

# 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

*SUMARIO:* I. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD.—II. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y LA LEGISLACION DE PROTECCION DE DATOS DE CARACTER PERSONAL.—III. DE LOS MODOS QUE TIENE EL REGISTRADOR DE EXPEDIR LA PUBLICIDAD FORMAL.—IV. LA POSICION DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE PUBLICIDAD FORMAL. SENTENCIAS DE 24 DE FEBRERO DE 2000, 12 DE DICIEMBRE DE 2000, 31 DE ENERO DE 2001 Y 7 DE JUNIO DE 2001.—V. INCIDENCIA DE ESTAS MATERIAS EN EL REGISTRO MERCANTIL.—VI. EL CONVENIO ENTRE EL COLEGIO DE REGISTRADORES Y ASEDIE.—VII. A QUIEN CORRESPONDE LA ELECCION DEL MEDIO DE EXPEDIR LA PUBLICIDAD FORMAL. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 9 DE ABRIL DE 2001.—VIII. EL ASESORAMIENTO EN RELACION CON LA PUBLICIDAD REGISTRAL.—IX. CONCLUSIONES.

## I. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD

La Constitución Española garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen (art. 18.1); al mismo tiempo establece que la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos (art. 18.2).

En este ámbito de protección del derecho a la intimidad debe encuadrarse el estudio de las relaciones entre el Registro de la Propiedad y la legislación de protección de datos de carácter personal.

No obstante, mucho antes de la Constitución, el legislador decimonónico ya advirtió la necesidad de regular el acceso a los datos del Registro de la

Propiedad, que a pesar de basarse en un principio esencial de publicidad, no por ello admite una publicidad indiscriminada.

Es cierto que el Registro de la Propiedad es público, y en ello se basan las presunciones derivadas de los asientos registrales, en particular la protección del tercero que de buena fe confía en lo que el Registro publica. En esto consiste la eficacia del Registro: se garantiza una única titularidad de la finca o derecho y con las cargas que constan en el folio abierto (arts. 13, 32 y 34 LH), de manera que al tercero que consulta el Registro no le son oponibles las causas de nulidad del título del transferente ni las cargas no inscritas.

Eso justifica la posibilidad de acceso al contenido del Registro. Ahora bien, tal posibilidad de acceso no es absoluta; tan sólo está dirigida a quien va a adoptar la posición de tercer adquirente. O dicho en otras palabras: el Registro es público para la finalidad para la que fue constituido: la seguridad en el tráfico jurídico, no para otros fines.

De ahí que tanto en la Ley Hipotecaria de 1861 (1) y en el Código Civil de 1889 se exigiera interés conocido para poder consultar los datos del Registro. Y por lo mismo no se contiene en la legislación hipotecaria —contrariamente a lo que pudiera pensarse— ninguna presunción de conocimiento general.

El artículo 222 de la Ley Hipotecaria, coincidente con el artículo 607 del Código Civil, establece que los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos.

La calificación del interés corresponde al Registrador, bajo su personal y exclusiva responsabilidad, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir en primera instancia ante el Juez de Primera Instancia correspondiente a la demarcación del Registro y en apelación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado (art. 228 LH). Esta decisión del Centro Directivo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, posibilidad sancionada por la jurisprudencia a diferencia del criterio sostenido en sede de recurso gubernativo.

El Reglamento Hipotecario contiene una serie de supuestos en los que el interés conocido se presume. Así, el artículo 332 en su párrafo 3.º establece que «quien desee obtener información de los asientos deberá acreditar ante el Registrador que tiene interés legítimo en ello. Cuando el que solicite la información no sea directamente interesado, sino encargado para ello, deberá acreditar, a satisfacción del Registrador, el encargo recibido y la identidad de la persona o entidad en cuyo nombre actúa. Se presumen acreditadas las personas o entidades que desempeñen una actividad profesional o empresarial re-

---

(1) Artículo 279: «Los Registros serán públicos para los que tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos».

lacionada con el tráfico jurídico de bienes inmuebles tales como entidades financieras, abogados, procuradores, graduados sociales, auditores de cuentas, gestores administrativos, agentes de la propiedad inmobiliaria y demás profesionales que desempeñen actividades similares, así como las entidades y organismos públicos y los detectives, siempre que expresen la causa de la consulta y ésta sea acorde con la finalidad del Registro».

La presunción de interés legítimo no exime, por tanto, al solicitante de la necesidad de expresar la causa de la consulta y de que el Registrador califique que dicha causa es conforme con la finalidad del Registro (2). El caso de los detectives no constituye una excepción.

---

(2) El acceso por parte de los detectives a la información registral ha planteado siempre problemas, ya que aquéllos entienden que su estatuto orgánico les exime de cualquier manifestación respecto de la finalidad de la consulta. Las quejas formuladas contra Registradores que se niegan a dar información generalizada de las personas físicas han sido siempre desestimadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado. Así ocurrió en la queja contra el Registrador de Tarragona, número 3, en la Resolución de 10 de marzo de 1998, en la que el Registrador se negó a dar información ante la solicitud de un detective, generalizada y sin expresión de causa, de la totalidad de los bienes que un determinado ciudadano tuviera inscritos; eso sí, dándole siempre la posibilidad de recurrir contra la decisión ante el juez de Primera Instancia. En dicha resolución, ante la queja formulada por un detective contra la actuación del Registrador de la Propiedad de Tarragona, número 3, don Francisco Javier Gómez Gállico, ante su negativa a expedir nota simple informativa de todos los bienes que pudieran estar inscritos a nombre de una persona determinada, la Dirección General de los Registros y del Notariado recordó la necesidad de que los Registradores cumplan las instrucciones sobre publicidad formal dictadas por el Centro Directivo, en particular las siguientes: a) La Resolución-Circular de 8 de abril de 1983, sobre control de identidad de los solicitantes y medidas de conservación, seguridad e integridad de los libros del Registro, según la cual, «cuando el que solicita la información no sea directamente interesado, sino encargado para ello por quien lo es, debe acreditar, a satisfacción del Registrador, dicho encargo»; b) la Resolución-Circular de 12 de junio de 1985, según la cual «podrá dispensarse de la justificación del encargo a profesionales del Derecho, oficinas públicas y entidades financieras cuando la información que directamente soliciten se refiera personas o fincas concretamente relacionadas con la legítima actividad de tales profesionales, oficinas o entidades»; c) la Instrucción de 5 de febrero de 1987, sobre publicidad en los Registros de la Propiedad, según la cual: «...se pondrá de manifiesto el contenido de los libros del Registro a quienes tengan interés, a juicio del Registrador, en conocer el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos. El Registrador podrá dispensar la justificación del interés a las personas o entidades cuando la obtención de la información registral constituya el objeto específico de sus actividades profesionales o empresariales o sea elemento esencial para su regular desenvolvimiento (entidades y organismos públicos, entidades financieras, profesionales del Derecho, detectives, gestores, agentes de la propiedad inmobiliaria, informadores comerciales, verificadores de fincas y demás profesionales que desempeñen actividades similares). Cuando la persona o entidad que solicite la información registral no sea portadora de un interés directo, el Registrador podrá exigirle la acreditación del encargo recibido y la concreción de éste a personas o fincas determinadas (...). Los Registradores establecerán el tipo de control que estimen oportuno acerca de la identidad y datos personales de quienes solicitan la manifestación de los libros del Registro»; d) la Resolución de 31 de agosto de 1987, sobre informatización de

La Instrucción de 17 de febrero de 1998 sobre principios generales de publicidad formal y actuación de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles en caso de petición en masa (BOE de 27 de febrero de 1998) exige que la solicitud de datos personales sin relevancia patrimonial se realizará con expresión del interés perseguido, que ha de ser conforme con la finalidad del Registro y que deberá calificar el Registrador. La finalidad del Registro está definida en la propia Instrucción: la investigación jurídica en sentido amplio, patrimonial y económica (crédito, solvencia y responsabilidad) así como la investigación estrictamente jurídica encaminada a la contratación o a la interposición de acciones judiciales, pero no la investigación privada de datos no patrimoniales. Es decir, que lo importante es que el detective exprese al Registrador la finalidad perseguida con la información, y que dicha finalidad

---

los índices, en cuyo artículo 4.º estableció que «los Registradores, a fin de facilitar la publicidad formal y por consulta del índice General Informatizado, podrán suministrar noticia de la existencia de titularidades registradas en cualquier Registro a favor de personas físicas o jurídicas determinadas, siempre que aprecien interés en el peticionario de tal dato y sin que ello prejuzgue la misma calificación en el Registro o Registros donde haya de obtenerse la exhibición, nota simple o certificación correspondientes»; e) la Instrucción de 29 de octubre de 1996, sobre medios técnicos en materia de comunicaciones entre Registradores y Ordenación de sus Archivos (BOE de 9 de noviembre de 1996) que impuso el control por parte de un Registrador de la Propiedad de la causa por la que se solicite la publicidad instrumental proporcionada por el Servicio de índices del Colegio de Registradores, tal como exige el artículo 398.c) del Reglamento Hipotecario; f) La Instrucción de 17 de febrero de 1998, sobre principios generales de la publicidad formal y actuación de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles en caso de petición en masa (BOE de 27 de febrero de 1998), según la cual la publicidad formal es una publicidad profesional, lo que implica «que no podrán consistir en dar conocimiento indiscriminado del patrimonio de las personas o publicidad en masa. Quien desee obtener información de los asientos deberá acreditar ante el Registrador que tiene interés legítimo en ello, de acuerdo con el sentido y función de la institución registral, si bien en el ámbito mercantil dicho interés se presume (...) Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles deberá cumplir las normas aplicables sobre protección de datos de carácter personal. La solicitud de datos personales sin relevancia patrimonial se realizará con expresión del interés perseguido, que ha de ser conforme con la finalidad del Registro». Todo ello no es sino desarrollo de lo dispuesto en los artículos 607 del Código Civil («El Registro de la Propiedad será público para los que tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos anotados o inscritos»), 221 de la Ley Hipotecaria («Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos»), y 227 del mismo cuerpo legal («Los Registradores no expedirán certificaciones sino a instancia, por escrito, de que, a su juicio, tenga interés conocido en averiguar el estado del inmueble o derecho real de que se trate, o en virtud de mandamiento judicial»). A la vista de estas normas, el Centro Directivo entiende que lo que procede frente a la negativa de un Registrador de la Propiedad a expedir nota simple informativa es el recurso previsto en el artículo 228 de la Ley Hipotecaria. Contra la decisión del Juez de Primera Instancia es contra lo que podría recurrirse —en su caso— en apelación ante esta Dirección General de los Registros y del Notariado. En consecuencia, declara que no procede la queja formulada contra el Registrador.

sea acorde con la propia del Registro. Lo que el detective no podrá hacer es guardar silencio en absoluto sobre el motivo de la petición; pero si lo expresa, será responsabilidad suya la veracidad de la afirmación: el Registrador no tiene por qué realizar averiguaciones sobre la verdad intrínseca de la afirmación realizada, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el solicitante frente al titular. Lo que sí hará es calificar si el motivo es acorde con la finalidad del Registro.

Por tanto, en principio, el artículo 19 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (que faculta al detective para obtener información y pruebas sobre hechos privados, siempre que no se atente contra el derecho al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen o al secreto de las comunicaciones) no excluye a los detectives de la necesidad de manifestar al Registrador el interés legítimo a que se refieren los artículos 607 del Código Civil y 221 y 227 de la Ley Hipotecaria y del control de las normas sobre protección de datos de carácter personal.

La exigencia de interés conocido tiene como lógica consecuencia que el Registrador en ciertos supuestos no deba dar a conocer la totalidad del contenido del asiento registral. Se puede no tener interés para conocer nada del asiento registral o para conocer algún extremo.

Esto también fue vislumbrado desde la primitiva Ley Hipotecaria. Así, el artículo 280 de la Ley de 1861, ya estableció que: «Los Registradores pondrán de manifiesto los Registros en la parte necesaria a las personas que, a su juicio, tengan interés en consultarlos, sin sacar los libros del oficio y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación». El actual artículo 222.1 de la Ley Hipotecaria se pronuncia en prácticamente los mismos términos (3), lo que demuestra que ha sido un criterio hipotecario sostenido a lo largo de las reformas. Desde el comienzo del Registro, la publicidad formal no se extiende en principio a todos los datos del asiento, sino tan sólo a la parte necesaria, a juicio del Registrador, para satisfacer el interés del solicitante.

Tras la Constitución, la importancia de la calificación del interés legítimo se acentúa. Se eleva a rango constitucional la protección del derecho del titular registral a que los datos obrantes en el Registro no sean objeto de publicidad sin causa justificada.

Hay que advertir que esta protección va dirigida fundamentalmente a las personas físicas, sea pública o privada, que es quien ostenta el derecho a la intimidad personal y familiar; no a la persona jurídica. Como señala VICENTE GIMENO SENDRA (4) es con relación a la persona física cuando deben extre-

---

(3) Tan sólo habla de Oficina en lugar de «Oficio».

(4) GIMENO SENDRA, VICENTE, «El Registro de la Propiedad y el derecho a la intimidad», en *Revista La Ley*, 11 de junio de 1997 y Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña, núm. 76, noviembre-diciembre de 1997.

marse las exigencias del respeto a la esfera íntima, donde debe regir el principio de proporcionalidad, de manera que cualquier restricción de la misma debe sujetarse a tres criterios: legalidad, jurisdiccionalidad y necesidad.

Así con relación a la persona jurídica podríamos entender que la calificación del interés por el Registrador debe ser más flexible, de manera que sólo denegará la información cuando afecte a las personas físicas que integran aquélla o cuando la solicitud de la información no se adecue con la finalidad de seguridad en el tráfico a que responde el Registro.

Para GIMENO SENDRA junto a la esfera íntima cabe distinguir una esfera privada (integrada por datos o informaciones no íntimas pero que el individuo sólo desea que sean conocidas por determinada persona o grupo reducido de personas, rigiendo respecto de ella el secreto profesional) y la esfera pública (integrada por informaciones no íntimas que el sujeto desea poner en conocimiento del público en general). Pues bien, entiende este autor que el derecho a la intimidad también puede verse afectado en estos ámbitos. Ocurre así cuando se interconexonan datos que dan a conocer aspectos de la personalidad que el sujeto emisor de la información nunca habría desvelado. En este sentido las bases de datos públicas, en tanto se utilicen para fines distintos de los previstos o en tanto en cuanto sus informaciones se ponen en conocimiento de personas ajenas a los naturales usuarios o destinatarios de tales bases, inciden en la esfera privada o derecho a la intimidad del titular de dicha información.

¿Cuáles son estas informaciones que afectan a la intimidad de la persona física en el ámbito del Registro de la Propiedad?

Son muy numerosos los datos registrales que se pueden considerar «sensibles», esto es, afectantes a la intimidad de la persona y respecto de los cuales el solicitante normalmente no tendrá interés en conocer, porque no afectará a la finalidad para la cual se dirige al Registro, que es la obtención de información para la realización segura de una transacción inmobiliaria. Normalmente serán supuestos de información no jurídica.

Podemos así señalar las siguientes:

- a) filiación del titular registral, sobre todo si es extramatrimonial o adoptiva;
- b) domicilios, salvo que el solicitante lo necesitare para practicar notificaciones en virtud de contratos inscritos (caso del acreedor hipotecario);
- c) estado civil (especialmente la separación o divorcio) en cuanto que es el Registro Civil la institución competente en esta materia, de manera que el Registro de la Propiedad cumplirá informando si la titularidad es privativa, ganancial o perteneciente a algún tipo de comunidad;
- d) motivos determinantes de ciertas anotaciones preventivas, como las de querella (en las que bastaría con dar a conocer la existencia de una

- querella que puede afectar a la validez del título, pero no el delito que se imputa al titular registral);
- e) asientos caducados; es el caso de las anotaciones preventivas de embargo, canceladas por cualquier motivo (desestimiento, pago, caducidad, etc.), en la medida que en nada afecta a la seguridad de la transacción inmobiliaria la situación de impago en que incurriera el titular registral con anterioridad (5);
  - f) situaciones de incapacidad reflejadas únicamente en el Libro de Incapacitados (incapacitaciones, quiebras, suspensiones de pagos) por no existir bienes inscritos del titular registral; en tal caso la información del Libro de Incapacitados debe servir únicamente para facilitar la calificación del Registrador respecto de títulos presentados con posterioridad, pero no podrá ser objeto de publicidad formal aisladamente, esto es, desconectada de finca alguna.

En todas estas materias regirán los principios que veíamos con anterioridad de legalidad, jurisdiccionalidad y necesidad. En principio, el Registrador no deberá expedir publicidad formal respecto de ellas, salvo que tal información esté prevista en una Ley, lo solicite un juez en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales o exista alguna razón excepcional justificativa.

## II. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y LA LEGISLACION DE PROTECCION DE DATOS DE CARACTER PERSONAL

La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD) en su artículo 2.2.a) excluía de su ámbito de aplicación a los Registros de la Propiedad y Mercantiles, al establecer que «el régimen de protección de los datos de carácter personal que se establece en la presente Ley no será de aplicación a los ficheros automatizados de titularidad pública cuyo objeto, legalmente establecido, sea el almacenamiento de datos para su publicidad con carácter general».

En interpretación de este precepto, la Exposición de Motivos de la citada Ley insistía en la exclusión de su ámbito de aplicación de los datos «que constituyen información de dominio público o recogen información, con la finalidad precisamente de darla a conocer al público en general, como pueden ser los Registros de la Propiedad o Mercantiles».

---

(5) En este sentido, la Agencia de Protección de Datos no admite que el fichero de morosos de las entidades financieras (tal es el caso de ASNEF) de información de impagos producidos con más de seis años de anterioridad, salvo que el crédito aún no esté prescrito.

Bajo la vigencia de la LORTAD no estaban los Registradores obligados a cumplir la legislación de datos de carácter personal. No obstante lo cual, el Colegio de Registradores de la Propiedad firmó, con el Director de la Agencia de Protección de Datos, el protocolo de 3 de noviembre de 1994, de colaboración e información entre ambas entidades públicas.

En virtud de dicho Convenio se acordó:

- a) El Registrador deberá tener presentes las normas de protección de datos de carácter personal, potenciando la publicidad económica o patrimonial en relación, es decir, previa exclusión de los datos que reseña la inscripción que pudieran afectar a la intimidad o privacidad, excluyendo la copia telemática o magnética de los asientos.
- b) Un control especial por parte del Registrador en caso de petición de datos en masa. Se insta así a que en la información en masa, que es donde más riesgos de manipulación de la información existen, se lleve a cabo el análisis de la personalidad del solicitante, y en este sentido se recomienda la petición de un escrito firmado que lo identifique y exprese la causa y el medio de publicidad solicitado (convencional, magnético o telemático), ya que aunque el Registro es un archivo vivo y la publicidad tiene una vigencia en el tiempo limitada, su obtención puede dar lugar a publicidad extrarregistral engañosa y a la duplicidad de archivos en contra de las disposiciones legales. Aquí también se instaba a valorar la necesidad de restricción de datos a los puramente económicos o patrimoniales, sin que se puedan extraer otros, como domicilios.
- c) Control también específico en los casos de peticiones de datos relativos al patrimonio de las personas; de manera que salvo interés conocido (judicial, Administración Pública, bancario) el suministro de todos los datos relativos al patrimonio de una persona, física o jurídica, exigiría el control de la identidad de la persona del peticionario, la expresión de la causa y el archivo de la solicitud a disposición del titular registral, potenciando la consulta derecho a derecho o acto a acto para evitar las intromisiones en la intimidad o privacidad, excluida la literalidad de los asientos.
- d) En conclusión, se establecía que el acceso a las bases de datos excluidas de la LORTAD deberá garantizar el control del solicitante de la información y el uso a que se destina, adoptando las técnicas adecuadas para evitar el acceso indiscriminado, en masa o al patrimonio de las personas físicas, y siempre con pleno respeto a los datos sensibles, intimidad y privacidad en la forma definida legalmente, de tal suerte que este nuevo cuerpo legal informe la actividad registral.



El criterio legal de excluir de su ámbito a los Registros de la Propiedad y Mercantiles ha variado en la vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPDGP), que ha derogado a la anterior. En ella sí se consideran incluidos los Registros de la Propiedad y Mercantiles, por exigencias de la Directiva 95/46/CE, que amplía el ámbito de aplicación de la protección de ficheros informáticos a algunos archivos públicos. En consecuencia, los principios orientadores del Protocolo antes referido, pasan a ser ahora legalmente exigibles, ya que existe un absoluto sometimiento de los Registros de la Propiedad y Mercantiles a la Ley 15/1999.

Esto supone la aplicación de las siguientes normas:

- a) Los datos de carácter personal contenidos en los Registros no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquéllas para las que los datos hubieran sido recogidos (art. 4.2). Así ocurriría, por ejemplo, si los datos del Registro de la Propiedad se cedieran masivamente a otras entidades públicas o privadas con finalidad de reventa o comercialización, pues ésta es una finalidad incompatible con la del propio Registro. Esto justifica la prohibición contenida en la legislación hipotecaria en relación a la incorporación de la publicidad registral obtenida a bases de datos para su comercialización (art. 222.2 inciso último de la Ley Hipotecaria). Veremos posteriormente que esta norma no rige con relación al Registro Mercantil, al menos con relación a los datos relativos a las personas jurídicas.
- b) Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados (art. 4.5). Es el caso de las anotaciones de embargo caducadas, a la que hacíamos referencia con anterioridad.
- c) El tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento del afectado, salvo que los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero al que se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado (art. 6.2). Esto supone que la cesión de datos registrales para satisfacer las necesidades del tercero en orden a dotarle de seguridad en el tráfico jurídico no necesitan del consentimiento del interesado, pero sí para la cesión de datos con finalidad distinta (realización de estudios, cesión a otras entidades públicas o privadas, etc.).
- d) El responsable del fichero (esto es el Registrador) deberá adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración,

- pérdida, tratamiento o acceso no autorizado (art. 9.1). Esto justifica las disposiciones legales y reglamentarias de carácter hipotecario, que obligan al Registrador a adoptar las medidas necesarias para evitar la manipulación o televaciado del archivo del Registro (art. 222.2 de la Ley Hipotecaria y 332.2 del Reglamento).
- e) El interesado (es decir, el titular registral) tiene derecho de acceso, esto es, de solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén realizar (art. 15.1). Esto significa que el Registrador deberá dar gratuitamente al interesado información sobre los datos de carácter personal contenidos en el Registro, si así lo solicita el titular registral, así como de las informaciones que de los mismos haya expedido, en su caso. En este sentido, tiene sentido la exigencia de que el Registrador archive las solicitudes de publicidad formal, de forma que se pueda conocer la persona del solicitante, su domicilio y DNI o NIF durante un período de tres años (artículo sexto de la Instrucción de la DGRN, de 17 de febrero de 1998).
  - f) El interesado (es decir, el titular registral) tiene derecho de rectificación, de forma que serán rectificadas o cancelados en su caso, los datos de carácter personal que resulten inexactos o incompletos (art. 16.2). Esto es congruente con el derecho de todo titular registral a rectificar los datos registrales de conformidad con las normas hipotecarias sobre cancelación y rectificación de asientos. Al existir consentimiento del titular registral y, salvo que afecte la rectificación a derechos de terceros, tal derecho de rectificación no tendrá impedimento alguno (cfr. arts. 40 y 82 de la Ley Hipotecaria).
  - g) El interesado (nuevamente el titular registral) tendrá derecho de indemnización en caso de daño o lesión en sus bienes o derechos por incumplimiento de la LOPDCP (art. 19.1). Aunque en principio este derecho de indemnización en los ficheros de titularidad pública es exigible de acuerdo con la legislación reguladora del régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas (art. 19.2), el régimen de responsabilidad personal de los Registradores de la Propiedad, por ser más específico, deberá prevalecer.

### III. DE LOS MODOS QUE TIENE EL REGISTRADOR DE EXPEDIR LA PUBLICIDAD FORMAL

Precisamente porque la expedición de publicidad formal puede incluir datos sensibles y porque el interés del solicitante puede no extenderse a la

totalidad de los extremos contenidos en el asiento, es por lo que la determinación del medio de llevar a cabo la publicidad formal no puede depender en exclusiva de la decisión del solicitante. Así, en determinados supuestos, el Registrador puede entender no legitimado al solicitante para obtener una nota o certificación literal de los asientos o para acudir a la exhibición directa de los libros.

Inicialmente la legislación hipotecaria tan sólo admitió como medios de publicidad formal, los dos siguientes:

- a) La manifestación de los libros, aunque sin sacarlos de la oficina y con las precauciones necesarias para asegurar su conservación (art. 280 de la Ley Hipotecaria de 1861); el Reglamento de 1861 aclaró que los libros del Registro sólo se pondrían de manifiesto durante el tiempo en que el Registrador no los necesitase para el servicio de la Oficina (art. 226) y que los particulares que consulten el Registro podrán sacar las notas que consideren oportuno, pero sin copiar los asientos (art. 227);
- b) o mediante certificación, única forma de acreditar frente a tercero la libertad o gravamen de los bienes inmuebles o derechos reales (art. 281).

Así se mantuvo en la reforma de 1909 y de 1944-1946. Fue el Reglamento Hipotecario de 1947 el que al regular la manifestación de los libros, añadió que «no obstante, a instancia de parte legítima y a título de manifestación por escrito, sin garantía, los Registradores podrán facilitar nota simple informativa de los asientos del Registro o de los datos que consten en los mismos» (art. 332).

La nota simple informativa es por tanto una creación reglamentaria, y es concebida como una forma de manifestación de los libros del Registro y con el mismo alcance que la exhibición directa de los mismos, esto es, bajo la responsabilidad del interesado y sin responsabilidad por parte del Registrador.

Debemos llegar nada menos que hasta la Ley 7/1998, de 13 de abril, de Condiciones Generales de la Contratación, que en su Disposición Adicional segunda modificó los artículos 222, 253 y 258 de la Ley Hipotecaria, para que la nota simple informativa tuviera rango legal. De hecho, en el sentido de la reforma, la nota simple estaba destinada a sustituir en pleno a la exhibición directa de los libros, aunque como veremos después en el siguiente epígrafe, no lo va a entender así la jurisprudencia. Y es que la exhibición directa de los libros siempre fue interpretada muy restrictivamente por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

El artículo 332 del Reglamento Hipotecario de 1947, admitía, en efecto, que la manifestación del contenido de los libros se hiciera mediante exhibi-

ción directa de los libros o por nota simple informativa sin garantía. La Instrucción de la Dirección General, de 5 de febrero de 1987, básica en la materia, aún admitió que la exhibición pudiera hacerse mediante la presentación de los libros o mediante fotocopia de los folios que se desee consultar, que serán retirados por el Registrador después de la consulta. Pero entiende que para el mejor cumplimiento de la exigencia legal de conservación de los libros, la presentación directa de éstos tendrá carácter excepcional y se reducirá a aquellos casos en que concurran razones especiales que la justifiquen.

El nuevo artículo 222 de la Ley Hipotecaria, tras recoger en su párrafo 1 el contenido total del antiguo artículo 222, que no se modifica, y establecer que los Registradores pondrán de manifiesto los libros del Registro en la parte necesaria a las personas que, a su juicio, tengan interés en consultarlos, sin sacar los libros de la oficina y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación, añade siete nuevos párrafos, sancionando los siguientes principios en materia de publicidad formal:

- a) El principio de tratamiento profesional de la publicidad formal (apartado 2 inciso primero).
- b) La prohibición de acceso directo a los archivos de los Registros y la incorporación de la publicidad registral obtenida a bases de datos para su comercialización o reventa (apartado 2 inciso segundo).
- c) El valor jurídico de la publicidad formal (apartado 3) con independencia de que sólo la certificación genere responsabilidad (apartado 5 y art. 296 apartado 5).
- d) El carácter extractado de la publicidad formal, sin perjuicio de los supuestos legalmente previstos de certificaciones literales a instancia de autoridad judicial, administrativa o de cualquier interesado (apartado 4) (6).
- e) El contenido predeterminado de la nota simple informativa (apartado 5).
- f) La necesidad de que los Registradores velen por el cumplimiento de las normas aplicables sobre la protección de datos de carácter personal (apartado 6).
- g) El reconocimiento de la función de asesoramiento del Registrador como íntimamente relacionada con la publicidad formal (apartado 7).
- h) La libertad de elección del Registrador a través del cual obtener la publicidad formal y la obligatoria interconexión de todos los Registradores de la Propiedad al efecto (apartado 8).

---

(6) En la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Condiciones Generales se introdujo la posibilidad también de certificaciones literales a instancia de los interesados, cuando en el Proyecto tan sólo se preveía a instancia de las autoridades judiciales y administrativas.

La Reforma del Reglamento Hipotecario llevada a cabo por Real Decreto de 4 de septiembre de 1998, desarrolló estos principios en los siguientes términos:

- a) La posibilidad de que la publicidad formal se obtenga por medios telemáticos (art. 332.2).
- b) Presunción de interés legítimo para obtener información registral de entidades relacionadas con la contratación inmobiliaria, siempre que expresen la causa de la consulta y ésta sea acorde con la finalidad del Registro (art. 332.3).
- c) El contenido predeterminado de la nota simple informativa no impide que también pueda referirse a determinados extremos solicitados por el interesado, si a juicio del Registrador se justifica suficientemente el interés legítimo (art. 332.5 inciso segundo).
- d) La necesidad de que los Registradores tengan constancia de la identidad de los solicitantes de la publicidad formal y del motivo de la solicitud (art. 332.9), que deberán conservar al menos durante tres años como exige la Instrucción de la DGRN, de 17 de febrero de 1998.
- e) La interconexión entre Registradores se extiende también a los Registradores Mercantiles entre sí y con los de Propiedad (art. 332.8).
- f) La necesidad de que los Registradores velen por el cumplimiento de las normas aplicables sobre la protección de datos de carácter personal fue interpretada reglamentariamente como obligación de exigir su cumplimiento y como prohibición de atender solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada. Y esto es lo que fue objeto pronto de combate por parte de las entidades representativas de los intereses de las empresas de información comercial, como estudiamos a continuación.

#### IV. LA POSICION DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE PUBLICIDAD FORMAL. SENTENCIAS DE 24 DE FEBRERO DE 2000, 12 DE DICIEMBRE DE 2000, 31 DE ENERO DE 2001 Y 7 DE JUNIO DE 2001

Cuatro han sido las sentencias del Tribunal Supremo sobre la reforma del Reglamento Hipotecario en materia de publicidad formal llevada a cabo por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, todas ellas de la sección sexta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. La primera de ellas, a mi juicio, y pese a las explicaciones de la Sala, sostuvo un criterio distinto que las tres siguientes:

1.º La primera de todas ellas fue la sentencia de 24 de febrero de 2000 (7), dictada en recurso 526/1998 en demanda formulada por varios Notarios a título particular (8), la cual rechazó de plano la pretensión de los recurrentes sobre la nulidad del artículo 332 del Reglamento Hipotecario, sin hacer interpretación alguna que la matizara, a diferencia de las sentencias posteriores (9).

Esta sentencia dijo que no podía tomarse en consideración la alegación de los recurrentes respecto de la discrepancia entre exhibición de los libros y exhibición de su contenido, ya que «obviamente lo que tiene interés para los particulares es el contenido de los libros, no éstos en sí mismos, y de otra parte la referencia al contenido de los libros como objeto de exhibición coincide con la regulación contenida en los artículos 222 y siguientes de la Ley Hipotecaria, en lo que a la forma en que debe realizar el Registrador tal manifestación atañe. El propio artículo 222.2 se refiere a la manifestación del contenido de los asientos, coincidiendo en este punto con lo dispuesto en la norma reglamentaria».

En definitiva, sancionaba en esta materia no sólo el respeto al principio de jerarquía normativa en la reforma reglamentaria sino su racionalidad, en cuanto al interesado lo único que le interesa es el contenido del Registro y no los libros.

Sin embargo, el Tribunal Supremo sorprendentemente cambió pronto su criterio.

2.º La sentencia de 12 de diciembre de 2000 (10) se dictó en el recurso contencioso-administrativo número 519/1998, a instancia de la Asociación Española de Información Comercial (ASEICO) que impugnó el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, de modificación del Reglamento Hipotecario, en cuanto a los siguientes preceptos:

- a) Artículo 332.1, para que los Registradores pongan de manifiesto directamente los libros del Registro y no solamente del contenido de los mismos;
- b) el artículo 332.2, en cuanto incluye una prohibición de acceso directo a los libros del Registro;

---

(7) Ponente: JOSÉ MANUEL SIEIRA MÍGUEZ.

(8) JOSÉ LUIS CARVAJAL GARCÍA-PANDO, FERNANDO RODRÍGUEZ PRIETO, LUIS RUEDA ESTEBAN y JOSÉ MARÍA MOUTAS CIMADEVILLA.

(9) Pese a las explicaciones de las sentencias posteriores, que entendieron que con ello no se hacía sino desarrollar lo dicho en la primera, parece insostenible que el Tribunal Supremo, en tan reducido período de tiempo, en la misma sección, aunque con ponentes distintos, no sostenga idéntica posición en todas las sentencias sobre la materia.

(10) Ponente: JESÚS ERNESTO PECES MORATE.

- c) el artículo 332.6, en cuanto a que los Registradores pueden velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos pero no exigir su cumplimiento;
- d) el mismo artículo 332.6, en cuanto a la prohibición de que los Registradores atiendan las solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada.

La Sección sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la citada sentencia de 12 de diciembre de 2000, tras afirmar la legitimación de ASEICO para impugnar el Real Decreto (11), declaró la nulidad del artículo 332.6, afirmando que:

- a) no es cometido de los Registradores de la Propiedad exigir el cumplimiento de las normas vigentes de protección de datos de carácter personal sino de informar y velar por su cumplimiento;
- b) en este sentido no pueden negarse a atender solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada, salvo que deban hacerlo en aplicación de las demás normas sobre publicidad e información; el mero hecho de ser masivas o indiscriminadas no justifica su rechazo.

En cuanto a los demás párrafos del artículo 332, mantuvo su validez, rechazando la pretensión de la entidad recurrente, considerando que están ajustados al artículo 222 de la Ley Hipotecaria, pero exigió —cosa que no había hecho en la sentencia de 24 de febrero de 2000—, que se interpretasen de la siguiente manera:

- c) los Registradores tienen el deber de poner de manifiesto los libros del Registro, y no solamente su contenido;
- d) subsiste la posibilidad de exhibición directa de los libros, que sería una forma de publicidad distinta de la manifestación del contenido de los libros del Registro prevista en el artículo 222 de la Ley y apartado cuarto del artículo 332 del Reglamento, esto es, distinta de la nota simple y de la certificación;
- e) no cabe más limitación en la exhibición de los libros del Registro de la Propiedad que la derivada de lo que fuera necesario y del interés legítimo en la consulta al prudente juicio del Registrador;

---

(11) Siguiendo un criterio contrario al que sostuvo la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de junio de 1990 (Az 5622) que desestimó una pretensión idéntica de ASEICO por la que se pretendía la declaración de nulidad de la Instrucción de la DGRN, de 12 de junio de 1985, en cuanto impedía el acceso directo de los informadores comerciales al Registro.

- f) el artículo 332.2 no conculca el principio de jerarquía normativa si no se le da más alcance que el de prohibir el acceso directo a los archivos de los Registradores pero no a los libros.

Quizá la afirmación más polémica de la sentencia es la de que no es cometido de los Registradores de la Propiedad exigir el cumplimiento de las normas vigentes de protección de datos de carácter personal sino de informar y velar por su cumplimiento, ya que no se aprecian las diferencias entre velar por el cumplimiento de las normas de protección de datos (dicción de la ley) y exigir su cumplimiento (dicción del Reglamento, que la interpretación jurisprudencial rechaza).

Es cierto que en la tramitación parlamentaria se suprimió la frase del proyecto de ley de reforma del artículo 222.6, contenida en la Disposición Adicional segunda de la Ley de Condiciones Generales, que establecía que el Registrador «no atenderá las solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada». El sentido del legislador era no establecer cortapisas a esta posibilidad, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la calificación del interés del solicitante por el Registrador (12).

Pero no es menos cierto que si el Registrador debe velar por que se apliquen las normas de protección de datos de carácter personal (y por tanto porque no se cedan datos sensibles sin consentimiento del interesado) y debe comprobar el interés legítimo en el alcance de la información solicitada en cada caso, muy difícil es que pueda tolerar la publicidad en masa o indiscriminada.

En esto puede decirse que la sentencia ha dejado las espadas en alto, y que sólo por vía de convenio —como luego veremos está trabajando hoy en día ASEDIE y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España— puede conjugarse el derecho de las empresas de información comercial a obtener la publicidad en masa y la exhibición directa de los libros, con el deber de los Registradores de velar por el cumplimiento de la legislación de datos de carácter personal y de calificar el interés legítimo del solicitante.

3.º La sentencia de 31 de enero de 2001 (13), en el recurso 507/1998, al que se acumuló el número 525/1998, el primero a instancia de la Asociación Foro Notarial, y el segundo siendo demandante la Libre Asociación de

---

(12) La enmienda 118 del Grupo Parlamentario Catalán al artículo 222.6 de la Ley Hipotecaria, que fue aceptada, solicitó la supresión de la previsión relativa a las solicitudes en masa o indiscriminada, «toda vez que la introducción de conceptos jurídicos indeterminados no parece afortunada y, en segundo término, porque parece más oportuno dejar a la discrecionalidad del Registrador, en la calificación del interés de las personas que solicitan la publicidad registral, el acceder o no a dicha solicitud.

(13) Ponente: JESÚS ERNESTO PECES MORATE.



Notarios Joaquín Costa. Esta sentencia, la que más ha afectado a la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998, en cuanto al número de preceptos afectados, confirmó el criterio de la sentencia de 12 de diciembre de 2000, en materia de publicidad formal y posibilidad de acceso a los libros del Registro.

En efecto entiende que los apartados 1 y 2 del artículo 332 del Reglamento Hipotecario no son contrarios a Derecho si se interpretan respetando lo dispuesto categóricamente en el artículo 222 de la Ley Hipotecaria. Insiste esta sentencia en que la reforma de la Ley Hipotecaria por Ley 7/1998 rechazó la pretensión del proyecto de Ley de sustituir la expresión «los Registradores pondrán de manifiesto los libros del Registro» por la de «los Registradores pondrán de manifiesto *el contenido* de los libros del Registro». Al subsistir la redacción original debe entenderse que los Registradores deben poner de manifiesto los libros del Registro y no meramente su contenido, de manera que existen dos formas diferentes de publicidad: la primera (arts. 222.1 LH y 332.1 RH) a través de la puesta de manifiesto o exhibición de los libros del Registro en la parte necesaria que a su juicio tenga interés legítimo en consultarlos, y la segunda (arts. 222.2 LH y 332.4 RH) a través de la expedición o libramiento de notas simples y certificaciones del contenido de los asientos registrales (14).

4.º Finalmente, la sentencia de 7 de junio de 2001 (15), en el recurso contencioso-administrativo número 467/1998, a instancia del abogado Eduardo Rodríguez González, en su propio nombre y Derecho, reproduce los mismos argumentos (16) que las dos anteriores en orden a afirmar la validez del artículo 332, párrafos 1 y 2.

Sin embargo, contiene una importante afirmación en orden a la validez de los párrafos 5 y 6 del mismo artículo, cuya validez, también en este recurso, se había puesto en entredicho.

El recurrente sostenía la nulidad del inciso primero del artículo 332. 5 del Reglamento tras la reforma de 4 de septiembre de 1998, por entender que la referencia a que la nota simple es un extracto *sucinto de los asientos vigentes* relativos a la finca objeto de manifestación, no estaba amparada legalmente. El Tribunal Supremo sostiene lo contrario y entiende que la publicidad regis-

---

(14) Yerra aquí la sentencia que tan sólo distingue dos formas de publicidad registral, a saber: manifestación de los libros por un lado, y nota simple y certificación por otro, ya que en realidad la nota simple nació como forma de manifestación de los libros. En realidad las dos formas de publicidad son la manifestación sin responsabilidad del Registrador y la certificación bajo su responsabilidad; la primera, a su vez, admite tres variantes: presentación física de los libros; exhibición al solicitante de fotocopia de los mismos, que luego será retirada, y nota simple informativa sin garantía.

(15) Ponente: JOSÉ MANUEL SIEIRA MÍGUEZ.

(16) A veces de forma tan literal que se refiere a la «asociación demandante» como si del recurso de Foro Notarial y Asociación Joaquín Costa se tratase.

tral, a través de la nota simple informativa, tiene como fin conocer el contenido de aquélla respecto de situaciones vigentes y que tal configuración tiene su amparo legal en el artículo 225 de la Ley Hipotecaria que explicita el contenido de la nota simple, que no puede alcanzar a derechos no vigentes, sino tan sólo identificación de la finca, identidad del titular o titulares y la extensión, naturaleza y limitaciones de los derechos inscritos, así como restricciones o prohibiciones afectantes a los titulares.

Lo que interesa al tráfico jurídico —dice la sentencia— es el estado de los bienes inmuebles y derechos reales constituidos sobre los mismos, a los que no afecta el contenido de los derechos que hayan sido definitivamente cancelados y que se refieren a situaciones inexistentes, y por tanto irrelevantes.

También combatía el recurrente la necesidad de expresión de la causa y finalidad de la consulta como requisito necesario para obtener la información registral a que se refieren los artículos 332.3 y 332.5, párrafo segundo del Reglamento Hipotecario. Y entiende que la necesidad de que en la solicitud consten tales extremos es necesario para que el Registrador pueda calificar la concurrencia de interés legítimo y para que pueda velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos de carácter personal.

Respecto de la calificación del interés, el Tribunal Supremo *realiza obiter dicta* una interpretación del interés conocido o legítimo (al que se refiere la Ley y el Reglamento Hipotecario) de forma amplia, como un concepto más amplio que el de interés directo, y en este sentido entiende que no es exigible un interés en un procedimiento administrativo o judicial concreto, sino que basta un interés no contrario a Derecho. En cualquier caso, reitera (17) que son los Registradores quienes deben apreciar la legitimación del solicitante de la publicidad registral.

## V. INCIDENCIA DE ESTAS MATERIAS EN EL REGISTRO MERCANTIL

En el ámbito de los Registros Mercantiles, y en particular con relación a los depósitos de cuentas, las restricciones a la posibilidad de publicidad en masa son aún menores, en la medida de que las personas jurídicas no están protegidas por la legislación de protección de datos de carácter personal (aunque sí los datos de las personas físicas integrantes de las mismas) y de que no existe ningún precepto legal que la prohíba, salvo la adecuación a la finalidad misma del Registro como instrumento de protección del tráfico que impide la cesión de los datos para finalidades distintas.

---

(17) Como ya señalara la sentencia de 16 de junio de 1996.

A) El no sometimiento de las personas jurídicas a la legislación de protección de datos de carácter personal ha sido confirmado por el informe de la Agencia de Protección de Datos, de 19 de enero de 2000, en la consulta formulada por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España sobre el FLEI (Fichero Localizador de Entidades Inscritas), esto es, sobre la posibilidad de que se puedan consultar vía internet los datos del Registro Mercantil.

La Agencia de Protección de Datos entiende que aunque los Registros de la Propiedad y Mercantiles se encuentran sometidos a la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal contenida en la Ley 15/1999, la cesión de datos del Registro Mercantil (a diferencia del Registro de la Propiedad) a través de internet será posible, siempre y cuando se produzca en el ámbito de la finalidad atribuida al propio Registro, por lo que sólo admite la consulta a través de denominaciones de empresarios individuales o sociales, sin que quepa la existencia de búsquedas referidas a personas físicas (18).

Y lo justifica en que en lo referente a los datos de las personas jurídicas, el tratamiento de los datos no se encuentra sometida a la legislación de protección de datos de carácter personal.

Cuestión distinta, hay que insistir, es el Registro de la Propiedad. De ahí que el Colegio de Registradores haya configurado la consulta de los datos de los Registros de la Propiedad a través del sistema FLOTI (Fichero Localizador de Titularidades Inscritas) que, a diferencia del FLEI, no es más que un sistema de petición de notas simples por internet, de manera que no existe una base de datos a la que se pueda acceder de inmediato y sin control del interés.

En esta materia del control de la legislación de datos de carácter personal por el Registrador Mercantil se pronunció también la Agencia de Protección de Datos respecto de la pretendida reforma del artículo 12 del Reglamento del Registro Mercantil a través de la Disposición Adicional única del Real Decreto 1867/1998 (19) (que quiso introducir los nuevos apartados 4 a 9 del art. 12) entendiendo que ya era suficiente la regulación del régimen de privacidad en atención a la publicidad formal del Registro Mercantil contenida en el vigente artículo 12.3 del Reglamento del Registro Mercantil (20). Es decir, considera suficiente dejar a la responsabilidad del Registrador Mercantil la atención a consultas en masa o el control de la publicidad sobre datos personales, en base al criterio de que la finalidad de los datos que se custo-

---

(18) Discutible es que estando publicados en el BORME los datos del Registro Mercantil, y existiendo empresas que en base a los datos publicados en el citado BORME ofrecen información vía internet de cargos personas físicas, no puedan hacer lo mismo los Registradores.

(19) Finalmente, declarada nula por falta de dictamen preceptivo del Consejo de Estado en la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2000.

(20) Informe de 12 de agosto de 1998.

dian y exteriorizan en el Registro Mercantil es la de otorgar seguridad al comercio, sin que puedan servir para finalidades distintas.

B) La no existencia en el ámbito del Registro Mercantil de ningún precepto expreso que prohíba la publicidad en masa, es un argumento irrefutable.

De hecho, en el Proyecto de Ley de Condiciones Generales, en su Disposición Adicional segunda, la reforma del artículo 222 de la Ley Hipotecaria incluía a los Registradores Mercantiles.

El Proyecto establecía que «se prohíbe a estos efectos el acceso directo por cualquier medio, físico o telemático a los archivos de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles (...)». La referencia a los Registradores Mercantiles se suprimió durante la tramitación parlamentaria (21), como también vimos ocurrió con la referencia a la prohibición de publicidad en masa.

El artículo 12.3 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, es la única norma que trata la materia, y se limita a señalar que «los Registradores Mercantiles calificarán, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de las normas vigentes en las solicitudes de publicidad en masa o que afecten a los datos personales reseñados en los asientos».

Es por tanto, el Registrador Mercantil el que en cada caso y bajo su responsabilidad calificará el cumplimiento de la normativa. En este sentido puede servir de orientación la Instrucción de la DGRN, de 17 de febrero de 1998, sobre publicidad en masa, anterior por tanto a la reforma legal operada por Ley 7/1998, de 13 de abril, que no por ello está derogada. Aunque ley posterior deroga a norma anterior sobre todo si es de rango inferior, a mi juicio no existe contradicción con el criterio legal favorable a la publicidad en masa. Precisamente dicha Instrucción parte de la base de la posibilidad de peticiones en masa, que incluso da nombre a la citada Instrucción (22).

Los criterios del Centro Directivo aún pueden servir de orientación a los Registradores a la hora de cohonestar la posibilidad de las peticiones en masa con la obligación de velar por el cumplimiento de las normas de protección de datos y de la calificación del interés.

---

(21) La enmienda 115 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán fue aceptada. Se justificaba en que la referencia a los Registradores Mercantiles tenía difícil encaje en ese artículo y en que «no parece comprensible que los datos publicados por organismos oficiales y registros públicos cuya finalidad es facilitar la contratación dando seguridad a los derechos reales mediante su publicidad, no puedan ser incorporadas a bases de datos que están sometidas a inspección y control permanentes según lo establecido por la Ley Orgánica 5/1992».

(22) Instrucción de 17 de febrero de 1998 de la DGRN sobre principios generales de publicidad formal y actuación de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles en caso de peticiones en masa (BOE de 27 de febrero de 1998).

Así podrían destacarse los siguientes criterios de la Instrucción en vigor:

- a) Deben excluirse de la publicidad en masa los datos carentes de trascendencia jurídica (datos sensibles).
- b) Debe rechazarse una publicidad en masa con la finalidad de formación de Registros paralelos con fines exclusivos de comercialización o reventa (23).
- c) Sí debe aceptarse la publicidad masiva, entre otros casos que juzgue conveniente el Registrador, cuando lo faculte alguna disposición legal; se satisfaga un interés público o exista un convenio de colaboración con el Colegio de Registradores.
- d) Debe garantizarse por el solicitante que el tratamiento de datos no afectará a la normativa sobre protección de datos y que se conocerá la fuente de la información.
- e) Deben conservarse por los Registradores las solicitudes de publicidad formal, al menos durante tres años, de manera que se pueda conocer la persona del solicitante, su domicilio y DNI o NIF.

#### IV. EL CONVENIO ENTRE EL COLEGIO DE REGISTRADORES Y ASEDIE

Siguiendo la idea de que en el ámbito del Registro Mercantil es menos rigurosa la aplicación de la legislación de protección de datos de carácter personal, dado que las personas jurídicas no están directamente protegidas por ella (aunque sí los datos de las personas físicas integrantes de las mismas) y de que no existe ningún precepto legal que la prohíba, unido al principio jurisprudencial de que no puede excluirse siempre y en todo caso el acceso a los libros registrales, resultará que será el Registrador Mercantil el que en cada caso, y siguiendo los criterios expresados en el punto anterior, el que juzgará la posibilidad o no de la publicidad en masa que solicitada en atención a la propia finalidad del Registro de garantizar la contratación en el tráfico mercantil.

Para facilitar la homogeneidad en el criterio de los Registradores, se hace necesario que el Colegio de Registradores realice convenios con las asociaciones representativas de las entidades dedicadas a la información comercial. Con ello se trataría de evitar calificaciones discrepantes por parte de los

---

(23) Esto significa que no habrá impedimento en la expedición de publicidad en masa cuando el solicitante no se limite a duplicar el archivo, sino que incorpore un valor añadido a la información registral, por ejemplo, aportando un informe comercial o relacionándolos con otros datos.

Registradores, agilizar la expedición de la información registral, a la par que el sometimiento de las empresas de verificación comercial y contable a una serie de requisitos que garanticen que la cesión de datos no se realiza en contra de la finalidad del Registro Mercantil, ni va a servir para la creación de registros paralelos.

Precisamente con esta finalidad y para impedir un tráfico inexacto o ilegal de datos, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España va a suscribir con la Asociación Multisectorial de Información (ASEDIE), un convenio por virtud del cual se regule y facilite al obtención de información sobre depósito de cuentas y sobre sociedades mercantiles contenidas en los Registros Mercantiles, ya directamente, bien telemáticamente a través del servidor Web de dichos Registros, en base a los siguientes criterios:

- a) No limitación del número de peticiones que puedan realizarse, siempre que se canalicen a través de los sistemas gestionados por el Colegio (24).
- b) Expedición de la información registral de forma inmediata cuando se realice a través del servidor Web de los Registros; y con un flujo no inferior a 50 depósitos cuando se despachen en soporte papel.
- c) Los depósitos de cuentas deberán estar disponibles para su publicidad formal en masa antes del 31 de diciembre de cada año.
- d) Constancia en la información comercial realizada por las empresas asociadas a ASEDIE del Registro Mercantil como fuente (25).

Si se cumplieran estos requisitos, se garantizaría, a mi juicio, la adecuación de la información comercial paralela a la finalidad del Registro, que es la seguridad del tráfico, con independencia del mayor o menor número de peticiones que se realicen. Lo importante no es tanto la reventa posterior de la información por las empresas de información comercial: lo esencial es que figure el Registro Mercantil como fuente de información para que el interesado, si quiere, acuda al origen de la información para contrastarla fehacientemente y que la información esté actualizada o exista la advertencia de su no actualización (es decir, que no se genere una información inexacta en contra de la seguridad del tráfico).

---

(24) Con ello se pretende evitar limitación por razón del número o del importe de la información, pero siempre que se realice a través de procedimientos telemáticos que no colapsen el Registro, por ejemplo, realizando las peticiones masivas por la noche.

(25) Lo ideal sería que en el convenio estuviera prevista la información registral continuada para garantizar que no circula una información registral inexacta.

VII A QUIEN CORRESPONDE LA ELECCION DEL MEDIO  
DE EXPEDIR LA PUBLICIDAD FORMAL. LA SENTENCIA  
DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 9 DE ABRIL DE 2001

La consecuencia lógica de excluir la publicidad indiscriminada de los datos registrales; de entender que el Registrador debe velar por el cumplimiento de los datos de carácter personal; que la publicidad formal exige un tratamiento profesional sin que pueda llevarse a cabo sistemáticamente mediante la reproducción literal de los asientos; y la necesidad de calificar el interés legítimo, llevó a la doctrina de la DGRN a entender que era el Registrador quien debe elegir el medio de expedición de la publicidad formal cuando el interesado optaba por la manifestación de los libros.

Así lo determinaba expresamente el artículo 332.2 del RH antes de la reforma, al establecer que: «El Registrador, en cada caso, determinará la forma de manifestación, de acuerdo con la exigencia legal de observar las precauciones convenientes para asegurar la conservación de los libros y evitar su posible daño» (26).

La cuestión se plantea con relación a la manifestación de los libros, más que con relación a las certificaciones. Si el interesado quiere una certificación, el problema se limita a la calificación por parte del Registrador del interés conocido y de si éste o las normas sobre protección de datos sensibles autorizan para certificar de los extremos solicitados. Pero tratándose de manifestación de los libros del Registro, el Registrador puede entender que la exhibición directa de los libros perjudica la llevanza del Registro o que puede atentar contra las normas de protección de datos. En este caso, lo lógico es permitir al Registrador que sustituya la exhibición directa de los libros por un nota simple informativa en extracto.

La jurisprudencia había mantenido este criterio. Puede así citarse por todas, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de marzo de 1997, que había confirmado la Resolución de la DGRN, de 28 de julio de 1994, por entender que es al Registrador al que el artículo 332 del RH atribuye la facultad de elección de la forma de manifestación del Registro, facultad que podría calificarse de potestad discrecional, aunque no arbi-

---

(26) Según el Consejo de Estado, en observación no esencial a la reforma de 4 de septiembre de 1998, la elección del procedimiento de manifestación debía articularse como opción del consumidor y no como opción del Registrador, ya que de esta manera se reforzarían más los derechos de los consumidores (dictamen de 9 de julio de 1998, pág. 11). Para no ir en contra de su observación no esencial, no se hizo referencia alguna al tema. Sin embargo, a mi juicio, el tema sigue igual, y además el debate era innecesario, pues la elección por el Registrador no era una novedad de la reforma. El criterio del Consejo de Estado además no tenía en cuenta que la elección por parte del consumidor impedía velar al Registrador por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos de carácter personal.

traria, de manera que si se usara no con criterios objetivos sino con criterios subjetivos, podría impugnarse su decisión. Además esta sentencia se basaba en que no hay ningún precepto que obligue al Registrador a otorgar fotocopias de las hojas registrales.

La jurisprudencia más reciente, aún manteniendo este criterio, ha aclarado que esta facultad del Registrador de decidir sobre la forma de manifestación de los libros tiene que estar justificada y no puede consistir en una prohibición generalizada de exhibición de los libros.

Así ha ocurrido con la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de 9 de abril de 2001 (27).

Dicha sentencia se pronunció en recurso contencioso-administrativo contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 8 de julio de 1996, que revocó la Resolución de la DGRN, de 23 de febrero de 1993, dando por tanto razón al Juzgado de Primera Instancia de Osuna que por auto de 17 de septiembre de 1992 estimó el recurso frente a la denegación de la Registradora de Osuna a la exhibición de libros del Registro a un abogado.

En efecto, la Registradora de Osuna había denegado a un abogado en ejercicio la exhibición directa de los libros, ofreciéndole tan sólo la posibilidad de obtener la manifestación de los libros a través de nota simple informativa.

El abogado interpuso recurso ante el Juez de Primera Instancia de Osuna, conforme al artículo 228 de la Ley Hipotecaria, el cual por auto de 17 de septiembre de 1992, dio la razón al recurrente, entendiendo que el Registrador podrá determinar, en cada caso, conforme al artículo 222 de la Ley Hipotecaria y 332 de su Reglamento, la forma de manifestación, de acuerdo con la exigencia legal de observar las precauciones convenientes para la conservación de los libros y evitar su posible daño, pero para ello habrá que estar a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, sin que en el caso concreto objeto del recurso se hubiera justificado las razones que impidieran la exhibición directa. En el auto se hace referencia a la Instrucción de la DGRN, de 12 de junio de 1985, que si bien hace referencia a que la exhibición de los libros se reducirá a aquellos casos en que concurran circunstancias excepcionales que la justifiquen, entiende el Juzgado que es en atención a la necesidad de velar para que no puedan acceder a los datos del Registro personas que no tengan un interés legítimo, pero eso no puede en absoluto predicarse respecto de la actuación profesional de un Letrado.

Doña Rocío AGÜERO RUANO, Registradora de la Propiedad de Osuna, interpuso recurso de alzada ante la DGRN contra el citado auto, por entender que el párrafo 2.º del artículo 332 del Reglamento Hipotecario (28) faculta

---

(27) Ponente: FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO.

(28) En su redacción anterior a la Reforma de 4 de septiembre de 1998.



al Registrador —y no al particular— para determinar la forma de manifestación; a su juicio, los particulares tienen derecho de acceso al contenido de los libros del Registro, pero no a la forma en que esa manifestación puede tener lugar, sin que ese derecho se hubiera denegado en el caso objeto del recurso.

La DGRN por Resolución de 23 de febrero de 1993 estimó el recurso de la Registradora y revocó el auto del Juzgado, por entender que el artículo 332 del Reglamento distingue dos formas de manifestación del Registro, mediante exhibición directa de los libros o nota simple informativa, cuya elección corresponde al Registrador en cada caso concreto. De esta decisión exclusiva del Registrador —insiste la Resolución— se hace eco la Instrucción del propio Centro Directivo, de 12 de junio de 1985 y 5 de febrero de 1987, que al tiempo que reitera el carácter excepcional de la exhibición directa de los libros, señala que la exhibición podrá llevarse a cabo mediante la presentación de los libros o mediante fotocopia de los folios que se desee consultar, que será retirada por el Registrador después de la consulta.

Lo cierto es que, en efecto, éste había sido siempre el criterio de la DGRN, no sólo en las Instrucciones antes citadas, sino en la resolución de los recursos de alzada frente a las decisiones de los Registradores de no expedir fotocopias o de no admitir la exhibición directa: la forma de manifestación corresponde decidirla al Registrador, reduciéndose la exhibición o la fotocopia a aquellos casos en que concurran circunstancias excepcionales.

Recurrida en vía contencioso-administrativa la decisión de la DGRN (29), el TSJ de Andalucía, en sentencia de 8 de julio de 1996, estima el recurso y declara nula la Resolución de 23 de febrero de 1993, en base a que la decisión del Registrador sobre la forma de manifestación debe atender al caso concreto, mientras que la decisión recurrida era el acuerdo de que genéricamente la exhibición de los libros se haría por nota simple informativa; esto es, la prohibición genérica de exhibición directa de los libros. Y entiende que de la Ley y el Reglamento Hipotecario no puede desprenderse que el Registrador tenga la facultad de prohibir, de forma genérica, la exhibición de los libros. Además cita el derecho constitucional al acceso a los archivos y Registros administrativos (art. 105 de la Constitución) (30).

---

(29) Ya vimos que frente al criterio jurisprudencial de considerar al margen del procedimiento contencioso-administrativo la impugnación de las Resoluciones de la DGRN en expedientes gubernativos contra la calificación de los Registradores, precisamente por tratarse de materias de Derecho privado, ni la jurisprudencia ni el propio Centro Directivo han dudado nunca en la admisión del recurso contencioso-administrativo contra las Resoluciones de la DGRN en materia de denegación de publicidad formal, quizá por entender que en esta materia prevalece la configuración del Registro como servicio público, sin que la materia pueda encuadrarse propiamente en el Derecho Civil o Privado.

(30) Poco afortunada es esta referencia cuando el Registro de la Propiedad y el Registro Mercantil son Registros jurídicos, de efectos frente a terceros, en los que juega

Finalmente, el Tribunal Supremo en sentencia de 9 de abril de 2001 resuelve el recurso de casación frente a la anterior sentencia del TSJ de Andalucía, confirmándola, y por tanto dando razón al recurrente en contra del criterio de la Registradora y de la DGRN.

Esta sentencia se basa en su decisión en las sentencias del mismo Tribunal Supremo (misma Sección sexta de la Sala tercera) relativas a la reforma del Reglamento Hipotecario, de fechas 12 de diciembre de 2000 y 31 de enero de 2001, por las que se había interpretado que el artículo 332.1 del Reglamento, para guardar el principio de jerarquía normativa y ajustarse al artículo 222 de la Ley —en su redacción tras la reforma de la Ley 7/1998, de 13 de abril— (31) no debe impedir el acceso de los particulares a los libros del Registro: «tanto el precepto legal como el reglamentario —dice la sentencia— imponen a los Registradores el deber de poner de manifiesto los libros del Registro y no meramente su contenido».

También podemos destacar al respecto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de 22 de enero de 2000, contra la denegación por parte del Registrador de Gandía (32) de una solicitud de nota simple de asientos registrales por fotocopia efectuada también por un abogado.

El Registrador se basaba en la doctrina de la DGRN y en la jurisprudencia, en concreto en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de marzo de 1997, que había confirmado la Resolución de la DGRN, de 28 de julio de 1994, por entender (como vimos anteriormente) que es al Registrador al que el artículo 332 del RH atribuye la facultad discrecional de elección de la forma de manifestación del Registro. Además esta sentencia se basaba en que no hay ningún precepto que obligue al Registrador a otorgar fotocopias de las hojas registrales.

El Juzgado de Primera Instancia de Gandía, en recurso interpuesto al amparo del artículo 228 de la Ley Hipotecaria, confirmó la denegación de la nota simple por fotocopia, ya que dicha cuestión había sido ya decidida por

---

el control del interés legítimo y son competencia del Estado (art. 148.1.18 de la Constitución) cosa que no sucede en los Registros administrativos, de meros efectos de publicidad noticia, en los que no hay control del interés en el solicitante y son competencia de las Comunidades Autónomas.

(31) Curioso es que el Tribunal haga referencia a un texto normativo que no estaba en vigor en el momento en que la Registradora de Osuna denegó la exhibición directa de los libros, cuando debió aplicar el antiguo artículo 332, párrafo segundo del Reglamento Hipotecario, que ni siquiera es citado en la sentencia.

(32) En realidad la denegación fue realizada por la Registradora interina del citado Registro, pero el Registrador titular don CARLOS PÉREZ-MARSA fue sin embargo code-mandado junto con la Dirección General de los Registros y del Notariado.

la Dirección General de los Registros y del Notariado (33) en el sentido de que corresponde al Registrador, con carácter exclusivo, la determinación en cada caso de la forma de manifestación del contenido del Registro.

La Dirección General confirmó en apelación el criterio del Juzgado de Primera Instancia, en Resolución de 29 de julio de 1996. Según el Centro Directivo, la cuestión ya había sido decidida en la Resolución de 28 de julio de 1994 y por la Instrucción de 5 de febrero de 1987, entendiéndose que lo mismo puede rechazarse la solicitud de nota simple por fotocopia que la solicitud de nota simple literal de todas las inscripciones de determinada finca, ya que es el Registrador el que debe decidir sobre la forma de manifestación para impedir la formación de archivos, bases de datos o registros paralelos, garantizando el carácter jurídico de la información registral para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la citada sentencia de 22 de enero de 2000, estima el recurso. El TSJ de Valencia acepta y comparte los siguientes argumentos del Registrador y de la Dirección General de los Registros y del Notariado (34):

- a) que la nota simple se basa en unos principios incompatibles con la fotocopia, pues exige un control profesional por parte del Registrador que asegure su valor jurídico;
- b) una cosa es que el Registro sea público y otra que se divulgue su contenido; en efecto, el Registro es público para la finalidad para la que fue constituido, que es facilitar la contratación, lo cual no autoriza para dar a conocer indiscriminadamente el patrimonio de las personas;
- c) el Registrador debe excluir de la publicidad los datos carentes de trascendencia jurídica, siendo así que no siempre existe interés por parte del solicitante de la información respecto de todos los datos que obran en el Registro de la Propiedad;
- d) que alguno de estos datos pueden estar bajo la protección de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal (35);
- e) que el comprador no tiene por qué tener alcance a tales datos, cosa que sucedería si la publicidad se realizara sin control, indiscriminadamente o por mera fotocopia;

---

(33) Se citaba la Resolución de 28 de julio de 1994 y la Instrucción de 5 de febrero de 1987.

(34) Dice literalmente el Fundamento de Derecho quinto, que «la Sala comparte estos razonamientos de la demandada» recogidos en el Fundamento de Derecho cuarto y que son los explicados en el texto.

(35) La propia sentencia recoge la aplicación directa de la Directiva 95/46/CE en cuanto a los Registros Públicos, adelantándose a la Ley Orgánica 15/1999.

- f) en virtud del respeto a la intimidad de las personas, el Registrador de la Propiedad tiene la facultad de poner de manifiesto los libros del Registro cuando entienda que ningún dato afecta a la intimidad de las personas, o por el contrario dar nota simple en la que se supriman la referencia a los datos sensibles, si se atenta a la intimidad.

Ahora bien, en lo que discrepa la sentencia, pese a estar de acuerdo en los pronunciamientos anteriores, es que «la nota simple deba siempre circunscribirse a la identificación de la finca, identidad de los titulares de los derechos inscritos, extensión, naturaleza y limitaciones de éstos, con advertencia de las prohibiciones o restricciones jurídicas inscritas, ya que de no existir motivos jurídicos prevalentes debe mantenerse la complitud de la información registral, pues el interesado tiene derecho a la información en la parte necesaria, y es evidente que, salvados los extremos antes dichos, al posible contratista le interesa legítimamente el conocimiento íntegro de todos los asientos (...) De existir motivos ha de hacerse constar que no se expide literalmente, como se pide, precisamente por la existencia de datos que afectan a la intimidad de terceros. Sólo así el solicitante tendrá la seguridad de que lo que se le comunica por el Registro concuerda fielmente con su contenido y en caso de que no se le de por completo podrá en su caso impugnar el carácter privado o no de los datos que se niegan (...)» (36).

Del análisis de las sentencias anteriores podemos concluir diciendo que el Registrador no tiene una facultad discrecional de decidir si la manifestación de los libros del Registro se hace por exhibición directa, por fotocopia —conservando la misma una vez consultada— o por nota simple informativa en extracto; ni cabe una prohibición genérica de exhibición directa de los libros, ni tampoco una decisión de que la manifestación se haga siempre y en todo lugar por nota simple. Menos cuando en el caso concreto el solicitante de la información era un Letrado, donde incluso —tras la reforma de 1998— goza de una presunción de interés legítimo.

Ahora bien, esta doctrina jurisprudencial no impide que el Registrador, atendiendo las circunstancias del caso concreto, debe decidir sobre la forma de manifestación, teniendo en cuenta las demás normas legales y reglamentarias y las Instrucciones de la DGRN en materia de publicidad formal (aún en vigor). En consecuencia:

- a) El criterio debe seguir siendo el carácter excepcional de la exhibición directa o fotocopia (la cual en todo caso no puede salir de la oficina), sin perjuicio de lo cual admitirá tal consulta directa con relación a las personas a las que se presume interés conocido, siempre que con ello

---

(36) Fundamento Jurídico sexto.

no se dé acceso a datos sensibles ni se obstaculice el funcionamiento de la Oficina.

- b) Las notas simples informativas serán la forma normal de manifestación de los libros del Registro, nunca podrán consistir en exclusiva en fotocopias, ya que según la Instrucción de la DGRN, de 5 de febrero de 1987, las fotocopias de los asientos registrales no pueden salir de la oficina y además por definición no permiten el control de las normas sobre protección de datos; pero deberán extenderse sin necesidad de certificación a todos los extremos sobre los que se interese el solicitante con interés legítimo (cfr. art. 332.6, último inciso del RH) (37).

#### VIII. EL ASESORAMIENTO EN RELACION CON LA PUBLICIDAD REGISTRAL

En la última sentencia de la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 22 de mayo de 2001, el Tribunal Supremo reconoce que es conforme a Derecho el artículo 334.1 del Reglamento Hipotecario. Se reconoce así la facultad de asesoramiento que corresponde al Registrador de la Propiedad (y por tanto también a los Registradores Mercantiles, como consecuencia de la aplicación supletoria del Reglamento Hipotecario en materia de Registro Mercantil, por disposición de los artículos 13.3 y 80 del Reglamento del Registro Mercantil aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio). Aunque expresamente no lo dice, al rechazar íntegramente la demanda (que también combatía el párrafo 3 del mismo art. 334), acepta que el Registrador, en su función asesora, pueda emitir dictámenes.

Con ello se desestima la pretensión del Colegio de Abogados de Valencia (a cuya demanda se adhirió el Consejo General de la Abogacía Española) que entendía que en los Registradores de la Propiedad, a diferencia de los Notarios, no pueden distinguirse las funciones públicas de las profesionales y por ser el asesoramiento función propia de los abogados. El recurrente entendía, además, que tal posibilidad de asesorar iría en contra del principio de independencia del Registrador en su función calificadora.

Según el Tribunal Supremo, la función de asesoramiento reconocida a los Registradores, no es un asesoramiento genérico, sino que debe encuadrarse dentro de la función registral de calificación e inscripción. «El deber de aseso-

---

(37) Así, por el mismo precio de la nota simple, el solicitante podrá pedir que ésta contenga además del contenido legal y reglamentario mínimo (descripción, titularidad, cargas, limitaciones y prohibiciones) otros extremos tales como: título de adquisición, fecha de adquisición, fecha de adquisición por el transmitente anterior, cuota de participación en gastos comunes, estatutos de propiedad del edificio matriz, etc.

ramiento —dice el Alto Tribunal— es consustancial a la información que el Registrador, en el ejercicio profesional de su función pública, debe facilitar en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 222.7 de la Ley Hipotecaria (...) Los Registradores de la Propiedad deben informar sobre los medios registrales más adecuados para el logro de los fines lícitos que se propongan quienes lo soliciten, modo legal de proceder que constituye un auténtico asesoramiento, que en contra del parecer de los demandantes no lo extiende dicho Reglamento a cualquier materia de contenido patrimonial o inmobiliario, sino que se circunscribe a aquellos asuntos registrales directamente relacionados con las funciones de calificación e inscripción en el Registro».

Esta sentencia no entra a valorar el artículo 355.2 del Reglamento Hipotecario que fue ya declarado nulo en cuanto al inciso final (en cuanto a la expresión «dicho informe será vinculante tan sólo para el Registrador que lo hubiere realizado») por la sentencia de 24 de febrero de 2000, por entender que va en contra del artículo 253.3 de la Ley Hipotecaria. Este artículo prevé la posibilidad de pedir al Registrador dictamen vinculante o no vinculante sobre la forma de subsanación de los defectos bajo la premisa en el caso de ser vinculante del mantenimiento de la situación registral y de la adecuación del medio subsanatorio al contenido del dictamen y sin perjuicio del derecho del interesado a acudir a otros medios de subsanación que estime más adecuados para la protección de su derecho.

La sentencia de 24 de febrero de 2000 entiende que el citado inciso final del artículo 355.2 va en contra de ese artículo 253.3 porque reduce el carácter vinculante del dictamen a una vinculación estrictamente personal con el Registrador que lo emite. El Tribunal Supremo parte de una consideración, a mi juicio equivocada del Registro como órgano administrativo, de manera que aunque reconoce que «no se identifica de manera absoluta el titular del Registro con la condición de funcionario, no puede calificarse tampoco su actividad como una actividad privada, razón por la que sus actos como titular de un organismo administrativo cuando sean vinculantes por establecerlo así una norma de rango de Ley lo serán para el órgano de la Administración del que es titular, ya que los Registradores desempeñan una función pública y no una función privada a título personal». Confunde, por tanto, la sentencia el carácter público de la función registral con lo administrativo, olvida que el Registrador es un profesional ejerciente de funciones públicas (cfr. art. 222.7 de la Ley Hipotecaria) y que su calificación la ejerce bajo su responsabilidad (art. 18 de la Ley Hipotecaria) (38).

---

(38) La vinculación de Registradores posteriores al dictamen del Registrador anterior es tan absurdo como que el Notario quede vinculado por el dictamen anterior de su predecesor en el protocolo, o por el borrador de escritura que éste tuviera preparado pero no hubiera llegado a firmar antes de la sucesión en el protocolo.

En cualquier caso habrá que entender que la inscripción que el Registrador practique en virtud de la subsanación practicada atendiendo al dictamen de otro Registrador, será bajo la responsabilidad de éste, debiendo hacerse constar en la inscripción que se practica a su amparo.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sección sexta de la Sala Tercera, de 31 de enero de 2001, declaró a su vez la nulidad del artículo 355.1 del Reglamento Hipotecario, por entender que el dictamen registral a que se refiere el artículo 355.1 es desarrollo del artículo 253.3 de la Ley Hipotecaria, y que por tanto no puede extenderse a toda materia jurídico-registral sino tan sólo a la forma de subsanación de los defectos consignados en la nota de calificación.

No obstante, el Tribunal Supremo reconoce que junto con este dictamen sobre la forma de subsanación de los defectos a que se refiere el artículo 253.3 de la Ley, rige también la información que está obligada a dar el Registrador conforme a los artículos 222.7 y 258.1 de la misma Ley Hipotecaria, esto es, sobre materias relacionadas con el Registro, medios más adecuados para el logro de los fines lícitos que se propongan quienes la soliciten, inscripción de derechos sobre bienes inmuebles, requisitos registrales, recursos contra la calificación y la minuta de inscripción.

Después de la nulidad del artículo 355.1 del Reglamento Hipotecario, deberá entenderse en vigor la redacción anterior a la reforma, que permite la solicitud, mediante petición expresa y por escrito, de certificación con informe no vinculante explicativo de la situación jurídico-registral de la finca o derecho, del modo más conveniente para actualizar el contenido registral o bien sobre el alcance de una determinada calificación registral.

Del estudio conjunto de los artículos 222.7 y 253.3 de la Ley Hipotecaria y del artículo 334 de su Reglamento, y del artículo 355 del Reglamento después de las sentencias sobre el mismo antes referidas, pueden distinguirse así las siguientes facetas del asesoramiento registral:

- a) La información que el Registrador está obligado a facilitar sobre el procedimiento registral, normalmente suministrada verbalmente, ya sea directamente o por medio de sus empleados, aunque también se puede realizar por escrito. Esta información no devenga honorarios separadamente.
- b) El asesoramiento sobre materia registral consistente en dictámenes solicitados expresamente por el interesado, realizados por escrito por el Registrador, sean vinculantes o no, sobre la forma de subsanación de defectos. Este asesoramiento se minuta separadamente conforme a lo previsto en el arancel.
- c) Las certificaciones con dictamen no vinculante sobre la situación jurídico-registral de una finca o derecho, que es una manifestación de la publicidad formal y que también tiene su previsión expresa en el arancel.

Esta distinción entre información obligatoria y gratuita, y asesoramiento a través de dictámenes, que es retribuido y que tiene que solicitarse expresamente y realizarse por escrito (aunque siempre sobre materia registral) está sancionada por la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 15 de junio de 1998 (39).

---

(39) En la citada Resolución de 15 de junio de 1998, sobre la función de asesoramiento de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles a los interesados y sus diferencias con el deber de información que deben prestar, se consultaba lo siguiente: 1.º) Si el Registrador Mercantil puede o debe emitir dictamen a petición del interesado sobre la inscribibilidad en su Registro de ciertos documentos y hechos inscribibles cuando el título no hubiera sido presentado («consultas previas»). 2.º) Si el dictamen, en su caso, podrá ser vinculante o no vinculante, según parece deducirse del artículo 253.3 de la Ley Hipotecaria en su nueva redacción, o si tal dictamen tiene que ser exclusivamente no vinculante ex artículo 355 del Reglamento Hipotecario. 3.º) Si el dictamen evacuado por el Registrador Mercantil genera derecho a percepción arancelaria y, en su caso, cuál sea ésta, habida cuenta de que la única norma aplicable será el arancel del Registro de la Propiedad y ésta sólo contempla girar derechos sobre fincas. En contestación a dicha consulta, el Centro Directivo resolvió lo siguiente: 1. El Registrador de la Propiedad y Mercantil, como profesional del Derecho, puede y debe emitir dictamen a petición del interesado sobre la inscribibilidad en su Registro de determinados derechos, aún cuando el título por el que se constituyan, modifiquen, reconozcan o extingan tales derechos todavía no hubiera sido formalizado. La posibilidad de que el interesado realice consultas previas al Registrador estaba ya sancionada en nuestro Ordenamiento Jurídico al amparo del Real Decreto 1935/1983, de 25 de mayo, en cuyo artículo 5.º se estableció que: *«Todos los Registradores deberán dedicar como mínimo, dentro de las horas de oficina, dos horas diarias para informar al público en materias relacionadas con el Registro. La información versará sobre los medios registrales más adecuados para el logro de los fines lícitos que se propongan quienes la soliciten»*. La expresión «información sobre los fines lícitos que se propongan» los solicitantes significa que los Registradores pueden y deben aconsejar e informar a los interesados, aún antes de la formalización de título alguno relativo a derechos inscribibles. La Exposición de Motivos del citado Real Decreto lo justifica diciendo que *«parece conveniente establecer un tiempo diario en que el Registrador deberá atender directamente al público para informarle o asesorarle en materias relacionadas con el Registro»*. De la misma manera se pronuncia el Real Decreto 3503/1983, de 21 de diciembre, en cuya Exposición de Motivos literalmente se dice: *«Parece conveniente potenciar la función del Registrador en un doble sentido: por un lado, adoptando sistemas en los que la publicidad registral traiga consigo una actuación activa de información por parte del Registro, lo que indudablemente supone una mayor comodidad para el destinatario de la publicidad registral; y por otro, aprovechando el carácter de profesional del Derecho del Registrador para la emisión de informes explicativos de la situación registral de las fincas o derechos inscritos (...)»*. En consecuencia, el artículo 355 del Reglamento Hipotecario —en la redacción dada al mismo por el Real Decreto anteriormente citado— admitió que el Registrador emitiera informe no sólo sobre la situación jurídico-registral de la finca o derecho o sobre el alcance de una determinada calificación registral, sino también sobre *«el modo más conveniente de actualizar el contenido registral»*. El artículo 222.7 de la Ley Hipotecaria, en la redacción dada al mismo por la Disposición Adicional segunda de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación, ha sancionado legalmente esta función del Registrador al establecer que: *«Los Registradores, en el ejercicio profesional de su función pública, deberán informar a cualquier persona que lo solicite en materias relacio-*



## IX. CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> El Registrador tiene que apreciar el interés en el solicitante de la información registral, siendo así una de sus funciones propias, como puedan ser la calificación de títulos o la liquidación de impuestos de la Oficina de

---

*nadas con el Registro. La información versará sobre los medios registrales más adecuados para el logro de los fines lícitos que se propongan quienes la soliciten».* En esta función de información o consulta previa encaminada a la configuración futura de los derechos o actos inscribibles, no vinculada a la necesidad de presentación de título formal alguno, el Registrador actúa como profesional del Derecho, incluso en régimen de libertad de elección por parte del solicitante. 2. Dicho asesoramiento registral regulado en el artículo 222.7 de la Ley Hipotecaria puede ser emitido verbalmente o por escrito, y es aplicable tanto a los Registradores de la Propiedad como Mercantiles (cfr. respecto de éstos lo dispuesto en el art. 80 del Reglamento del Registro Mercantil aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio). Y no puede ser confundido con el deber genérico de información registral regulado en el artículo 258, apartado primero de la Ley Hipotecaria que impone al Registrador la obligación de facilitar a cualquier persona interesada, durante el horario habilitado al efecto (véase el art. 5 del citado Real Decreto 1935/1983, de 25 de mayo), la obtención de información en orden a la inscripción de derechos sobre bienes inmuebles, los requisitos registrales, los recursos contra la calificación y la minuta de inscripción. El asesoramiento escrito podrá ser vinculante siempre que reúna los siguientes requisitos: a) que se solicite expresamente así por el interesado; b) que sea expedido por el Registrador competente para practicar, en su caso, la inscripción, que será el único a quien vincule. En caso de varios cotitulares del Registro, vinculará a quien lo hubiera expedido; c) que se mantenga la misma situación registral; d) que se adecúe el medio subsanatorio al contenido del dictamen (véase en este sentido lo dispuesto en el art. 253.3 de la Ley Hipotecaria, que aunque referido a los supuestos de denegación o suspensión de la inscripción del derecho contenido en el título, es aplicable por analogía a los supuestos de asesoramiento registral previo por parte del Registrador competente para practicar la inscripción). A su vez, el asesoramiento registral o dictamen por escrito, de carácter vinculante o no vinculante, puede ir o no supeditado a la expedición de certificación registral (sólo en este sentido el art. 355 del Reglamento Hipotecario debe entenderse ampliado por la reforma de la legislación hipotecaria llevada a cabo por la Ley 7/1998). 3. No obstante lo dicho anteriormente, sólo el asesoramiento que el interesado solicite por escrito, así como el asesoramiento solicitado conjuntamente con una certificación registral, devengará honorarios separadamente. El asesoramiento verbal sobre materias del propio Registro al igual que el deber de información registral general regulado en el artículo 258.1 de la Ley Hipotecaria, no devenga derechos arancelarios separadamente, sino que están incluidos en las escalas del respectivo arancel. Este es el criterio seguido por la norma segunda del Anexo II del Arancel de los Notarios aprobado por Real Decreto 1426/1989, de 17 de noviembre, según el cual el Notario no podrá percibir cantidad alguna por asesoramiento o configuración del acto o negocio cuya documentación autorice. Y es la pauta que analógicamente debe presidir la interpretación del Arancel de los Registradores, tanto de Propiedad como Mercantiles, de manera que sus honorarios por el asesoramiento verbal sobre derechos inscribibles en el propio Registro deberán entenderse incluidos en las demás escalas del Arancel una vez que en su caso se practique la inscripción correspondiente. En el caso de que el asesoramiento devengue derechos arancelarios conforme a los criterios anteriores, el Registrador minutará, además de los honorarios derivados en su caso de la certificación correspondiente, los derechos previstos en el Arancel para la emisión de dictámenes, según el valor de la

Distrito Hipotecario. Esta función la ejerce bajo su responsabilidad y sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso contra su calificación conforme al artículo 228 de la Ley Hipotecaria ante el Juez de Primera Instancia, y en apelación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, pudiendo a su vez alzarse en vía contencioso-administrativa contra la decisión de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

2.<sup>a</sup> Por interés conocido o legítimo debe entenderse un interés no contrario a Derecho, sin que sea exigible un interés directo, como pudiera ser un interés en un procedimiento administrativo o judicial concreto.

3.<sup>a</sup> El interés conocido puede justificar el acceso a todo o parte del contenido del Registro. La publicidad formal no se extiende necesariamente a todos los datos del asiento, sino tan sólo a la parte necesaria, a juicio del Registrador, para satisfacer el interés del solicitante.

4.<sup>a</sup> Existen presunciones de existencia de interés en los profesionales relacionados con la contratación inmobiliaria, pero no exime de manifestar la finalidad de la consulta y el examen por parte del Registrador de su adecuación a la finalidad del Registro. También en estos casos deben cumplirse las exigencias derivadas de la legislación de protección de datos de carácter personal. No constituyen una excepción los detectives.

5.<sup>a</sup> La calificación del interés es una exigencia que ya estaba prevista en la primitiva legislación hipotecaria y en la codificación civil, si bien hoy en día tiene una justificación superior en el respeto al derecho constitucional a la intimidad y en la protección de datos de carácter personal.

6.<sup>a</sup> Los Registros de la Propiedad y Mercantiles están sometidos a la legislación de protección de datos de carácter personal, tras la aprobación de la LOPDCP 15/1999, de 13 de diciembre. En este sentido rigen, respecto del titular registral, los principios de protección de datos en ella recogidos, en particular tiene los derechos de acceso, rectificación e indemnización sancionados en la citada Ley.

7.<sup>a</sup> El respeto al derecho a la intimidad y la protección de datos de carácter personal tiene su ámbito normal de aplicación con relación a las personas físicas. La calificación del interés es por tanto más flexible cuando se trata de solicitud de datos registrales de personas jurídicas, sin perjuicio de lo cual el Registrador denegará la información cuando afecte a las personas físicas que integran aquélla o cuando la solicitud de la informa-

---

finca o derecho en el caso de los Registradores de la Propiedad (cfr. núm. 5 del Arancel de los derechos de los Registradores de la Propiedad aprobado por Real Decreto 1427/1989). Los Registradores Mercantiles se atenderán al importe que en su caso correspondería si en lugar de consulta se tratase de la extensión de un asiento, según las bases que en cada caso fueran aplicables (véase el núm. 2, párrafo primero, inciso último del Arancel de los Registradores Mercantiles aprobado por Decreto de 29 de marzo de 1973).

ción no se adecue con la finalidad de seguridad en el tráfico a que responde el Registro.

8.<sup>a</sup> Son numerosos los datos registrales que se pueden considerar «sensibles», esto es, afectantes a la intimidad de la persona y respecto de los cuales el solicitante normalmente no tendrá interés en conocer, porque no afectará a la finalidad para la cual se dirige al Registro, que es la obtención de información para la realización segura de una transacción inmobiliaria. Normalmente serán supuestos de información no jurídica.

9.<sup>a</sup> La publicidad formal se realiza bajo los principios de tratamiento profesional por el Registrador, valor jurídico, libertad de elección e interconexión entre todos los Registros de la Propiedad y Mercantiles de España.

10.<sup>a</sup> La publicidad formal puede hacerse mediante manifestación de los libros o por medio de certificación. La certificación es la única forma de acreditar fehacientemente frente a tercero el contenido del Registro (40).

11.<sup>a</sup> La manifestación de los libros puede hacerse mediante exhibición directa de los libros o por fotocopia, la cual no podrá salir del Registro; también puede consistir en nota simple informativa sin garantía.

12.<sup>a</sup> La nota simple informativa, que tuvo una creación reglamentaria como forma de manifestación de los libros, ha sido finalmente sancionada legalmente por la Reforma de la Ley de Condiciones Generales de la Contratación, que introdujo respecto de ella los principios de tratamiento profesional, carácter sucinto, contenido predeterminado y sometimiento a la legislación de protección de datos.

13.<sup>a</sup> Aunque la reforma legal de 1998, con relación al artículo 222 de la Ley Hipotecaria, pretendió suprimir la exhibición directa de los libros, la sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 2000, mantiene tal posibilidad dentro de la manifestación de los libros. Pero debe entenderse que para el mejor cumplimiento de la exigencia legal de conservación de los libros, la presentación directa de éstos tendrá carácter excepcional y se reducirá a aquellos casos en que concurran razones especiales que la justifiquen, como ya estableció la Instrucción de 5 de febrero de 1987. En todo caso, la STS de 12 de diciembre de 2000, permite que la exhibición directa tenga como límite las demás normas sobre publicidad e información (como serían la falta de interés o la contravención de normas de carácter personal).

14.<sup>a</sup> Estas mismas restricciones afectarían a la fotocopia como medio de expedición de notas simples informativas, por lo que aunque no se puede decir que estén totalmente proscritas, no pueden ser utilizadas como medio

---

(40) Todo ello sin perjuicio de la prevalencia, siempre y en todo caso del contenido del Registro, de manera que en caso de certificación inexacta, el Registrador será responsable, pero las cargas o gravámenes omitidos seguirán gravando la finca.

normal de publicidad formal, ya que eso no sólo contravendría las Instrucciones de la DGRN sobre recuperación de los archivos y sobre publicidad formal (que obligan al Registrador a comprobar que las fotocopias no salen del Registro) sino que demostraría que no se califica el interés ni se vela por el cumplimiento de la normativa sobre datos de carácter personal.

15.<sup>a</sup> Es el Registrador el que decide el medio de hacer efectiva la publicidad formal por vía de manifestación, como ya señalara la Instrucción de 5 de febrero de 1987. Ahora bien, como señala la jurisprudencia más reciente, no es esta una facultad discrecional o absoluta, sino que depende de las circunstancias del caso concreto, ni autoriza para la prohibición genérica del acceso a los libros ni impide que la nota simple pueda extenderse a todos los extremos de los asientos registrales respecto de los cuales tengan interés legítimo el solicitante.

16.<sup>a</sup> Los Registradores no pueden negarse a atender solicitudes de publicidad en masa o indiscriminada, salvo que en aplicación de las demás normas sobre publicidad e información, deban negarse a atenderlas; el mero hecho de ser masivas o indiscriminadas no justifica su rechazo. Pero la necesidad de calificar el interés y la posibilidad de que existan datos sensibles que no se puedan ceder sin consentimiento del interesado, hacen en la práctica inviables las peticiones masivas o indiscriminadas de información, salvo autorregulación por parte de las empresas de información comercial en virtud de convenios con los Registradores.

17.<sup>a</sup> En el ámbito de los Registros Mercantiles, y en particular con relación a los depósitos de cuentas, las restricciones a la posibilidad de publicidad en masa son aún menores, en la medida de que las personas jurídicas no están protegidas por la legislación de protección de datos de carácter personal y de que no existe ningún precepto legal que la prohíba.

18.<sup>a</sup> Aún pueden servir de criterios orientativos al Registrador, los recogidos en la Instrucción de la DGRN, de 17 de febrero de 1998.

19.<sup>a</sup> Las notas simples informativas serán la forma normal de manifestación de los libros del Registro y nunca podrán consistir en exclusiva en fotocopias, ya que según la Instrucción de la DGRN, de 5 de febrero de 1987, las fotocopias de los asientos registrales no pueden salir de la oficina y además por definición no permiten el control de las normas sobre protección de datos. El contenido de la nota simple, además no puede alcanzar a derechos no vigentes, sino tan sólo identificación de la finca, identidad del titular o titulares y la extensión, naturaleza y limitaciones de los derechos inscritos, así como restricciones o prohibiciones afectantes a los titulares.

20.<sup>a</sup> El tratamiento profesional de la publicidad registral está íntimamente ligada con la facultad de asesoramiento reconocida a los Registradores en el artículo 222.7 de la Ley Hipotecaria y 334.1 del Reglamento, por lo que el Registrador deberá informar al particular sobre los medios lícitos más

adecuados para el cumplimiento de sus fines en base a la publicidad obtenida, debiendo emitir, si así lo solicita el particular, el correspondiente dictamen que podrá ser vinculante o no, siempre que sea sobre materias registrales. El dictamen vinculante lo es para Registradores posteriores titulares del Registro; el no vinculante puede solicitarse conjuntamente con una certificación. En ningún caso puede confundirse con la obligación de dar información al consumidor gratuitamente sobre el procedimiento registral.

FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO  
Registrador Adscrito a la Dirección General  
de los Registros y del Notariado  
Vocal permanente de la Comisión General de Codificación