sin extenderse más allá de los que sea necesario para satisfacer el legítimo interés del solicitante y podrá referirse a determinados extremos solicitados por el interesado, si a juicio del Registrador, con independencia de quien sea éste, se justifica suficientemente el interés legítimo, según la finalidad a la que se pretenda destinar la información requerida, excluyendo, como precisa la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 17 de febrero de 1998, los datos personales sin relevancia patrimonial salvo que sean estrictamente indispensables para la finalidad pretendida. De la regulación se deduce que no debería caber su solicitud con criterios personales, sino tan sólo reales, y que no debe otorgarse la publicidad por fotocopia y que, por el contrario, es la información del Registro, con el Índice de Fincas, la que permitirá emitir de forma ágil dicha publicidad, con el complemento de su contenido que pueda ser eventualmente necesario a la vista del interés esgrimido, si así lo pide el solicitante. En este sentido, la regulación de la nota simple supone una estandarización de la labor calificadora del Registrador en materia de publicidad registral.

Cuando se pretenden además hacer valer frente a terceros los asientos del Registro, la publicidad indicada será la certificación y, en todo caso, cuando se quiera obtener información sobre las propiedades de una persona determinada. También en la certificación habrá de llevarse a cabo por el Registrador

un juicio de adecuación, que llevará a excluir datos irrelevantes para la finalidad pretendida, mediante el tachado, en el caso de que se opte por la certificación literal mediante fotocopia, si los datos personales no son relevantes para dicha finalidad.

3. LOS DERECHOS DEL AFECTADO Y SU APLICACIÓN A LA PUBLICIDAD REGISTRAL

La normativa sobre protección de datos enumera una serie de «derechos» instrumentales para garantizar que el interesado pueda controlar en cualquier momento que el tratamiento se lleva a cabo de conformidad con los mismos. Sólo atribuyéndole una serie de derechos a ejercitarse frente al responsable del fichero, y que consisten en obtener información sobre quién y para qué posee sus datos, y qué datos en concreto posee, e incluso negarse al tratamiento de datos si existe una razón justificada, puede hacerse efectivo el poder de control sobre los propios datos en que consiste el derecho. Y sólo pudiendo exigir de forma inmediata la rectificación y cancelación de los datos en caso de incumplimiento de los principios de consentimiento, finalidad y adecuación, puede hacerse real el derecho, lo que, por el contrario, difícilmente puede lograrse *a posteriori* a través de los mecanismos clásicos de control judiciales, por su lentitud, difícilmente pueden satisfacer. Asimismo, se reconoce el derecho a indemnización por los daños que puedan derivar de un tratamiento de los datos personales contrario a la legalidad.

La doctrina ha puesto de relieve la innecesidad de la información en la recogida de datos, dado que el particular que decide inscribir su título en el Registro lo hace con plena conciencia de la existencia y finalidad del tratamiento, el responsable del mismo y los posibles destinatarios de la publicidad registral, extremos todos ellos objeto de regulación legal en la Ley y en el Reglamento hipotecarios. Tampoco es necesaria la notificación al titular registral de las solicitudes de información registral realizadas por terceros y referentes a sus bienes y derechos, ya que en estos casos la publicidad viene impuesta por la Ley Hipotecaria, tal y como, por lo demás, aclaró la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Instrucción de 17 de febrero de 1998 y ha ratificado la propia Agencia de Protección de Datos en respuesta a una consulta al respecto (20). Ahora bien, como ha señalado algún autor (21), la inexistencia de la obligación de comunicar la cesión de

(20) Emitida el 26 de septiembre de 2001 con referencia 15880/2001: «Cesión por publicidad del Registro de la Propiedad». Tomo la referencia de J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, pág. 149.

(21) J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, pág. 149.

datos no impide que con actitud diligente, en ejercicio de las funciones del Registrador, y singularmente en la de velar por el cumplimiento de la legislación de protección de datos, se comuniquen al titular aquellas solicitudes que el Registrador considere mediante su independiente calificación, cuando, a su juicio, ello pueda resultar conveniente para los intereses del titular registral, en especial, para alertar de un posible uso posterior para una finalidad que le pueda resultar perjudicial (22).

En el ámbito registral es importante arbitrar la posibilidad de restricción del acceso por motivos de seguridad e integridad de personas y bienes que se integran en el derecho de oposición consagrado en la LOPD, ya que el conocimiento de las propiedades de un individuo, y de otras circunstancias personales como la identidad de su cónyuge o su domicilio pueden resultar en algunos casos altamente lesivas. Piénsese en cargos políticos, empresarios, funcionarios de prisiones, víctimas de violencia doméstica, o cualquier persona amenazada. La reforma de la LH en 2001 previó que reglamentariamente se estableciera «[...] el procedimiento para autorizar la restricción del acceso a la información relativa a determinadas personas, comerciantes o fincas, cuando ello venga impuesto por razón de la protección de la seguridad e integridad de las personas o los bienes», previsión que se ha mantenido tras la reforma de 2005. El legislador desaprovechó, pues, ambas oportunidades para establecer por sí mismo las condiciones y el procedimiento para ejercitar este derecho de oposición, y, muy en especial para discernir quién sea el órgano ante el que ejercer ese derecho y los criterios para la ponderación, pero dio cobertura a una futura reforma del RH, por lo que de nuevo sería deseable que ésta abordara esta cuestión que, para determinadas personas, puede resultar trascendental (23).

(22) Un mecanismo así, por lo demás, se preveía en una enmienda presentada por Coalición Canaria a la reforma de la LH de 2005. El texto propuesto era el siguiente: «Los Registradores, si lo estiman conveniente para los intereses del titular sobre el que se solicite información, podrán comunicar al mismo, en el domicilio que conste en el Registro, la identidad de los solicitantes de información sobre los bienes de su pertenencia, salvo que se trate de informaciones registrales solicitadas u ordenadas por la autoridad judicial».

(23) De nuevo conviene notar que, en la tramitación de la reforma de 2005, los grupos parlamentarios ERC, CC y PP sí propusieron en sus enmiendas un mecanismo detallado, que se articulaba previa solicitud judicial del titular registral, con audiencia del Registrador y con regulación del procedimiento y los plazos, que podría servir, cuanto menos, como base para la discusión («La publicidad registral podrá ser restringida por razones de protección de la seguridad e integridad de las personas o bienes con arreglo al siguiente procedimiento: La solicitud de restricción, en la que se señalarán los asientos registrales cuya publicidad deba restringirse, se presentará por el titular registral ante el Juzgado correspondiente al Registro en que existan inscritos derechos a favor del solicitante. El Juzgado competente resolverá si procede dicha restricción de publicidad con audiencia del Registrador. Acordada la restricción de la publicidad, se comunicará al Registrador o Registradores en cuyos Registros se encuentren los asientos indicados en la

El ejercicio del derecho al que la LOPD llama derecho de acceso, referido a la posibilidad del afectado de conocer qué datos suyos contiene un fichero, quién es su responsable, cuál es la finalidad del tratamiento y, en su caso, las posibles cesiones que se hayan producido, tiene como presupuesto el archivo de las solicitudes de información registral, de manera que quede constancia de la identidad del solicitante, la finalidad perseguida y los datos facilitados. En este sentido, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha venido insistiendo desde hace años en esta necesidad, imponiendo la constancia de las solicitudes de publicidad formal, de forma que siempre se pueda conocer la persona del solicitante, su domicilio y documento nacional de identidad o número de identificación fiscal durante un período de tres años (24). De todos estos datos ha de quedar constancia cualquiera que sea el solicitante de información, incluidos aquellos cuyo interés se presume. Al respecto, estimamos que, dado que se ha perdido la ocasión de elevar esta obligación a rango de ley en las reformas sucesivas de la LH, debería al menos acogerse en una futura reforma del RH, bastando dicho rango reglamentario al tratarse de una previsión organizativa-instrumental de la obligación de acreditar un interés ya exigida en la LH, y del derecho de acceso acogido en la LOPD. El titular registral tiene derecho de acceder a la información que le afecte, y a conocer la identidad y finalidad de las personas a las que se haya facilitado publicidad continente de dicha información, así como el contenido de la misma. La Dirección General de los Registros y del Notariado en su Instrucción de febrero de 1998 ha hecho alusión tan sólo al derecho a conocer la identidad (a la que ha añadido el domicilio) de las

solicitud, respecto de los que se tomarán las medidas precisas para que los ficheros, archivos y hojas registrales, relativos a los asientos de que se trate, queden excluidos del acceso al público durante el tiempo, prorrogable, y con el alcance que determine la propia Resolución, restringiéndose entre tanto la publicidad formal a la que sea solicitada a instancia del titular registral o por orden de la autoridad judicial. Dos meses antes del vencimiento del plazo de restricción autorizado, el Registrador notificará la fecha de dicho vencimiento al titular interesado, con indicación de la posibilidad de solicitar su prórroga. La concesión de prórrogas se sujetará al mismo procedimiento que la autorización de restricción. El Registrador, a quien se solicite información sobre persona o finca con publicidad restringida, se limitará a denegarla o suspenderla, comunicando la fecha de la Resolución, siendo tal denegación o suspensión recurrible en el plazo y por los trámites establecidos en los artículos 324 y siguientes de la Ley Hipotecaria para el recurso contra la calificación desestimatoria. El Registrador procederá de la forma indicada en el párrafo anterior, con carácter preventivo, desde que tenga conocimiento de la solicitud de restricción hasta que le sea notificada la desestimación de la misma. La restricción de acceso acordada sólo se levantará por transcurso del plazo para el que fue concedida, por orden judicial o por renuncia del interesado. La fe pública, en cuanto pueda perjudicar a tercero, quedará en suspenso respecto a los bienes cuya publicidad quede excluida del acceso al público durante el tiempo que dure la restricción»).

(24) Así, en la Instrucción de 17 de febrero de 1998, que sigue la línea trazada por la Resolución-Circular de 8 de abril de 1983, en la Instrucción de 12 de junio de 1985 y en la Instrucción de 5 de febrero de 1987.

personas físicas o jurídicas que han recabado información respecto a su persona o bienes, pero parece que la información debe extenderse a todos los aspectos establecidos por la LOPD de los que debe quedar constancia en los Archivos del Registro, incluida la finalidad de la consulta, también en los casos en que el interés se presume. Como ha apuntado algún autor (25), sería deseable el establecimiento de la obligación registral de que el mismo sea realizado informáticamente, y trasvasados los datos a los ficheros centrales localizadores, para que la consulta de las solicitudes por los titulares pueda articularse de una manera fácil y directa. También deberían realizarse advertencias explícitas, claras y resaltadas, en todas las informaciones registrales emitidas, del hecho de ser archivada la solicitud, y de que la misma quedara a disposición del titular durante un plazo de tres años. De igual modo, debería permitirse a todo titular conocer las solicitudes que respecto de sus bienes se vayan realizando mediante notificación de las mismas a la dirección que al efecto haya indicado en una instancia previamente presentada y por un plazo definido. Informáticamente deberían arbitrarse los medios que posibiliten, a través de los ficheros centrales localizadores, idéntico objetivo. Al respecto, debe señalarse que ha de lamentarse, una vez más, que los legisladores de 2001 y 2005 hayan perdido una oportunidad para regular este derecho (26).

(25) J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, pág. 150.

(26) Podría servir como fuente de inspiración para una futura reforma la elaborada enmienda presentada por Coalición Canaria en la tramitación de la reforma legal de 2005, que, desarrollando los principios apuntados en las Instrucciones y en cumplimiento de la LOPD, preveía las condiciones de ejercicio de este derecho, apuntaba la posibilidad de una solicitud general prospectiva, por períodos no superiores a un año, y excepcionaba de las mismas las informaciones requeridas por vía judicial (para no frustrar averiguaciones en el curso de procesos abiertos, ha de entenderse) e, incluso, y como relacionamos al hablar del derecho a la información, *motu proprio* por parte del Registrador cuando lo estime conveniente para la salvaguarda del derecho a la protección de datos. El texto era el siguiente: «1. Cualquier titular registral podrá solicitar del Registrador que le notifique la relación de las personas que, en un período máximo de los tres últimos años, hayan solicitado información registral de los derechos que el titular tenga inscritos a su nombre. La relación que se le suministrará contendrá el nombre, apellidos y domicilio de los solicitantes, la indicación de haber pedido la información en su propio nombre o por encargo de otra persona, indicando en tal caso la identificación de ésta, el interés legítimo alegado, la fecha de la solicitud, y la extensión y clase de la información que le fue suministrada. 2. Del mismo modo, cualquier titular registral podrá solicitar que se le notifique cada solicitud de información registral que se expida referida a sus fincas y derechos. Tal solicitud expresará el domicilio o dirección de correo electrónico a efectos de notificaciones, y el plazo por el que se realiza, que no podrá extenderse a períodos superiores a un año. Las notificaciones que el Registrador efectúe tendrán el contenido a que se refiere el apartado anterior, y se llevarán a efecto en el siguiente día hábil al despacho de las solicitudes que hayan de ser notificadas. 3. No se comprenderán en las relaciones de solicitudes a que se refiere el apartado 1, ni en las notificaciones de solicitudes a que se refiere el apartado 2, las informaciones registrales solicitadas u ordenadas por la autoridad judicial. 4. Los Registradores, si lo estiman conveniente para los intereses

En cuanto a los derechos de rectificación y cancelación conectan con la regulación hipotecaria de la rectificación (arts. 40 y 211 a 220 LH) y la cancelación, habiendo de aplicarse estas normas en tanto que la legislación especial.

Dos cuestiones de articulación entre la LOPD y la LH quedan por resolver.

La primera se refiere a la obligatoria gratuidad, impuesta por la LOPD, del ejercicio del derecho de acceso por el afectado, que podrá tener lugar «por mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible o inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos». El precepto parece imponer, en efecto, la gratuidad de esta información, lo que supondría la imposibilidad de cobrar honorarios en este particular supuesto, que desde luego excluye la certificación, pero que podría incluir la exhibición o la nota simple unida a la información sobre solicitudes de información a las que se haya dado curso.

La segunda se refiere a cuál es el encaje dentro del sistema registral del derecho del interesado al que se deniegue total o parcialmente el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación o cancelación a ponerlo en conocimiento de la Agencia Española de Protección de Datos, que deberá pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la denegación en un plazo máximo de seis meses, dando lugar así a una resolución, y procediendo en caso de disconformidad por alguno de los interesados a la interposición de recurso contencioso-administrativo. ¿Cómo encajar este mecanismo en el específico sistema de recursos en materia registral? La respuesta no es fácil, y requeriría, nos parece, una aclaración legal o, en su ausencia, la firma de un protocolo de colaboración entre la Agencia Española de Protección de Datos y el Colegio de Registradores.

Finalmente, como es sabido, los Registradores de la Propiedad tienen un sistema de responsabilidad patrimonial específico, regulado en los artículos 296 a 312 LH. A nuestro juicio, rige esta responsabilidad personal con base al principio de especialidad (27).

4. GARANTÍAS ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONALES

El Registro de la Propiedad ha de adaptarse a las medidas de seguridad impuestas por el artículo 9 LOPD y por su normativa de desarrollo, actual-

del titular sobre el que se solicite información, podrán comunicar al mismo, en el domicilio que conste en el Registro, la identidad de los solicitantes de información sobre los bienes de su pertenencia, salvo que se trate de informaciones registrales solicitadas u ordenadas por la autoridad judicial».

(27) En el mismo sentido, F. J. GÓMEZ GÁLLIGO, pág. 200.

mente y sólo para los ficheros automatizados, el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio. Tradicionalmente, la forma de llevanza de los libros del Registro era el papel, si bien se ha ido desarrollando en paralelo una progresiva informatización. Ello obliga a aplicar a todos los ficheros registrales automatizados las medidas de seguridad hoy previstas en el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, o las que en el futuro reglamento de desarrollo de la LOPD puedan establecerse. Al respecto, dichos ficheros contienen algunos datos (así, infracciones penales) que obligan a aplicar el nivel medio de protección y, teniendo en cuenta la importancia real de los datos contenidos y que se trata de unas exigencias mínimas, sería conveniente ir al nivel máximo de seguridad disponible con la tecnología actualmente existente. Asimismo, el Registrador y el personal a su servicio queda afecto al deber de secreto establecido en la LOPD. A falta de desarrollo reglamentario, los archivos en papel quedan vinculados por la obligación general de garantizar su seguridad derivada del artículo 9 LOPD.

La disquisición fundamental que se plantea en materia sancionadora consiste en determinar si los Registros siguen, a los efectos de la potestad sancionadora, el régimen general, aplicable a los ficheros privados, con la posibilidad de imponer sanciones a los Registradores por parte de la Agencia de Protección de Datos, lo que supondría que esa misma conducta no se podría sancionar a la vez conforme a la LH si concurriera la triple identidad que justifica el *non bis in idem*; o bien han de considerarse «ficheros de las Administraciones Pùblicas», con la consiguiente imposibilidad de sancionar económicamente al infractor, lo que remitiría, en su caso, a la exclusiva posibilidad de responsabilidad disciplinaria y a que las infracciones hubieran de ser calificadas conforme a la LOPD, pero sancionadas de acuerdo con la legislación hipotecaria (arts. 313 y sigs. LH). La cuestión es discutible, dado que el peculiar régimen retributivo y de responsabilidad patrimonial al que están sometidos parece que los equipara a estos efectos a los sujetos privados, máxime cuando en materia sancionadora la LOPD se refiere a «ficheros de las Administraciones Pùblicas» y no «ficheros públicos». Por tanto, creemos que son defendibles ambas posiciones, y que la solución deberá venir también en este ámbito de una coordinación entre la Dirección General de los Registros y del Notariado, el Colegio de Registradores y la Agencia de Protección Datos.

En el caso de los ficheros públicos, el procedimiento de aprobación de la disposición de creación del fichero, y de notificación e inscripción en el Registro se encuentra diseñado en la LOPD, en el Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, y en el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos. El fichero debe crearse por una norma, que ha de ser objeto de publicación oficial, y que deberá recoger: *a) La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo; b) Las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suminis-*

trarlos; *c)* El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal; *d)* La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo; *e)* Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros; *f)* Los órganos de las Administraciones responsables del fichero; *g)* Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; *h)* Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible (28).

Siguiendo a J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE, puede convenirse que todas las menciones que acabamos de enumerar se encuentran establecidas en la normativa registral. La mencionada con la letra *a)* en los artículos 1 LH y 607 CC; *b)* en los artículos 2 y 6 LH y 51.9 RH; *c)* en los artículos 3 y 4 y en el Título IX LH; *d)* en los artículos 9 LH y 51 RH; *e)* en los artículos 221 LH y 34.j) LOPD; *f)* en los artículos 274 y 259 LH; *g)* que resultan de las diversas normas que regulan el ejercicio modalizado de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los distintos Registros, sin perjuicio de la existencia del Servicio de Atención a Consumidores y Usuarios gestionado por el Colegio de Registradores por mandato de sus Estatutos, y ante el que pueden ejercitarse de forma centralizada los derechos aludidos; y *h)* en el artículo 107.2 de la Ley 24/2001, que lo remite a reglamento, si bien respecto a este último hay que señalar que parece más bien localizarse en el párrafo tercero, que se refiere genéricamente a los sistemas telemáticos de Notarios y Registradores para la emisión y remisión de información, disponiendo que sea la Dirección General de los Registros y del Notariado, a través de Instrucciones, la que establezca las características de dichos sistemas, con tecnologías periódicamente actualizadas, de conformidad con la legislación notarial e hipotecaria, respectivamente, garantizando la ruptura del nexo de comunicación, de forma que se impida el televaciado y la manipulación del núcleo central de sus respectivos sistemas de almacenamiento de la información. A juicio de estos autores, los ficheros que permiten el establecimiento de sistemas de información por vía telemática mediante el tratamiento de los datos por los servicios centrales del Colegio, que actúa como encargado del tratamiento por cuenta de los distintos Registradores, son ficheros que son subconjuntos lógicos de los ficheros físicos de los distintos Registros, en los que se contienen índices que permiten la localización rápida del conjunto completo de datos, conocidos como ficheros BCIR-FLOTI, FLEI y FLOBIM, y encuentran su justificación legal en los artículos 398-c.2 RH (29).

(28) Conforme a lo dispuesto en el artículo 20.2 LOPD.

(29) Pág. 141.

Una consulta al Registro general de protección de datos permite constatar que los diferentes libros y ficheros registrales no se encuentran inscritos. Como dijimos, la obligación para los manuales no será efectiva hasta 2007, pero esto no ocurre con los automatizados, así, por ejemplo, los Índices Generales, ya existentes, y, hoy, todos los libros, de acuerdo con el mandato del actual artículo 238 LH. Por ello, sería conveniente (y obligado) una labor de coordinación entre la Agencia Española de Protección de Datos y el Colegio de Registradores a los efectos de su inscripción, homogeneizando para todos ellos las menciones aludidas, lo que obligaría además a una labor de encaje de la normativa registral y la LOPD como la que estamos llevando a cabo en este trabajo.

Habida cuenta que los Registros de la Propiedad dependen del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado (art. 274 LH), se trata de ficheros estatales y, por tanto, excluidos de las competencias de las Agencias autonómicas y sometidos exclusivamente a la competencia de la Agencia Estatal. Hace años que la Agencia no es ajena al cumplimiento de la normativa sobre protección de datos en el marco del sistema hipotecario, habiendo informado proyectos de modificación de la normativa hipotecaria, respondiendo a consultas por parte de las autoridades registrales y suscrito dos Protocolos de colaboración con el Colegio de Registradores, de 3 de noviembre de 1994, y de 20 de diciembre de 2002, para cooperar en la adecuación del funcionamiento registral a la normativa sobre protección de datos. En definitiva, parece claro que las relaciones entre la Agencia y la Dirección General de los Registros y del Notariado y el Colegio de Registradores han de ser de colaboración y auxilio, como es obligado por lo demás en cuanto de Administraciones Públicas se trata, en virtud de la LOPD y de la Ley 30/1992. La primera podrá aportar su conocimiento general en materia de protección de datos, mientras que será fundamental el conocimiento de la segunda de las especialidades de la dinámica registral a la hora de perfilar criterios y articular mecanismos concretos que posibiliten la vigencia de los principios, derechos y garantías de la protección de datos en dicho ámbito, haciendo uso posterior de su competencia normativa y directiva a través de Resoluciones, Circulares e Instrucciones como por lo demás lleva haciendo desde hace ya años en esta materia.

5. EN ESPECIAL, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN REGISTRAL POR VÍA TELEMÁTICA

En el epígrafe dedicado a analizar los conceptos claves del derecho a la protección de datos y su aplicación al sistema registral, notamos que, dentro del concepto de tratamiento se incluía cualquier operación, incluyendo «las

cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias».

Se trata ahora de reflexionar qué consideración han de tener, desde la óptica del derecho a la protección de datos, las previsiones normativas que posibilitan el acceso a bases de datos personales a un sujeto distinto del responsable y que no se encuentra bajo su dependencia, sin la intermediación de dicho responsable.

A nuestro juicio, y por de pronto, debe descartarse que en estos casos pueda reputarse a los terceros que acceden a dicha información como usuarios. Como ya apuntamos en su momento, la LOPD parece partir del concepto de usuario como personal dependiente del responsable del fichero, que realiza el tratamiento por cuenta de éste y dentro de su organización. Es el caso de las operaciones materiales llevadas a cabo por los empleados de cada Registro. El acceso de éstos a los datos personales obrantes en los asientos no tiene, pues, la consideración de comunicación o cesión. Por el contrario, los sujetos ajenos al ámbito de dependencia del Registrador, que solicitan publicidad registral, por el medio que fuere, tienen la consideración de terceros. Dichos terceros recaban dichos datos para el cumplimiento de una finalidad propia (que, en todo caso, no debe ser incompatible con la que motivó la recogida), de tal modo que su condición y el régimen jurídico al que se sometan no puede depender del medio o instrumento del que se sirvan para dicha comunicación (oral, en papel, en soporte informativo, por conexión directa con una base de datos).

Creemos que ha de partirse, pues, de la base de que en estos supuestos nos hallamos ante una auténtica comunicación de datos personales a terceros. A nadie se le escapa que se trata de una modalidad de publicidad que presenta una importante problemática desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, en la medida en que, como veremos a continuación, dificulta, en unos casos, o impide, en otros, el ejercicio por el responsable de su obligación de garantizar el respeto de los principios que integran el contenido del derecho a la protección de datos, pero que no puede implicar que, por el mero cambio en la técnica de publicidad, los terceros se conviertan en usuarios a los efectos de la normativa sobre protección de datos, en la medida en que no se hallan en la esfera de dirección del Registrador y acceden a la información para el desempeño de sus competencias o funciones propias.

La escasa y cualificada doctrina que se ha ocupado de la cuestión ha puesto de relieve la potencial contradicción entre la eficacia que proporciona el intercambio telemático de información y el derecho a la protección de datos personales. Parte de la distinción entre acceso automatizado e interconexión, de una parte, y comunicación, de otra, ya que, mientras esta última presupone la mediación de una actividad por parte de la Administración que tiene los datos en su poder originariamente y que, previa ponderación de las razones que jus-

tifican dicha operación, los pone en conocimiento de otra institución pública, en el acceso automatizado y en la interconexión es esta última quien accede directamente a los datos en poder de otra entidad. «En consecuencia, a diferencia de la comunicación, desaparece la supervisión que realiza caso por caso la Administración cedente en cuanto a la procedencia de transmitir los datos a la cesionaria, por lo que sería preciso establecer sistemas de control *ex ante* para la interconexión y el acceso automatizado que garanticen el respeto a los principios relativos a la calidad de los datos» (30), reflexión que profundiza en la línea trazada por el Documento de trabajo sobre la Administración en línea, de 8 de mayo de 2003, del Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE (31).

El problema radica en que este tipo de interconexión suponen un riesgo de «descontrol» de la efectividad del derecho, en la medida en que los principios y facultades que lo integran pueden llegar a desvanecerse. Todo el sistema de la LOPD, que hemos venido analizando, parte y presupone que es el responsable del fichero el que garantiza la vigencia de los principios de finalidad y de adecuación; el que posibilita el ejercicio de los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación; el que responde de las medidas de seguridad y secreto, y el que responde ante el afectado (derecho a indemnización) y ante la Agencia de Protección de Datos (régimen sancionador) por los incumplimientos. En definitiva, es el responsable del fichero el que «decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento». Ahora bien, si se les priva de estas facultades de decisión y control, todo el sistema de garantías, establecido por una Ley Orgánica en desarrollo de un derecho fundamental, y, por tanto, constitucionalmente resistente frente a agresiones legales, cede.

Esto explica las prevenciones legales y doctrinales respecto a las interconexiones de bases de datos frente a las que caben, a nuestro juicio, dos posibles posiciones: o bien se consideran abiertamente inconstitucionales, por atentatorias al derecho fundamental a la protección de datos, desarrollado por la LOPD; o bien se establecen todas las garantías necesarias que posibiliten la vigencia de los principios y facultades que integran el derecho en los accesos telemáticos, siempre que ello sea posible por la naturaleza y contenido de los ficheros y la calidad de los terceros. Al respecto, hay que recordar que, como sostuvo el Tribunal Constitucional en su sentencia 292/2000, al analizar la constitu-

(30) VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «La protección de los datos personales y las Administraciones Pùblicas en la Unión Europea. Especial referencia a la Administración electrónica», en M. V. PÉREZ ASINARI y P. PALAZZI (ed.), *Desafíos del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales en los albores del siglo XXI. Perspectivas del Derecho latinoamericano, europeo y norteamericano*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2006 (en prensa).

(31) Este Grupo de trabajo es un organismo de la UE, con carácter consultivo e independiente, para la protección de datos y el derecho a la intimidad. Sitio web: www.europa.eu.int/comm/privacy.

cionalidad de determinados preceptos de la LOPD, el principio de eficacia administrativa no constituye un fundamento constitucional bastante *per se* para limitar una de las facultades integrantes del derecho fundamental a la protección de datos, de lo que cabe deducir que menos aún lo será si el resultado es, precisamente, la disolución del poder de control sobre los datos propios en que consiste la entraña o contenido esencial del derecho.

Legalmente, y hasta donde conocemos, la principal previsión legal de este tipo de mecanismos se encontraba, hasta la reforma de la legislación hipotecaria de 2005, en la aún reciente modificación de la normativa del padrón. En efecto, la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, introdujo una Disposición Adicional quinta en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que prevé que los órganos administrativos competentes en materia de extranjería tengan «acceso directo» a los ficheros de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes en los que obren datos que hayan de constar en los expedientes que tramitan, sin necesidad de consentimiento del interesado, y asimismo, a estos efectos, se introdujo también en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, una Disposición Adicional séptima, bajo el rótulo «acceso a los datos del padrón», que permite el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de extranjeros que figuren en el padrón, «preferentemente por vía telemática», con medidas de seguridad que permitan la constancia de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados, para garantizar el derecho a la protección de datos (32).

Estas previsiones fueron muy polémicas en la tramitación parlamentaria (33).

(32) «Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática. A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados. Con el fin de mantener actualizados los datos de inscripción padronal de extranjeros en los padrones municipales, la Dirección General de la Policía comunicará mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, para el ejercicio de sus competencias, los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros. Se habilita a los Ministros de Economía y del Interior para dictar las disposiciones que regulen las comunicaciones de los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros por medios electrónicos, informáticos o telemáticos al Instituto Nacional de Estadística».

(33) La previsión de acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción del padrón de los extranjeros, «preferentemente por vía telemática», para el

El mecanismo es muy cuestionable, aparte de por permitir el acceso directo telemático, por hacerlo para finalidades incompatibles de las que motivan la recogida, pues se considera, a nuestro juicio, razonablemente, que existe una contradicción entre fomentar la inscripción padronal como modo de integración social y de acceso a servicios públicos, y utilizar esa información con fines de control policial y, en su caso, de expulsión (34). Ello explica que haya dado origen al planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad (35).

ejercicio de sus competencias sobre control y permanencia de los extranjeros fue objeto de enmiendas por diputados del Grupo Mixto, del PNV y de IU, así como del PSOE, si bien este último aceptó una enmienda transaccional que autoriza el acceso de la policía al padrón municipal, pero con garantías no previstas en el proyecto original, relativas a las máximas medidas de seguridad, la constancia de los accesos, la identificación de usuario, fecha y hora del acceso y datos consultados a las que hemos hecho referencia.

(34) Entre las reacciones suscitadas, véase en sentido crítico el dictamen del Consejo General de la Abogacía Española, elaborado por la Subcomisión de Extranjería, oídos prestigiosos profesores de Universidad de diferentes áreas de conocimiento jurídico, que analizó la posible inconstitucionalidad de diversos preceptos de la reforma, entre ellos, los dos a los que acabamos de referirnos.

(35) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1024-2004, promovido por el Parlamento Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Extranjería. La Agencia Española de Protección de Datos elaboró un informe específico sobre esta previsión normativa, el número 211/2004, que nos es de especial interés en lo que pueda arrojar luces para interpretar las últimas reformas en materia registral, ya que se pronuncia sobre tres aspectos de alcance general que trascienden a la normativa del padrón. En primer lugar, señala que la existencia o no de una referencia expresa al necesario respeto a la normativa sobre protección de datos (en el caso del padrón, anteriormente contenida en el art. 16.3 de la Ley de Bases del Régimen Local y suprimida en la reforma) no quita ni pone nada a la aplicación de la misma a todo tratamiento de datos que no esté expresamente excluido del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (exclusión que no concurre en el caso del padrón). A la vista de lo anterior, es de aplicación el régimen de comunicación de datos del artículo 11 de dicha Ley, entre los cuales se dispone la licitud de la cesión cuando la misma se encuentre habilitada por una norma con rango de Ley (tal y como sucede en el supuesto previsto en la reforma del padrón anteriormente expuesta). Por último, la referencia al «acceso directo» en sí misma considerada, no presupone necesariamente una conexión sin intermediación. Así lo entendió la Agencia al dar un sentido diferente a la Disposición Adicional quinta de la Ley de Extranjería (que habla de «acceso directo») y a la Disposición Adicional séptima de la Ley de Bases de Régimen Local (que habla del acceso preferentemente por vía telemática y diseña un procedimiento de seguridad adicional al previsto en el Reglamento de Medidas de Seguridad, aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, en que queda constancia de cada acceso, la identificación del usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados). El primero no presupone la conexión directa con la base de datos y el segundo sí, ya que presupone que no será preciso, en principio, el establecimiento de un sistema de validación previo al acceso, salvo en lo que hace a permitir sólo el acceso a los datos de los extranjeros (esto es, sólo a los incluidos dentro de ese campo), sin un previo análisis de la solicitud, quedando el control limitado a una comprobación *ex post*, y siendo estas medidas de seguridad complementarias o adicionales de las que competan en función de la reglamentación general sobre seguridad en el tratamiento de datos, entre ellas, en su

Como es sabido, la informatización de los Registros de la Propiedad comenzó con la creación del Índice General Informatizado de personas y de fincas de cada Registrador y con el posterior establecimiento del Índice General Informatizado de las fincas y derechos inscritos en todo el territorio nacional y de sus titulares, llevado por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, confeccionado a partir de los datos remitidos periódicamente por los Registradores (36). Además, se previó la informatización del Diario de todos los Registros de la Propiedad de España (37). Todo ello fue costeado por los Registradores y por el Colegio de Registradores, como gastos necesarios para el funcionamiento y conservación de los Registros en los términos del artículo 294 de la Ley Hipotecaria. Se previó que cualquier Registrador pudiera acudir a dichos Índices cuando recibía una solicitud de información que no figurara en su Registro, si bien siempre con control por parte del Registrador de la existencia de un interés en el peticionario y de la adecuación al mismo de los datos facilitados y con constancia de la identidad del solicitante y la finalidad de dicha consulta. No obstante, la propia Dirección General de los Registros y del Notariado admitió que el Servicio de Índices del Colegio de Registradores podía también facilitar la información instrumental a Entes Públicos en virtud del principio de colaboración con las Administraciones Públicas, a través de los Servicios Centrales o de terminales en las Presidencias Territoriales, previendo incluso convenios con las Admi-

caso y en función del tipo de datos, el registro de accesos. En todo caso, nótese ya que existen elementos diferenciales con la normativa registral, ya que la posibilidad de acceso telemático se produce sólo por parte de un órgano administrativo concreto (la Dirección General de la Policía); y sólo a determinados datos que el propio sistema informático depura; y para una finalidad determinada y pública.

(36) Véanse la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 31 de agosto de 1987, que reguló los datos que contiene el índice general informatizado de personas y de fincas, previendo su permanente actualización; el Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo, que modificó parcialmente el Reglamento Hipotecario, y pretendió generalizar la informatización de todos los Registros de la Propiedad; la Instrucción de 29 de octubre de 1996, y la Resolución-Circular de 11 de diciembre de 1998, sobre recuperación informática del archivo de los Registradores de la Propiedad dispuso la realización en enero de 1999.

(37) La Disposición Adicional única del Real Decreto 2537/1994, de 29 de diciembre, estableció que: «En el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de este Real Decreto, deberá quedar informatizado el Diario de todos los Registros de la Propiedad de España». Para desarrollar dicho mandato de uniformidad e informatización del Libro Diario, se aprobó la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 15 de febrero de 1996, que aprobó el nuevo modelo de Libro Diario de operaciones por el sistema de hojas móviles. Se otorgaba un plazo de doce meses, que finalizaba el 26 de febrero de 1997, para que el Colegio de Registradores pusiera a disposición de los Registradores el programa informático que posibilitara la informatización del Libro Diario. La Instrucción de 29 de octubre de 1996 prorrogó en seis meses (del 1 de enero de 1997 al 1 de julio de ese año) la fecha límite para la adopción por los Registradores de un modelo único de Libro Diario impreso por medios informáticos.

nistraciones que respondieran a criterios uniformes de acuerdos con modelos a elaborar por el Colegio de Registradores (38).

Junto a ello se aprobaron normas que potenciaron la colaboración entre Registradores y Notarios para evitar fraudes inmobiliarios, estableciendo mecanismos ágiles de emisión de publicidad y presentación de escrituras por fax en plazos breves (39).

Las reformas normativas de 1998 pretendieron compatibilizar la informatización de los Registros con la integridad de los libros y con el mantenimiento del control sobre su publicidad por parte de los Registradores. A tal fin, establecieron la prohibición de acceso telemático directo a los Archivos de los Registros de la Propiedad, y dieron amparo legal al derecho del interesado de libre elección del Registrador a través del cual obtener notas simples o información sobre el contenido del Índice General Informatizado de fincas y derechos, a través de un sistema de intercomunicación entre Registros y con el Índice General que no implicaba tampoco el acceso directo sin intermediación por parte de cada Registrador a los Archivos de los demás (40). En esta misma línea se inscribieron Instrucciones y Resoluciones

(38) La Resolución de 1987 había previsto una experiencia piloto. Por su parte, el Real Decreto de 1990 defirió la fijación del plazo para la completa informatización a una determinación posterior por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de tal forma que la informatización de los Registros no fue general, y dependió más bien de los impulsos de cada Registrador. Por ello, la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de octubre de 1996, desarrolló la reforma del Reglamento Hipotecario de 1990 y ordenó la integración en los índices informatizados de cada Registrador de toda una serie de datos de las fincas con asientos posteriores a 1950 antes del 31 de diciembre de 1998 (identificación de los datos registrales, identificación de la finca, identificación planiométrica, referencia catastral, identidad del titular y carácter de su titularidad, naturaleza del derecho, cargas y limitaciones y observaciones), en programas distribuidos u homologados por el Colegio de Registradores. Asimismo, sobre el Índice General Informatizado de las fincas y derechos inscritos en todo el territorio nacional y de sus titulares previó que debía estar formado antes del 31 de diciembre de 1998 (a partir de los datos suministrados por los programas informáticos de llevanza de los índices informatizados de cada Registro).

(39) Así, el Real Decreto 1558/1992, de 18 de diciembre, desarrollado por la Orden de 2 de agosto de 1993, y sustituido por el Real Decreto 2537/1994, de 29 de diciembre, que introdujo algunas mejoras y que modificó el artículo 354 del Reglamento Hipotecario. El Real Decreto entró en vigor el 1 de marzo de 1995 y fue desarrollado por la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de diciembre de 1996.

(40) En 1998, la reforma del artículo 222 de la LH por la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de Contratación, evidenciaba en su apartado segundo una preocupación por preservación de los libros, evitando la manipulación o el televaciado de las bases de datos del Registro, y prohibiendo el acceso telemático a los Archivos de los Registradores de la Propiedad, así como la incorporación de la publicidad registral obtenida a bases de datos para su comercialización. Asimismo, en su apartado octavo otorgó a todo interesado el derecho a la libre elección del Registrador a través del cual obtener información registral relativa a cualquier finca en el caso de que se solicitara nota simple o información sobre el contenido del Índice General Informatizado de fincas y derechos, precisando al respecto que la llevanza por el Colegio de Registradores de la Propiedad y

de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que permitieron las solicitudes de publicidad por fax e incluso por correo electrónico, a expedir en el breve plazo de veinticuatro horas, pero siempre con ruptura del nexo de comunicación directa con la base de datos (41). Esta última modalidad se efectúa actualmente a través del sistema FLOTI (fichero localizador de titularidades inscritas) y a través del índice general informatizado de fincas y derechos inscritos previsto en el artículo 398-c del RH. En concreto, los particulares se conectan a la página *web* del Colegio de Registradores en la que hacen su solicitud y reciben por correo electrónico la información en el plazo de 24 horas (42).

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, operó una doble reforma de la normativa hipotecaria de gran importancia a nuestros efectos: por una parte, modificó de nuevo deter-

Mercantiles del citado Índice General no excluye la necesidad de que las solicitudes de información acerca de su contenido se realice a través de un Registrador, y estableciendo, para articular el sistema, la obligación de los Registradores de colaboración mutua, y de interconexión por telefax o correo electrónico a los efectos de solicitud y remisión de notas simples informativas. En desarrollo de estas previsiones, la reforma del RH de ese mismo año modificó el artículo 332, prohibiendo en su apartado segundo el acceso directo, por cualquier medio, a los libros, ficheros o al núcleo central de la base de datos del archivo del Registrador, que responderá de su custodia, integridad y conservación, así como su incorporación a bases de datos para su comercialización o reventa. La consulta y comunicación «con el Registrador» (no con el Registro) podía llevarse a cabo por cualquier medio, «sea físico o telemático», pero con «ruptura del nexo de comunicación», evitando la manipulación o televaciado del contenido del archivo (esto es, no una interconexión sin intermediación e indiscriminada). Por su parte, la obligación de intercomunicación entre Registradores se refirió ahora no sólo al fax o al correo electrónico, sino que se amplió a «cualquier medio técnico, siempre que se garantice la protección e integridad de la base de datos». En los casos de solicitudes de notas simples presentadas en un Registro sobre fincas inscritas en otro diferente compete el enjuiciamiento del interés al titular del Registro donde la solicitud tiene entrada, donde queda constancia de la identidad del solicitante. El Registrador que debe proporcionar la información, tras comprobar «la conformidad de los datos remitidos con los registrales, en particular la coincidencia de los nombres y apellidos y documento oficial de identidad de la persona respecto de la cual se solicita información», califica los asientos del Registro y envía la información al remitente en el plazo más breve posible, y siempre dentro de los plazos legales para la emisión de publicidad. El Registrador que envió la petición, una vez atendida, da la información como remitida por el Registrador responsable. A su vez, los Registradores deben estar comunicados «directamente» con el Índice General Informatizado de fincas y derechos para la obtención de la información de su contenido, dejando constancia en sus archivos de la identidad del solicitante y del motivo de la solicitud.

(41) La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 17 de febrero de 1998, y la Resolución de 12 de noviembre de 1999, desarrollaron estos principios.

(42) Dicho sistema prevé casilleros con finalidades predeterminadas, a saber: 1) Investigación jurídico-económica sobre crédito, solvencia o responsabilidad. 2) Investigación jurídica sobre su objeto, su titularidad o limitaciones. 3) Investigación para contratación o interposición de acciones. 4) Otros (especificar).

minados artículos relativos al acceso a la información registral; por otra, reguló la incorporación de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la seguridad jurídica preventiva.

En efecto, de una parte, incorporó al artículo 221 la presunción de interés en toda autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio o cargo. Por otra, amplió la obligación de colaboración del apartado octavo, que pasó de limitarse a los Registradores entre sí a ampliarse a los órganos jurisdiccionales, las Administraciones Públicas y los Notarios. Finalmente, añadió tres nuevos apartados al artículo 222. La obligación de proporcionar información por telefax o comunicación electrónica (nótese que ya no se circunscribe al correo electrónico) se amplió a todo interesado (la Ley dice «*todos ellos*» sin especificar si se refiere a todo interesado o tan sólo a los órganos jurisdiccionales, las Administraciones Públicas y los Notarios, si bien éstos se mencionan en un apartado específico, el octavo), a elección del solicitante y con valor de notas simples informativas, sobre el contenido del Libro Diario, en su caso, del Libro de Entrada, y de los libros de inscripciones e incapacitados. Se prescribió que «*la manifestación de los libros del Registro deberá hacerse, si así se solicita, por medios telemáticos*», y se remitió a reglamento «*el establecimiento de los criterios y procedimientos para mantener la información permanentemente actualizada en el plazo más breve posible, las garantías necesarias para evitar la manipulación o el televaciado de los asientos registrales, así como los requisitos técnicos y los modelos de las solicitudes de acceso a la consulta del contenido de los libros por vía telemática, las circunstancias que deban concurrir en quienes pretendan el acceso, el contenido de los libros del Registro que puede consultarse por vía telemática, así como el procedimiento para autorizar la restricción de acceso a la información relativa a determinadas personas, comerciantes o fincas, cuando ello venga impuesto por razón de la protección de la seguridad e integridad de las personas o los bienes*». Finalmente, la reforma derogó el párrafo segundo del apartado segundo del artículo 222, que, como sabemos, prohibía el acceso directo, por cualquier medio físico o telemático, a los archivos de los Registradores de la Propiedad, así como la incorporación de la publicidad registral obtenida a bases de datos para su comercialización.

La Disposición Transitoria decimonovena de la Ley 24/2001 estableció la obligación de trasladar el contenido de los asientos de los Registros de la Propiedad y Mercantiles a soporte informático, disponiendo que en el plazo de un año desde su entrada en vigor debía constar en soporte informático el contenido de los libros y asientos de todos los Registros de la Propiedad y Mercantiles de España. Los Registradores que en lo sucesivo sirvan cada Registro serán responsables de que se traslade a dicho soporte el contenido de los libros que lo integran. En el plazo de dos meses, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España debería presentar ante la

Dirección General de los Registros y del Notariado un plan que contuviera información referente al grado de constancia en soporte informático de los asientos de cada Registro, así como de las medidas, planes, instrumentos y procedimientos que fueran a ser utilizados, a fin de cumplir con esta obligación especificando los datos y las actuaciones concretas que al efecto se propongan en relación con los Registros adscritos a cada decanato. El coste derivado del traslado a soporte informático del contenido de cada Registro sería soportado por el Registrador correspondiente. El incumplimiento, tanto del deber de trasladar a soporte informático en el plazo establecido, como de satisfacer el importe proporcional correspondiente por los obligados, así como la falta de presentación del plan constituye una infracción muy grave (43).

La Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, puede contemplarse como la continuación y profundización de esta reforma, mediante una modificación de los apartados décimo y undécimo del artículo 222 LH. Así, precisa expresamente que la manifestación de los libros implica el acceso telemático al contenido de los libros del Registro, distinguiendo en cuanto a la modalidad de acceso telemático entre acceso por terceros y acceso por autoridades, empleados o funcionarios públicos que actúen por razón de su oficio o cargo. De este modo, las autoridades, empleados o funcionarios públicos que actúen por razón de su oficio o cargo, a quienes, como vimos, desde la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, el artículo 221 de la Ley Hipotecaria presume el interés en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos, pueden acceder al contenido de los libros del Registro sin necesidad de intermediación por parte del registrador. Deben identificarse mediante firma electrónica, y responderán de que la consulta lo es en el cumplimiento estricto de las funciones que les atribuye la legislación vigente. Esto no se aplica al Índice de Personas. Los terceros pueden acceder directamente al contenido de los libros del Registro (incluidos el de Personas y el de

(43) Por otra parte, la Ley de Acompañamiento reguló en sus artículos 106 a 115 la atribución y uso de la firma electrónica por parte de notarios y registradores en el ejercicio de sus funciones públicas. A tal efecto, dispuso la implantación obligatoria de sistemas telemáticos para la emisión, transmisión, comunicación y recepción de información, homologados por la Dirección General de los Registros y del Notariado, y que garanticen la ruptura del nexo de comunicación, de forma que se impida el televaciado y la manipulación del núcleo central de sus respectivos sistemas de almacenamiento de la información, estableció el uso de firma electrónica avanzada para sus relaciones con Administraciones Públicas, notarios y particulares, entre otras, para la solicitud y emisión de publicidad registral. Estos preceptos fueron objeto de desarrollo por la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 18 de marzo de 2003, que articuló la interoperabilidad de los sistemas telemáticos de emisión, transmisión, comunicación y recepción de información de los notarios y de los registradores en el marco de las comunicaciones entre los mismos y, muy especialmente, en la remisión de los títulos públicos a los Registros, con comunicaciones desde el nodo central del Consejo General del Notariado al nodo central del Colegio de Registradores.

Incapacitados) previa intermediación del Registrador. Se regula ahora legalmente el procedimiento. Los interesados han de solicitar la información por vía telemática, consignando su identidad, dirección de correo electrónico, y el interés perseguido, en un formulario que advertirá de las limitaciones impuestas por el ordenamiento en relación al uso que puede darse a dicha información. Comprobada la identidad mediante la exigencia de empleo de la firma electrónica, el Registrador deberá «conceder el acceso» si estima que dicho interés queda acreditado y concuerda con la finalidad del Registro. En caso contrario, podrá solicitar que se complete. El Registrador debe notificar en el breve plazo de veinticuatro horas si autoriza el acceso, «incorporando un código individual», que permite durante el plazo de veinticuatro horas desde la notificación el acceso a la página que reproduce el contenido registral, «que se limitará a los asientos vigentes»; o bien si deniega el acceso, en este último caso de forma motivada.

Como puede comprobarse, ambos procedimientos parecen presuponer la informatización completa del contenido del Registro. Al respecto hay que señalar que la Ley de 2005 da una nueva redacción al artículo 238 de la Ley Hipotecaria, insertando en la redacción hasta entonces vigente, dos nuevos párrafos, que prevén la llevanza de los libros registrales por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido, dotados de un sistema temporal que deje constancia del momento en que el soporte papel se trasladó a soporte informático. El alcance de dicho precepto no es muy claro. Puede interpretarse como la obligación de llevanza simultánea de los libros del Registro en soporte papel e informático o bien como la opción por el soporte exclusivo informático. La interpretación que consideramos la jurídicamente correcta es la primera, como parece abonar, no sólo el sentido común, sino una interpretación sistemática de la Ley e, incluso, de las enmiendas presentadas (44). A nuestro juicio, el mantenimiento de la referencia a los «libros foliados y visados judicialmente» y al procedimiento a seguir en caso de destrucción de los libros, permite interpretarlo de este modo, consistiendo la novedad en la regulación del fechado necesario del pase de papel a soporte informático y en la necesaria simultaneidad de ambas llevanzas, respecto a lo que ya introdujo la Ley 24/2001, que impuso la obligación de digitalizar el contenido de los libros registrales. La interpretación contraria, esto es, entenderlo como una obligación de llevanza en exclu-

(44) Determinados Grupos Parlamentarios habían presentado enmiendas. El propio Grupo Socialista en el Senado presentó una enmienda que alteraba la redacción dada por el proyecto al artículo 238.1 y 238.2 de la Ley Hipotecaria, conforme a la cual: «El Registro de la Propiedad se llevará en soporte papel en Libros foliados y visados judicialmente. Igualmente los Libros del Registro de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles deberán llevarse por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido», justificada como «mejora técnica», que finalmente no se aprobó.

siva en soporte informático, lo cual no parece tener sentido, y supone un peligro para el principio de seguridad y conservación.

Asimismo se prevé la actualización permanente del contenido de los Libros, y se regula el Libro de entrada y su consulta telemática en los mismos términos que respecto del resto de los libros registrales (excluido el de Personas), modificando así el artículo 248 de la Ley Hipotecaria, que regulaba el Libro Diario.

Finalmente, se remiten al diseño reglamentario los procedimientos que permitan restringir el acceso a la información por razón de protección de la seguridad e integridad de las personas y los bienes, precepto este que, al estar integrado en un apartado específico, y no en el dedicado al acceso telemático, siembra la duda de su carácter general o limitado al acceso telemático.

Hasta el momento, y dada la novedad de la reforma, aún no ha habido apenas posicionamientos doctrinales posteriores a la reforma de 2005 (45).

(45) Cabe señalar que la doctrina que se había pronunciado sobre el proceso de informatización con anterioridad a esta última reforma había puesto de relieve, en unos casos, y desde una posición «defensiva», los «riesgos» de la informatización. Así, J. LÓPEZ MEDEL alertaba frente a la posible supresión de la labor calificadora del Registrador a la hora de ponderar el derecho a la intimidad y el derecho a la información y de posibilitar la creación de registros paralelos (*Organización funcional de los Registros. Informatización/Información...*, pág. 689; y *Ánalisis histórico...*, pág. 1812). Otras voces traducían una posición menos desfavorable *a priori* a la informatización. Así, J. M. MARTÍNEZ SANTIAGO subrayando cómo la misma permitiría atender, en tiempo real, los requerimientos sociales en materia de publicidad formal, desterrando el uso de la fotocopia de los asientos de la práctica registral (págs. 172-175). Y C. BALLUGERA GÓMEZ admitía que, en la práctica, «la amplitud de los datos contenidos en estos Indices, los constituye en una especie de duplicado del Libro de Inscripciones, si bien, no puede desconocerse su naturaleza auxiliar e instrumental que les otorga su caracterización como índices informatizados» y que «[...] con frecuencia cada vez mayor, se recurre al Índice Informatizado del Registrador para emitir la publicidad formal en nota simple informativa». El único límite sería la prohibición de acceso al núcleo central de la base de datos del Registrador, cuyo objeto es evitar su televaciado, manipulación y borrado. Y, «[...] por lo demás, el riesgo de que tal manipulación o televaciado se produzca, se previene de modo absoluto mediante la ruptura del nexo de comunicación entre solicitud y respuesta. Por ello, ha de entenderse, que salvada esta posibilidad, es posible que el registrador arbitre medios de acceso telemático al Índice Informatizado, con las adecuadas garantías en orden al origen de la solicitud». La ruptura del nexo de comunicación se lleva a cabo mediante un programa informático, como es, en el caso del Índice General Informatizado, el Bcir, que tiene como misión registrar y canalizar las peticiones de información de los registradores a la base de datos central, de modo, que por medio de ese programa, el registrador sólo tiene acceso a una parte determinada del banco de datos, sin que en ningún caso le sea posible obtener otras informaciones que las autorizadas, ni alterar su contenido». Un sistema como éste registra los peticionarios, canaliza la información exclusivamente a las partes de la base de datos de acceso autorizado, rompe el nexo de comunicación, impide la manipulación o televaciado y posibilita que la información se dé persona a persona (págs. 263-264). En 2004, J. DE ANGULO RODRÍGUEZ, F. CANALS BRAGE y J. L. GIMENO GÓMEZ-LAFUENTE llevaban a cabo una aproximación muy completa al fenómeno «en unos tiempos en los que los avances tecnológicos imponen nuevas formas de actuación, tiempos más reducidos de res-

En el debate parlamentario se argumentó acerca de si el proyecto de reforma suponía una «lucha corporativa» entre Registradores y Notarios, con notable virulencia, por cierto (46).

Algunos primeros comentarios aparecidos por parte de determinados Notarios interpretan que la reforma obliga a poner a su disposición por vía telemática en su integridad y sin coste los libros registrales (47).

Entre los primeros registradores que se han ocupado del tema, se ha tratado de «reconducir» la formulación legal, limitando el contenido registral al que se puede acceder telemáticamente, tanto por los terceros no cualificados como por las autoridades, funcionarios o empleados públicos, circunscribiéndolo a un nuevo fichero, construido a partir o al modo de los índices ya conocidos, e integrado por aquellos datos referidos a fincas y derechos, excluido todo dato referido a la persona diferente de la propia identificación del titular registral, contenidos en asientos vigentes, coincidentes con los que deben figurar en las notas simples. En definitiva, y en la práctica, el nuevo mecanismo de acceso telemático, con o sin intermediación, se reconduce a la publicidad del contenido de los índices, como una modalidad de la nota simple (48), o bien como una nueva forma de publicidad

puesta y accesos más directos al conocimiento», recalando, a su vez, la necesidad de optar por el máximo nivel de seguridad informática. Vaticinaban que, si bien hasta entonces las bases de datos eran utilizadas como mecanismo auxiliar, sin atribuirles un valor institucional como fuente autónoma de información jurídica, los Registros acabarían siendo informatizados por completo y que, por ello habría de hacerse un esfuerzo colectivo por homogeneizar y acelerar el proceso y resolver las cuestiones que fueran surgiendo, apuntando, entre otras, la necesidad de desarrollo reglamentario del artículo 222.11 LH, y considerando que en las peticiones remotas realizadas a través de Internet mediante los ficheros localizadores, debe, respecto de cada solicitud, constar al Registrador además de la identificación del solicitante y el interés alegado, el número total de fincas incluidas en la solicitud, y el número de Registros al que la misma ha resultado dirigida; o la conveniencia de una posible preclasificación del contenido sensible de las bases de datos (págs. 139-152).

(46) Véanse Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 315, de 2005, y del Senado, núm. 57, 2005.

(47) Así, en la revista *Notario*, noviembre-diciembre de 2005, se hace un breve comentario de esta reforma. V. PÉREZ DE MADRID CARRERAS (*Sin necesidad de su intermediación...*, págs. 162-163) e I. MARTÍNEZ GIL VICH (*Breve comentario del art. 238 LH —nueva redacción—*, págs. 164).

(48) Así, J. M. GÓMEZ VALLEDOR y A. VALERO FERNÁNDEZ-REYES ponen de manifiesto cómo las bases de datos registrales o repositorios pueden estar destinadas a sustituir la exhibición directa de los libros o de sus copias en papel o digitales, en cuyo caso proponen la denominación de «ficha inmobiliaria» o «nota simple informática». Consideran que el acceso telemático al contenido de los libros lo es a dichas fichas inmobiliarias de contenido tipificado o «página que reproduce el contenido registral relativo a la finca solicitada», y constituye, pues, una variedad de la nota simple. Consideran, pues, que el acceso telemático al contenido de los libros al que alude la reforma, en una interpretación sistemática del artículo 222 de la LH, no es un acceso a las bases gráficas escaneadas o directamente digitalizadas de los libros, «sino a los ficheros informáticos de las fincas, ya

registral (49), adicionando en su caso otra información que sea necesaria, en este último caso siempre con intermediación del Registrador. Con ello que-

lo sean en cuanto a tales o confeccionados al modo de notas simples informáticas actuales que figurarían en un repositorio». En cuanto al procedimiento, estiman que la página de acceso podría seguir siendo el FLOTI con las correspondientes adaptaciones técnicas. En cuanto al acceso telemático por autoridades y funcionarios, estiman que hay argumentos diferentes que respeto a los particulares que pudieran desvirtuar los riesgos del acceso directo a la reproducción gráfica: se podría presumir un conocimiento técnico suficiente para examinar y comprender el contenido de los asientos registrales (piensan, creemos, en los notarios, pues no podría decirse lo mismo de otras autoridades y funcionarios); se neutralizaría el riesgo para la privacidad derivada de la propia cualidad de los consultantes (si bien, pese a estar de acuerdo en líneas de principios, cabe puntualizar que la amplitud de la presunción de interés a toda autoridad o funcionario no descarta el riesgo de usos desviados); se satisfaría la necesidad que existe en ocasiones de acceder a asientos no vigentes (como por ejemplo, en el caso de solicitud de información por la Agencia Tributaria o la Tesorería de la Seguridad Social de datos, como la fecha de una enajenación anterior al titular vigente, o la cuantía y modo del pago del precio, que no constan en la ficha informatizada, a los que puede añadirse los apuntados en otro lugar de este trabajo, como el historial registral de una finca expedido a favor de las Comunidades Autónomas a efectos de averiguar las cantidades a pagar en los supuestos de descalificación de VPO, la requerida judicialmente para un procedimiento por alzamiento de bienes, blanqueo de capitales o de tipo similar, o la requerida por la Administración tributaria o urbanística tendente a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de dicho tipo o para asegurar la persecución de infracciones cometidas); o, finalmente, se posibilitaría la aplicación inmediata del sistema, dado que las bases gráficas están recuperadas en su totalidad (bien que con una calidad, consideran, cuestionable, no exenta de errores). Sin embargo, y a pesar de estos argumentos, sostienen que también en este caso el acceso previsto ha de entenderse referido a una página que contenga los ficheros informáticos de las fincas solicitadas, y no a la base gráfica. Consideran que la única diferencia, por tanto, con el acceso por terceros no cualificados consiste en que tiene lugar sin intermediación del Registrador; en que cabe el acceso directo al libro de entrada; y en que no es necesario alegar un interés legítimo. Por lo demás, el régimen de esta publicidad es el mismo que respecto de los terceros no cualificados, esto es, se circumscribe también a los asientos vigentes y no implica el acceso a las bases gráficas, sino a un archivo informático especialmente creado sobre la base del contenido de los índices informatizados de fincas y personas, todo ello sin perjuicio de poder incorporarse en supuestos especiales fotocopia digital de algún asiento vigente concreto según las normas generales de publicidad. No obstante, se apunta a la vez que los datos que actualmente constan en los índices por exigencia reglamentaria son insuficientes, por sí solos, para la elaboración de tales fichas, que requiere de una labor profesional pormenorizada y que, «dada la celeridad con que funciona el Servicio de Publicidad Electrónica (FLOTI) del Colegio de Registradores, cuyo tiempo medio de respuesta para la remisión telemática de publicidad es de quince horas (incluidas las nocturnas), no parece que exista una imperiosa necesidad de implantar de modo generalizado el sistema de fichas informatizadas como medio de publicidad, dados los riesgos que implica la recuperación general del archivo».

(49) F. CANALS BRAGE, en su brillante *Expedición de publicidad formal (con unas primeras y muy ligeras reflexiones sobre la publicidad telemática establecida por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad)*, admite que la digitalización prevista en la reforma de 2005 va más allá del Soporte Informático Literal, que es una reproducción fotográfica del libro correspondiente, en cumplimiento de la Disposición Transitoria decimonovena de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y que, si bien permite su tratamiento, mediante el correspondiente programa informático

daría asegurado el objetivo pretendido, facilitar la obtención de publicidad telemática en breve plazo o incluso *on line*, en el caso de autoridades, funcionarios y empleados públicos, con información sobre la situación jurídica actual de las fincas o derechos inscritos tratada profesionalmente y sin merma del derecho a la protección de datos. La construcción nos parece que encuentra un equilibrio entre publicidad y privacidad, *lege ferenda*, si bien el problema, a nuestro juicio, es de técnica legislativa, y es que no es fácil deducir todos estos «matices» de la redacción mucho más general de la Ley. Esto es, probablemente, en efecto, el legislador pretendía con el nuevo mecanismo alcanzar ese objetivo, y, en particular, agilizar el otorgamiento de publicidad

que transforme el archivo fotográfico en archivo de texto, susceptible de tratamiento, que puede facilitar enormemente el trabajo de emitir publicidad formal, carece de valor jurídico. La llevanza de los nuevos «Libros informáticos», sostiene, debe llevarse en un lenguaje que permita su permanente actualización, que requiere además la interrelación entre todos los Libros del Registro y asimismo con los Índices de personas y fincas, lo que es imposible de llevar a cabo mediante un sistema de digitalización, que en puridad no constituye la «llevanza por medios informáticos», aunque el soporte si lo sea. Considera, pues, que la Ley no impone el «traslado literal» del contenido de los Libros en papel a los Libros informáticos, que sería incompatible con la llevanza informática, permanentemente actualizada, e interrelacionada que se requiere, lo que se deriva además de la previsión de que el acceso telemático tenga lugar a la página que reproduce el contenido registral pero limitado a los asientos vigentes. En efecto, afirma, «no puede pensarse ni que el Registrador de la propiedad ha de llevar libros diferentes en función de las posibles personas que vayan a acceder a ellos, ni que debe estar pendiente en el momento de cada solicitud de la depuración de tales libros, para excluir lo que de ellos no estuviera vigente. Los libros informáticos son unos solos, deben actualizarse permanentemente, y estar accesibles en todo momento; ello exige que el Registrador de la Propiedad haga constar en ellos los datos estrictamente inmobiliarios y los excluya una vez que hayan quedado cancelados en los libros papel, *ergo*, hayan dejado de estar vigentes. Ello es lo único que tiene coherencia con la celeridad que a la actuación administrativa quiere dar la Ley 24/2005». Se trataría, pues, de una nueva forma de publicidad de los Libros del Registro, distinta de la exhibición, la certificación y la nota simple, lo que justifica que el legislador se desprecupe de los derechos a la protección de datos y a la intimidad, ya que el acceso a los mismos, una vez comprobado el interés o, en el caso de las autoridades y funcionarios, presumido —por lo que resulta lógico entonces que no se necesite intermediación—, no puede afectarles. «Por ello, en mi opinión, el Registrador de la Propiedad en cumplimiento de aquella Ley [la LOPD] debe abstenerse de trasladar a la “publicidad informática”, aquellos datos que no contribuyen a delimitar tal estado inmobiliario y que pueden suponer la infracción por su parte de los derechos a la protección de datos y a la intimidad. Máxime cuando tal exclusión no priva a los libros informáticos de cumplir plenamente su cometido, heredado de la fuente que proceden de asegurar el tráfico jurídico inmobiliario». Estos nuevos «libros informáticos», sí gozan de la fe del Registrador, si bien no de la del Registro en papel, que prevalece en caso de discrepancia. Por último, considera que el «soporte informático» no tiene efectos retroactivos, de modo que su llevanza debe empezar a contar desde el momento de su imposición legal, y que es imprescindible un desarrollo reglamentario que establezca el «contenido» de los Libros del Registro trasladable a tal soporte, y los medios técnicos que deben emplearse. En todo caso, reconoce que dicha labor puede llevarse a cabo mediante una reconversión de los «índices informatizados» o «bases de datos».

registral evitando problemas derivados de desfase entre la información registral y el negocio jurídico sobre la finca. Pero lo cierto es que la dicción legal dificulta este entendimiento: alude en el artículo 222.10 a «la manifestación de los libros» por medios telemáticos (y no la configura, pues, como una forma de expedición de notas simples, sino, aparentemente, de exhibición de los mismos); que implica el acceso «al contenido de los libros», sin referirse a aspectos concretos; que no se limita expresamente, en el caso del acceso sin intermediación por autoridades, funcionarios y empleados públicos, a los asientos vigentes (ya que este límite aparece en otro artículo, el siguiente, 222.bis LH, al regular el procedimiento de acceso de terceros no cualificados con intermediación, previéndose además en este caso el recurso contra la negativa injustificada «a manifestar los libros del Registro»). A ello ha de sumarse que la nueva redacción del artículo 238 no limita expresamente el contenido de los libros informatizados (50), ni los circunscribe a asientos vigentes, en una aparente generalidad orientada a una duplicidad, en papel y en soporte informático, de los libros registrales.

Ciertamente, el propio legislador asume que el acceso de terceros a la página que reproduzca el contenido del Libro se referirá sólo a asientos vigentes, lo que, salvo que resulta difícilmente compatible con la idea del acceso a la reproducción de un Libro digitalizado en su integridad. ¿Se piensa, acaso, en un sistema en que cada Registrador deba, para cada solicitud y en brevísimo plazo, depurar mediante tachado digital, la página o páginas a que se tiene acceso? ¿Resulta un sistema tan operativo? ¿Se piensa, por el contrario, en un «doble archivo informático», uno consistente en los Libros en papel digitalizados tal cual al que pueden tener acceso directo sin intermediación las autoridades, funcionarios y empleados públicos, con la consecuente obtención de información no proporcionada y lesión del derecho a la protección de datos, por una parte, y riesgo para la propia seguridad jurídica, en la medida en que no toda autoridad, funcionario o empleado público está cualificado para una lectura «profesional» de la información registral, por otra; y un segundo archivo, de contenido seleccionado y tratado profesionalmente, para el acceso por terceros no cualificados, permanentemente actualizado? ¿Quién y cómo llevará a cabo esa labor profesional? De esta forma, el legislador «ha puesto las cosas difíciles», dando poco juego a una necesaria conciliación entre publicidad registral y derecho a la privacidad, y abocando a un sistema que, interpretado con un alcance general, resulta difícilmente practicable, y, sobre todo, no se compadece con el contenido del derecho a la protección de datos, mereciendo

(50) Señala: «Los libros de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles deberán llevarse por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido. El Registro dispondrá de un sistema de sellado temporal que dejará constancia del momento en que el soporte papel se trasladó a soporte informático».

por tanto tacha de constitucionalidad, quedando, como única alternativa posible a una declaración tal un desarrollo reglamentario que sea a la vez respetuoso con la LH y con la LOPD.

No consiste, en todo caso, este trabajo en un posicionamiento a favor o en contra, y menos aún en una mediación entre posibles intereses corporativos, sino en una reflexión jurídica acerca de las luces y las sombras del sistema arbitrado desde la óptica del derecho a la protección de datos, apuntando algunas posibles soluciones jurídico-prácticas.

El sistema legalmente diseñado, a día de hoy, nos lleva a las siguientes apreciaciones desde la óptica de la protección de datos:

— En el caso de las solicitudes formuladas por terceros «no cualificados», identificados con firma electrónica, el acceso telemático consiste en el envío de una clave que da acceso durante veinticuatro horas «a la página que reproduzca el contenido registral relativo a la finca solicitada», contenido registral, «que se limitará a los asientos vigentes». Debe observarse que se prevé un procedimiento que permite constatar y dejar constancia de la identidad del solicitante (incluido el necesario uso de firma electrónica) y de la finalidad pretendida, que es objeto de control por parte del Registrador (hasta el punto de que, si entendiera que no ha quedado acreditado de modo suficiente dicho interés legítimo, podrá solicitar que se le complete éste), así como la adecuación de los datos (que son sólo los vigentes y, debe entenderse, necesarios al objeto de la consulta), lo que parece implicar que *no se accede a una copia digitalizada de los respectivos libros, sino a una información extractada, informatizada y depurada por el Registrador (lo que parece remitir a un uso ad extra de los Índices de los Registradores)*.

Teniendo en cuenta que los datos sobre identidad, finalidad y contenido de la consulta deben quedar archivados en el sistema informático, y que el Registrador mantiene su control sobre la publicidad registral, el mecanismo no plantea, a nuestro juicio, mayores inconvenientes desde el punto de vista de la protección de datos, sino tan sólo la necesidad de desarrollo reglamentario y la aprobación de las correspondientes aplicaciones informáticas, con una labor de guía, instrumentación y auxilio a llevar a cabo por la Dirección General de los Registros y del Notariado y por el Colegio de Registradores (51). Las solicitudes deben ser firmadas electrónicamente.

(51) No se ha optado, como se proponía por parte de diversas enmiendas de idéntico contenido (por influencia del Colegio de Registradores), por centralizar la recepción de las solicitudes de información y de la transmisión de información registral telemática en un portal único a cargo del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, responsable de un fichero localizador que contuviera los índices generales informatizados de las fincas, derechos, entidades o personas inscritas en los distintos Registros. El texto propuesto era el siguiente: «Las solicitudes de información registral que se cursen por medios telemáticos se centralizarán necesariamente en un portal único a cargo del

Además, y como ha apuntado la doctrina, la informatización podría ser una buena «excusa» para unificar criterios, a través de formularios con casillas, sobre qué intereses se consideran legítimos a la hora de obtener publicidad registral, dejando siempre una casilla para «otras finalidades», como actualmente hacer el sistema FLOTI, que deberán ser objeto de especial ponderación por el Registrador, y para informar a todo el solicitante de los principios a que queda sometido el posterior tratamiento y las responsabilidades en que puede incurrir por un uso desviado. Además, si se actúa como mandatario, debe consignarse la identidad del mandante, también en los casos en los que el encargo se presume. Asimismo, como se ha sugerido, debería permitir la autogeneración de un fichero que archivara las solicitudes, registrando los peticionarios y computando el número total de fincas incluidas en la solicitud, y el número de Registros al que la misma ha resultado dirigida, alertando así de los intentos de obtención masiva de datos para construir archivos paralelos. Además, hay que insistir en la pertinencia de caminar hacia el nivel más elevado de medidas de seguridad informática, incluso si desde el punto de vista de la normativa sobre protección de datos no es exigible el grado de protección alto, en la línea apuntada por la doctrina y por el propio Protocolo firmado por el Colegio de Registradores y la Agencia de Protección de Datos el 20 de diciembre de 2002, que, de arbitrarse, y ello es ciertamente posible, deben excluir cualquier género de riesgos para la integridad derivados de la manipulación, el televaciado o la destrucción de la base de datos.

— Sin duda, el mecanismo que plantea mayores dudas de constitucionalidad es el acceso sin intermediación previsto en el caso de autoridades, empleados o funcionarios públicos que actúen por razón de su oficio o cargo, a quienes se presume el interés en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos, y que pueden acceder al contenido de

Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a través del cual se producirá, mediante los formularios e instrumentos de ayuda precisos para facilitar las búsquedas, la recepción de solicitudes y la transmisión de información. Los Registradores están obligados a la remisión diaria de la información necesaria para mantener actualizados los ficheros localizadores a que se refiere el artículo siguiente. Los Registradores utilizarán la dirección electrónica que al efecto el Colegio les asigne para la recepción y remisión de publicidad a que se refieren los artículos anteriores. Ficheros localizadores. Los índices generales informatizados de las fincas, derechos, entidades o personas inscritas en los distintos Registros estarán constituidos por uno o varios ficheros localizadores informatizados, que permitan determinar el Registro en cuyo archivo se encuentran. Tales ficheros serán llevados por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, el cual promoverá la aplicación de nuevas tecnologías que faciliten el cumplimiento del principio de publicidad formal, para lo que supervisará la elaboración, distribución y mantenimiento de los equipos técnicos, de prestación de servicios y servidor web que considere necesarios, a cuyo mantenimiento colaborarán todos los Registradores, mediante las cuotas que al efecto se aprueben por dicho Colegio». Parece que un mecanismo tal pudiera ser de utilidad y es materia propia del desarrollo reglamentario.

los libros del Registro sin necesidad de intermediación por parte del registrador, previa identificación mediante firma electrónica, y respondiendo de que la consulta lo es en el cumplimiento estricto de las funciones que les atribuye la legislación vigente (52).

El precepto plantea muy serias dudas de compatibilidad con la normativa (orgánica, recordémoslo) sobre protección de datos. Se trataría en concreto de una comunicación de datos entre ficheros públicos. Dicha cesión no precisa del consentimiento del afectado, ya que la excepción al mismo puede llevarse a cabo bajo el amparo de una ley ordinaria, como permite el juego de los artículos 6.1 y 6.2 y 21 (en su versión mutilada tras la declaración de inconstitucional operada por la STC 292/2000 mutilado), excepción del consentimiento que, en este caso, se basa en el principio constitucional de seguridad jurídica al que sirve el Registro y que ampara la publicidad registral, cualquiera que sea su modalidad. No obstante, junto al principio de consentimiento juegan, como sabemos, los principios de finalidad y proporcionalidad. Garante de la vigencia de estos principios es el responsable del fichero, esto es, el titular del Registro en que se encuentre el Libro que contenga la información. Ahora bien, el mecanismo del acceso telemático sin intermediación priva de todo poder de control al Registrador, único profesional legalmente cualificado para, en el tratamiento profesional de la publicidad formal, efectuar un enjuiciamiento acerca de la concurrencia del interés legítimo-finalidad y de la necesidad-adecua-

(52) Dicho mecanismo generó un fuerte debate en la tramitación parlamentaria. En la tramitación en el Congreso de los Diputados se presentaron diversas enmiendas al precepto que nos ocupa, por parte de los Grupos Parlamentarios de Coalición Canaria, Partido Popular y de Esquerra Republicana que, en línea con las propuestas del Colegio de Registradores, postulaban la modificación del actual artículo 221 de la Ley Hipotecaria, en su redacción por Ley 24/2001, de 27 de diciembre, para reducir la presunción de interés en el conocimiento del estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos a toda autoridad judicial que actúe en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como al Ministerio Fiscal y al Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones públicas y, en directa relación, por la supresión de la posibilidad de acceso por parte de autoridades y funcionarios al contenido de los libros sin intermediación del Registrador. Consideraban, en sus respectivas justificaciones a la enmienda, que no hay ningún Registro Público al que ningún funcionario tenga, por el mero hecho de serlo, derecho a acceder a su contenido, cuando como en el caso del Registro de la Propiedad, contiene datos personales relevantes. Las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario de Ezquerri Republicana añadían que este principio se aplicaba, en especial, a «los profesionales funcionarios dominados por relaciones de clientela e intereses de parte» (en una referencia implícita evidente a los Notarios). Lo cierto es que su dudosa compatibilidad con el derecho a la protección de datos llevó incluso al Grupo Socialista a presentar una enmienda en el Senado conforme a la cual: «El acceso a los datos por las autoridades, empleados o funcionarios públicos a los que se refiere este apartado, se regirá en todo caso por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal», justificada, sin más, como «mejora técnica», que por cuestiones de pugna política, no fue aceptada.

ción de la solicitud de información, frente al sistema diseñado por la LOPD y frente a la insistencia de la propia LH de su obligación de informar y velar por el cumplimiento de las normas aplicables sobre la protección de datos de carácter personal, como señala el artículo 222.6 LH, que se ha afirmado rotundamente en las Resoluciones e Instrucciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en los informes y protocolos de la Agencia de Protección de Datos y en la jurisprudencia.

Se genera así un riesgo que excede con mucho lo establecido en el caso del de padrón municipal por la (por lo demás, constitucionalmente controvertida) disposición que hemos comentado páginas atrás: si en el mecanismo padronal el acceso se produce sólo por parte de un órgano administrativo concreto (la Dirección General de la Policía); para una finalidad determinada y pública (los expedientes de extranjería), y sólo a determinados datos que el propio sistema informático; por el contrario, la generalidad del sistema previsto en materia hipotecaria es absoluta, ya que, aparentemente, permite el acceso a cualquier autoridad, empleado o funcionario público (potencialmente, más de dos millones y medio de personas) para cualquier finalidad que requiera el conocimiento del estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos («por razón de su oficio o cargo» «en el cumplimiento estricto de las funciones que les atribuye la legislación vigente»), y a todos los datos («el contenido de los libros del Registro», sin la distinción entre datos patrimoniales o referidos a la persona, ni siquiera con la condición de que se trate de asientos vigentes).

El sistema, tal y como aparece diseñado, en esta aparente generalidad y prescindiendo por completo de todo poder de control, siquiera *prima facie* y con el juego de las presunciones, parece, pues, incompatible con el principio de adecuación, ya que facilita más datos de los necesarios, en la medida en que el acceso, sin más, al contenido de los libros supone, como vimos, acceso a información en la que figuran datos de diversa índole, muchos de ellos sin vigencia y/o innecesarios para la finalidad que motiva dicho acceso, sin que, a falta de intermediación del Registrador, puedan omitirse dichos datos. Sólo el Registrador tiene la competencia legal y la acreditada capacidad jurídica para discernir cuáles son los datos necesarios para cada finalidad y discriminar qué asientos son actuales, ciertos y vigentes, ya que no puede presuponerse que cualquier autoridad o funcionario está capacitado para una labor calificadora correcta. Asimismo, el mecanismo del acceso directo sin intermediación supone un grave riesgo para el principio de finalidad, ya que una posibilidad de acceso abierta sin control alguno a un colectivo tan inmenso de personas conlleva unas posibilidades de uso desviado muy elevadas y, con ello, de vulneración del derecho fundamental a la privacidad.

Téngase en cuenta a estos efectos que, además, conforme a ambos bloques normativos, y como vimos, cualquier infracción de estos principios

determina la responsabilidad patrimonial del Registrador (53), en su caso, disciplinaria (54), y, si se incurre en una conducta tipificada, penal (55). Añádase, finalmente, que en la normativa sobre protección de datos, en los casos de infracción muy grave, consistente en la utilización o cesión ilícita de los datos de carácter personal en que se impida gravemente o se atente de igual modo contra el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad que la Constitución y las leyes garantizan, el artículo 49 LOPD faculta al Director de la Agencia de protección de datos para ordenar la inmovilización de los ficheros, en caso de no ser atendido su requerimiento de cese, medida cuyo trascendente efecto sobre la seguridad del tráfico jurídico, en caso de dictarse respecto de un Registro público, no es necesario resaltar.

Parecen notorios los riesgos que genera el acceso directo sin intermediación para el derecho a la protección de datos. Si éstos son los riesgos, cabe cuestionarse cuáles son las ventajas a la productividad y la eficacia que pudieran extraerse, si bien ha de advertirse que, como señalamos páginas atrás, en la dogmática iusfundamental, una mayor eficacia no constituye un fundamento constitucional *per se* para legitimar el sacrificio de un derecho fundamental. Repárese que la Ley prevé, respecto de las solicitudes formuladas por sujetos privados, un plazo inusitadamente breve en materia de procedimiento administrativo de veinticuatro horas, previa comprobación de la finalidad de la solicitud, por lo que este régimen de acceso por terceros ya dota al sistema de una más que notable eficacia y agilidad, que podría estimarse también suficiente en el caso de las solicitudes por parte de autoridades, empleados o funcionarios públicos. Probablemente, en realidad, esta voluntad de acceso sin intermediación haya venido referida, en la *mens legislatoris*, al acceso por Notarios para permitir la constatación del estado de los bienes y derechos coetánea a la formalización de los negocios jurídicos sobre los mismos (respecto a los cuales de hecho ya existían mecanismos ágiles de colaboración que parecen haber excluido riesgos reales y no episódicos de fraude inmobiliario), pero lo cierto es que se ha llevado a cabo con una dicción amplísima.

La Ley ha establecido dos prevenciones:

— En primer lugar, que las autoridades, empleados y funcionarios públicos responderán de que la consulta se efectúa amparada en el cumplimiento estricto de sus funciones legales. Al respecto, no obstante, no debe olvidarse que en la LOPD el responsable del fichero es también y en todo caso responsable de las infracciones que puedan cometerse, amén de que suelen ser

(53) Artículos 19 LOPD y 296 a 312 LH.

(54) Artículos 43 a 49 LOPDP y 313 a 318 LH.

(55) Artículos 197 a 201 del Código Penal.

infracciones, las del derecho a la protección de datos, cuyo rastro e incluso cuyo conocimiento suele escapar al común de los ciudadanos, al que, además, difícilmente resulta económicamente rentable perseguirlas. Amén de lo genérico de esta referencia a la «responsabilidad» (¿disciplinaria? ¿patrimonial?). En este segundo caso, ¿cómo casa esta responsabilidad que se pretende personal con el régimen de responsabilidad directa de la Administración proclamado en el artículo 145 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común?

— En segundo lugar, se establece la prohibición de acceso sin intermediación al Índice de Personas, lo cual, a nuestro juicio, resulta digno de aplauso y de gran trascendencia, dado que, sin duda, el acceso a dicha información entraña, con mucho, el mayor riesgo para la privacidad de los ciudadanos, ya que es el que permite de manera más directa la construcción de perfiles económicos y la creación de ficheros acerca del patrimonio de las personas, que posteriormente segmentados y cruzados, tienen un gran valor económico y suponen una traba para el «anonimato» patrimonial de las personas, y, en determinados casos, para su propia seguridad personal.

Hemos puesto de manifiesto los riesgos que implica este acceso generalizado sin intermediación. Creemos que la previsión legal es susceptible de ser tachada de inconstitucional por suponer un atentado contra el derecho a la protección de datos, y, en concreto, al principio de adecuación englobado dentro del principio de «calidad de los datos», así como, más en general, en la medida en que contra la propia lógica del sistema, desprové al responsable del fichero de sus facultades de control que son, asimismo, garantías del derecho de los afectados. En todo caso, no es necesario recordar que el único competente para declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de una ley es el Tribunal Constitucional.

Tal vez sea posible (aunque, como advertimos, la Ley no facilita ese camino) una «reconducción del sistema», esto es, una interpretación sistemática y de conjunto de estas previsiones y de la normativa sobre protección de datos, que podría inspirar el posible desarrollo reglamentario, siguiendo las líneas antes apuntadas respecto el acceso por terceros no cualificados en lo que hace a la limitación del contenido del fichero informático al que se puede tener acceso sin intermediación, constreñido a asientos vigentes referidos tan sólo a la identidad del titular y a las fincas o derechos, cuyo conocimiento sea necesario con carácter general a los fines de la publicidad registral (precisando la solicitud de información adicional la intervención profesional del Registrador), y con respeto de las medidas de constancia, seguridad, almacenamiento de consultas, detección de consultas masivas, etc. Adicionalmente, y puesto que se habla del acceso a los libros, convendría explorar la posibilidad sugerida por algún autor, como vimos, sobre la conveniencia de una

posible preclasificación del contenido sensible (innecesario a los efectos de la publicidad) de las bases de datos, y al que no se accedería salvo por petición justificada y con la intermediación del Registrador, unificando criterios al respecto y llevándolo a la aplicación informática correspondiente. Además, y puesto que resulta a todas luces excesivo que cualquier empleado público, cualquiera que sea su función, pueda acceder al contenido del Registro, sería útil aplicarles las medidas de previa identificación y acreditación mediante clave de los posibles usuarios, cuya identidad quede registrada en el sistema informático tras una comprobación por parte del Colegio de Registradores de que, para el ejercicio de sus concretas funciones, puede ser necesario *prima facie* la consulta de datos registrales. Por lo demás, y frente a lo que ha defendido algún autor, resulta evidente que nada en la Ley conduce a pensar que exista una exención de honorarios, cualquiera que sea la modalidad de prestación del servicio, máxime cuando todo el proceso de informatización llevado a cabo hasta el momento, y el que habrá que desarrollar precisamente para dar cumplimiento a las reformas de 2001 y 2005, se ha hecho a expensas de cada Registrador y del Colegio de Registradores por aplicación del artículo 294 LH.

RESUMEN

PROTECCIÓN DE DATOS

En este trabajo se analizan las cuestiones que plantea la aplicación de la normativa sobre protección de datos a la publicidad registral. Se exponen las claves del derecho a la protección de datos, y las conclusiones del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal de la publicidad registral, para llegar a una serie de conclusiones sobre cada uno de los puntos de conexión entre la normativa registral y el derecho a la protección de datos. A la luz de estas conclusiones, se lleva a cabo un análisis particular del mecanismo de acceso directo por vía telemática instaurado por las reformas de la Ley Hipotecaria de 2001 y 2005, y de los problemas jurídicos que plantea al desproveer al Registrador de la Propiedad, como responsable del fichero, de la facultad de controlar que la publicidad registral obtenida mediante acceso

ABSTRACT

DATA PROTECTION

This paper analyses the issues raised by the application of data protection legislation to registry disclosure. It gives the keys to the right to data protection, and the conclusions of legislative, jurisprudential and doctrinal analysis of registry disclosure, and so reaches a series of conclusions about each of the connecting points between registration legislation and the right to data protection. In the light of these conclusions, a particular analysis is conducted of the mechanism for direct on-line access set in place by the 2001 and 2005 reforms of the Mortgage Act and the legal problems it poses by stripping the property registrar, as the data controller, of the power to ensure that on-line registry disclosure complies with the adequacy and purpose rules that are part and parcel of the right to data protection. Some possible le-

telemático es conforme a los principios de adecuación y finalidad que integran el contenido del derecho a la protección de datos. Al respecto, se avanzan algunas posibles soluciones jurídicas para conciliar, también en esta modalidad de acceso, la publicidad registral y el derecho a la privacidad.

gal solutions are put forward on this point for reconciling registry disclosure and the right to privacy in this mode of access as well.

(Trabajo recibido el 25-07-06 y aceptado para su publicación el 18-08-06)