

LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS DE PERSONAS

Luis Morell Ocaña
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I.- Clases. 1.-) Protección del tráfico jurídico privado. La denominada "administración pública del Derecho Privado". 2.-) De instituciones para el ejercicio de libertades públicas. 2.1.) Confesiones religiosas. 2.2.) Partidos políticos. 2.3.) Sindicatos. 2.4.) El Registro de Asociaciones. 3.-) Registros y Ficheros de datos de carácter personal. II.- Registros administrativos de titularidad pública. 1.-) Finalidad. 2.-) Identificación personal. 2.1.) Identificación Fiscal. 2.2.) Historia clínica. 2.3.) Ficheros policiales. 2.4.) Registro Central de Penados y Rebeldes. 2.5.) Situaciones de intereses de los titulares de cargos de confianza política. 3.-) Profesión. III.- Ficheros de titularidad privada. 1.-) Noción y requisitos. 2.-) Regímenes específicos.

I.- CLASES.

1.-) Protección del tráfico jurídico privado. La denominada "administración pública del Derecho Privado".

Son un conjunto de actividades públicas que tienen por objeto incidir sobre la constitución de las personas, su capacidad, situaciones y relaciones jurídico privadas. De entre ellas, la actividad registral: Registro Civil, Registros de personas jurídicas (de Fundaciones de Sociedades Mercantiles), Registro Mercantil, Registro de la Propiedad. Constituye una manifestación del poder público que ha quedado convencionalmente repartida entre la Autoridad judicial y la administrativa; no pasa a formar parte de la concepción dogmática del Poder judicial (porque no se realiza a través del proceso) ni de la Administración (porque se refiere a la protección de relaciones jurídico-privadas, y de bienes y pretensiones amparadas y reguladas por el Derecho Civil y Mercantil). La Jurisprudencia excluye estas actividades de la denominada Jurisdicción voluntaria, aun en los casos, como el Registro Civil, en que es personal judicial el encargado del mismo. La STS de 10 de octubre de 1987 (RJ 8327) afirma: "si bien es cierto que el Registro Civil debe ser atendido por personal judicial no lo es menos que el mismo no forma parte de la Organización Judicial por lo que debido a su carácter "administrativo" es el Ministerio de Justicia al que compete determinar todo lo relativo a su organización y funcionamiento, así como el lugar de ubicación y el personal encargado de su vigilancia y custodia". De ahí la conclusión sobre el carácter administrativo de la función registral (en el mismo sentido STS de 1 de abril de 1977 (RJ 4635, 1978) dice: "...a diferencia de la Administración, la Justicia participa en la realización de los fines del Estado aplicando su actividad no a la satisfacción de concretas necesidades materiales, aun de transcendencia jurídica, que constituyen la esencia de los actos de la Administración, sino que su misión es la de restablecer el imperio del Derecho,...

Consecuentemente corresponde constitucionalmente a la función jurisdiccional, (art. 31 LO), juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en los juicios civiles, penales, contencioso-administrativos, laborales y demás (juicios) que establezcan las Leyes. Esta función le es atribuida con las características de exclusiva y excluyente... Su

ejercicio responde a los principios de legalidad, rogación y contradicción"; y según la STS de 2 de abril del mismo año (RJ 4636, 1978): "...de tal modo que esto impide el que la Administración no puede ser despojada por una Ley Ordinaria, en todo ni en parte, del ejercicio de sus atribuciones que constitucionalmente le vienen conferidas y forman parte integrante de su propia esencia; y c) Que, por consiguiente, la Justicia, a su vez no puede en ningún caso, compartir, participar, suplir ni aun complementar a la Administración en el ejercicio de sus peculiares actividades administrativas".

Se trata, en suma, de instituciones registrales organizadas con arreglo al Derecho Público, para surtir eficacia en el Derecho Privado. Y, por ello, la irregularidad o posible nulidad del acto registral, se discute ante la Jurisdicción civil y no ante la contencioso-administrativa.

Es de interés cuanto señala la RDGR de 2 de junio de 1987 (RJ 4833): "...el interés público de procurar la concordancia entre el Registro Civil y la realidad... obliga a entender que, por regla general y mientras perviva ese interés, no rige en los expedientes del Registro Civil el principio de autoridad de la cosa juzgada, de modo que no hay inconveniente alguno, a pesar de que el auto anterior del Juez de Primera Instancia haya quedado firme, para que sea posible reiterar posteriormente la misma pretensión cuando pueda apoyarse en hechos o pruebas que no pudieron ser tenidos en cuenta en la resolución de un primer expediente, en este caso en la prueba de testigos presenciales de la muerte".

La doctrina traza la diferencia entre estos Registros que se insertan en el ámbito civil, y los genéricos Registros administrativos; a partir de las distintas menciones de la CE en los arts. 149.1.8º: "Legislación civil; ...ordenación de los registros e instrumentos públicos", competencia que se residencia en el Estado; y 105.b): "La ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos". Se encontraría aquí la diferencia entre la publicidad efecto y la publicidad noticia. La primera consiste en la elaboración de actos de estado civil: la inscripción previa calificación del título inscribible (garantía de seguridad jurídica), y la publicidad mediante la certificación: el encargado del Registro Civil tiene fe pública, y la ejerce cuando alguien tiene un interés jurídicamente protegido. Es la denominada publicidad material: eficacia probatoria de los asientos y los hechos del estado civil a que se refieren, que gozan, en general, de presunción de verdad. En el mismo sentido, aunque referido a empresarios, el Registro Mercantil.

En la publicidad-noticia, los Registros y sus asientos tienen por objeto la identificación e información al público, relativa a las personas y actividades de las mismas. La Administración organiza sistemas de conocimiento de las cualidades que se predicen de las personas y de su actividad profesional (de profiteor, confesar públicamente). A veces, la Administración contrasta la realidad de lo que se predica, y después le da la publicidad formal consiguiente: la necesaria para que el público conozca e identifique aquellas personas y cualidades. No obstante, existen Registros administrativos en que se inscriben documentos en que se expresa o consta el título o fundamento de una cualidad personal. El Registro administrativo es, en ese caso, un Registro de títulos: reconoce, así, a un titular: la persona que tiene aptitud jurídica (legitimación) para realizar determinadas actuaciones propias de una profesión, entendida ésta en sentido amplio. En tales casos, el Registro -previa calificación del título- inscribe (o cancela), realizando una función de atribución: legitima, y no sólo publica.

2.-) De instituciones para el ejercicio de libertades públicas.

2.1.) Confesiones religiosas.

Este Registro tiene una característica relevancia: la inscripción en el mismo de un grupo le otorga la consideración de Confesión religiosa, y reconoce a la misma personalidad jurídica propia; como consecuencia, el Estado respeta un ámbito normativo propio: un ius statuendi; en el mismo pueden establecer sus reglas de organización, régimen interno y personal, pueden incluir, además, cláusulas de salvaguardia de su carácter e identidad religiosa, así como del debido respeto a sus creencias. El límite a este ordenamiento propio radica en el respeto a los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial los de libertad, igualdad y no discriminación (art. 6º LOR). En este sentido, las SSTS de 3 y 30 de octubre de 1994 (RJ 260 y 8334); también, la STC 19/1985, de 13 de febrero (RTC 19. Descanso mínimo semanal el domingo, y no un día distinto fundado en creencia religiosa del trabajador), y SSTS de 6 de mayo de 1980 y 14 de diciembre de 1994 (RJ 2778 y 9810. Sobre reunión en lugar no de culto de una confesión religiosa). El otorgamiento de la calidad jurídica de Confesión Religiosa permite una protección estatal que plasma en determinados convenios de cooperación, por parte del Estado, que se aprueban por ley de las Cortes Generales; y, entre ellos, el otorgamiento de determinados beneficios fiscales; estos acuerdos se realizan "teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española" (arts. 7 y 8 LOR).

Finalmente, el logro de acuerdos de cooperación con el Estado. Como señala la STS de 14 de junio de 1996 (RJ 5082): "la autoridad administrativa pueda entrar en consideraciones de fondo y llegar a denegarlas si de los datos que obran en su poder puede inferirse que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que para ser tenidos como religiosos se imponen en la Ley Orgánica Libertad Religiosa -art. 3-, y ello incluso si según esos datos, puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante, va a suponer un riesgo para el orden público definido por esa Ley de Libertad Religiosa. Y eso es lo que ha hecho la Administración al entender que no se justificaba el cumplimiento del requisito de la acreditación de fines religiosos que se mantuvieran dentro de los límites legales, luego corroborado por la sentencia de instancia al estimar acreditado en las actuaciones, y sobre la base de los informes aludidos en las anteriores fundamentaciones, que la Iglesia de la Unificación Mundial, y, por tanto, la solicitante que es su filial, desarrolla en otros países un comportamiento que contradice los límites a que se viene aludiendo, tanto por razón de las técnicas empleadas para la captación de miembros, cercenando el libre desarrollo de su personalidad, como por las actividades que éstos se ven obligados a desarrollar mientras permanecen en ella, y en virtud de tal consideración denegar la inscripción cuestionada, como medida de salvaguardia preventiva del orden público religioso, para evitar futuras lesiones de derechos fundamentales".

La noción de confesión religiosa constituye un concepto jurídico indeterminado; se ha entendido que confesión sería sinónimo de credo religioso, en torno al cual se organiza un conjunto de personas: una idea de Dios o una concepción del Universo que genera un grupo estable, institucionalizado. Más allá de una noción de estructura abierta, las dificultades conceptuales se intensifican. El RD 142/1981, de 9 de enero, art. 3º, recoge los requisitos que se han de tener en cuenta para la inscripción registral. De entre ellos, la dedicación a finalidad religiosa. La STS de 1 de marzo de 1994

(RJ 1659) se refiere a ella en estos términos: "Según el sentido básico que el vocablo "Religión" tiene en nuestra lengua, debemos afirmar que una entidad tiene "fines religiosos" cuando su objetivo fundamental es agrupar a las personas que participan en unas mismas creencias sobre la divinidad, para considerar en común esa doctrina, orar y predicar sobre ella, así como realizar los actos de culto que su sistema de creencias establece, o bien, si se trata de fundaciones, aplicar un conjunto de bienes a las finalidades antedichas. A la vista de ello, hemos de decidir que éste no es el cometido esencial que asume el "Patronato Social Escolar de Obras", cuyo objetivo es mantener un Centro docente, en el que se imparten distintas enseñanzas, aun cuando, siendo un Centro docente de la Iglesia Católica, ello lleve consigo proporcionar una sólida formación religiosa a las alumnas. Por tanto, no teniendo el Patronato que solicita su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas "fines religiosos", en el sentido propio que debemos dar a este término,...".

La STS de 25 de junio de 1990 (RJ 5700) considera que se ha de estar ante una finalidad religiosa "verdadera y preponderante"; es necesario que los fines religiosos queden patentes: en el supuesto que contempla "se podrá observar que, en realidad, nos vamos distanciando de forma muy acusada de todo planteamiento religioso para encontrarnos prácticamente de forma exclusiva en una técnica psicológica que, a lo que se deduce de la documentación aportada, constituye la esencia misma de la entidad que se trata de configurar como Iglesia, dejando las cuestiones y planteamientos religiosos, si alguno existe en la realidad, completamente marginados;...".

Las libertades y derechos fundamentales quedan bajo la salvaguardia de la Autoridad judicial. La Administración tiene una intervención puramente instrumental, que se realiza mediante una actividad registral, referida a instituciones que expresan o sirven de soporte al ejercicio de dichas libertades: Partidos políticos, Sindicatos, Confesiones en general. El Derecho positivo vincula el nacimiento de la personalidad jurídica de estas instituciones al procedimiento de inscripción en el correspondiente Registro administrativo. Esa vinculación es completa en el supuesto de las Confesiones religiosas: adquieren personalidad jurídica al ser inscritas en el Registro existente en el Ministerio de Justicia (art. 5º de la LO de 5 de julio de 1980, sobre Libertad Religiosa).

2.2.) Partidos políticos.

La inscripción no es, en cambio, un requisito para Partidos políticos y Sindicatos; se constituyen y adquieren personalidad transcurridos veinte días desde la presentación de los Estatutos en el correspondiente Registro (Ley es de LO 11/1985, de 2 de agosto, art. 4º). En los tres casos, el encargado del Registro se ha de limitar a comprobar la documentación, señalar los defectos formales y el plazo para la subsanación. La STS de 31 de mayo de 1986 (RJ 2921) afronta una inscripción en la que del acta de constitución de un partido político pueden deducirse indicios racionales de ilicitud penal; pese a ello, razona que "en principio los estatutos conteniendo la delimitación de la voluntad asociativa externa, no presenta los indicios racionales de ilicitud penal a que hace referencia el precepto cuya vulneración se denuncia, que pudieran impedir la inscripción del promovido partido político; aunque deba precisarse que esta declaración se efectúa sin perjuicio, como puede suceder en cualquier asociación registrada, de que si luego de inscrita no desarrollara sus actividades dentro de los límites lícitos estatutarios, sino que actuara fuera de ellos, por desbordar inadecuada e ilegalmente los principios o declaraciones contenidas

en la manifestación de voluntad estatutaria que permitió su inscripción, dirigiéndose a la realización de fines que fueran contrarios a la Constitución o a la Ley, o manifestando una estructura y funcionamiento no democrático, todo lo que está prohibido a "sensu" contrario en el art. 6 de la Ley Fundamental, es evidente que podría incurrir en la causa de disolución de la entidad política que en abstracto determina el art. 22.4 CE y que en concreto delimita el art. 5.2 de la Ley 54/78, en sus apartados a) y b)".

Aunque en ocasiones se afirme así, el Registro de Partidos Políticos no confiere personalidad jurídica al mismo; en la medida en que es una asociación, el Registro tiene únicamente consistencia a efectos de publicidad, según señala el art. 22.3 CE. La jurisprudencia vincula, no obstante, la inscripción registral con el despliegue de todas las consecuencias de la actividad de los partidos. Las SSTS de 30 de noviembre de 1982 (RJ 6824), 10, 13, 18 y 20 de diciembre de 1982 (RJ 7544-7545, 7559, 7604 y 7614), 1 de junio de 1983 (RJ 3267) y 23 de mayo de 1984 (RJ 2918), señalan que los Partidos políticos carecen de capacidad para participar en las elecciones y proponer candidatos, entendiéndose que les falta en ese caso la capacidad electoral pasiva. Hasta cierto punto, corrobora ese planteamiento la STC 21/1983, de 22 de marzo (RTC 21). La jurisprudencia ha establecido que la Administración ha de limitarse a una comprobación puramente formal de la documentación aportada, señalando los defectos formales y otorgando un plazo para la subsanación. La STC de 2 de febrero de 1981 (RTC 1) señala que, en el Registro de Partidos Políticos, su "encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos necesarios. Si aprecian indicios racionales de ilicitud penal, la Administración lo pone en conocimiento del Ministerio Fiscal; condena como asociación ilícita, para la financiación ilícita de elecciones, en STS de 28 de octubre de 1997 (RJ 7843).

A ello se refieren las SSTS de 27 de octubre de 1981 (RJ 4688), 4 de noviembre de 1981 (RJ 4729), 7 de diciembre de 1979 (RJ 4353) y 3 de junio de 1980 (RJ 3038). No obstante, la jurisprudencia ha tenido que hacer frente al problema de la confusión que pueda derivarse de denominaciones similares entre Partidos políticos. Los Registros administrativos encuentran su centro de gravedad, precisamente, en la identificación y diferenciación institucional; en tal sentido, la denominación suele expresar, en estas instituciones, aunque sea encapsulada, la simbología del propio Partido. A veces, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha debido plantearse la problemática de la confusión. Así, las SSTS de 23 de octubre de 1981 (RJ 4636), 21 de abril de 1982 (RJ 2425), y 2 de noviembre de 1983 (RJ 6527). No obstante, la doctrina jurisprudencial se irá depurando en la STC 85/1986, de 25 de junio (RTC 85); la Administración, señala, no debe entrar en valoraciones, y si hay un perjuicio para terceros, como el Registro los protege, podrán dirigirse a la vía jurisdiccional en defensa de sus derechos fundamentales. No obstante, la apreciación de denominaciones semejantes que puedan llegar a producir una confusión real en el electorado, en las SSTS de 15 de julio y 13 de octubre de 1986 (RJ 4540 y 5680), STC de 13 y 20 de mayo de 1991 (RTC 107 y 114).

2.3.) Sindicatos.

La Ley señala una doctrina semejante, en lo que concierne a la inscripción registral; transcurridos veinte días desde la presentación de los Estatutos, adquieren personalidad jurídica por el simple transcurso de ese plazo. No obstante, cualquier

interesado o el Ministerio Fiscal, puede impugnar los Estatutos ante la jurisdicción ordinaria. A ello se refiere la STS de 6 de octubre de 1997 (RJ 7677):

"...la impugnación de los Estatutos de los Sindicatos, que apodera al Ministerio Fiscal y a quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo, para pedir la declaración judicial de no ser conformes a derecho los Estatutos de los Sindicatos que hayan sido objeto de depósito y publicación (art. 171.1), pudiendo la Sentencia declarar la nulidad de las cláusulas estatutarias que no sean conformes a derecho o de los Estatutos en su integridad (art. 173.1)".

Efectivamente, los arts. 171 a 175 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de 7 de abril de 1995 (CL 1144), recogen el procedimiento ante la jurisdicción laboral, legitimando al Ministerio Fiscal, en todo caso, y a quienes tengan un interés "directo, personal y legítimo" en que sean declarados no conformes a derecho los Estatutos o cláusulas estatutarias de los Sindicatos.

La STS de 7 de julio de 1981 (RJ 3050) se cuestiona la similitud fonética entre "Histórica Unión General de Trabajadores" y "la Unión General de Trabajadores", determinando que "el nombre de la Organización creada "no podrá coincidir ni inducir a confusión con otra legalmente inscrita", norma con la que guarda la debida armonía, por lo que a los partidos políticos concierne, la Ley de 4 diciembre de 1978, al dejar subsistente en su disp. final 2ª el art. 3º, párr. 2, ap. b) de la de 14 de junio 1976 sobre el derecho de asociación política, conforme al cual la denominación correspondiente "no podrá coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas". La STS de 7 de mayo de 1988 (RJ 4022), se refiere al contenido de la libertad sindical que ha de tutelar la jurisdicción: "Estas manifestaciones de la libertad sindical que la resguardan "ad extra", no sólo no excluyen sino que presuponen "ad intra" un régimen jurídico sindical en el cual el trabajador a favor de su derecho a afiliarse al sindicato de su elección ostenta frente al Sindicato el de permanecer dentro sin que pueda ser expulsado sino según los estatutos ya que la observancia de los mismos es "la sola condición" de la afiliación (art 3º.1 del Convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación). El agresor de la libertad sindical puede ser el propio Sindicato, bien denegando la afiliación o bien expulsando o separando si lo hace de manera arbitraria o sea sin respetar en cuanto al fondo otras libertades o derechos o prescindiendo del procedimiento regular, establecido en los estatutos, para la adquisición y pérdida de la condición de afiliado".

La libertad sindical incluye un ius statuendi propio, que incluye la redacción de sus estatutos y reglamentos, sin perjuicio de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. La STC 186/1992 (RTC 186?), afirma que "...La libertad sindical garantiza a los sindicatos un espacio de libertad frente a los poderes públicos, y muy separadamente frente a la Administración, vedando cualquier injerencia o intromisión en la actividad organizativa y sindical de las organizaciones. Sin embargo, es evidente que ni excluye toda intervención pública (STC 75/1992, FJ 2º, RTC 75?), ni tiene tal carácter el someter a la jurisdicción el conocimiento de los conflictos sindicales, una vez fracasados los procedimientos internos de resolución. De esta forma, la libertad ideológica y los derechos de autonomía y autoorganización sindical pueden perfectamente amparar a un sindicato que decide no hacer uso de los medios jurisdiccionales para saldar las discrepancias surgidas en su seno. Sin embargo, también es evidente que, una vez se ha optado por la mediación judicial, las pretensiones han de articularse en el tiempo y en la

forma regulada por nuestro ordenamiento procesal vigente, sin que la libertad sindical o ideológica autorice, ni mucho menos obligue, a crear una diferencia de trato entre las partes procesales que sería, en sí misma considerada, contraria al art. 24 CE". En el desarrollo de las funciones sindicales, la legalidad tiene en cuenta el criterio de mayor representatividad e implantación de unos sindicatos, en relación con otros; la jurisprudencia constitucional ha señalado en la STC 39/1986 (RTC 39?) que "...Ya este Tribunal ha afirmado que "es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que aquéllos se les encomienda", sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese "plus" de derechos "en la medida en que éstos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical".

2.4.) El Registro de Asociaciones.

En lo que concierne a las Asociaciones, el art. 23.3 CE les impone el deber de inscribirse en el Registro administrativo, "a los solos efectos de publicidad". La Ley de 24 de diciembre de 1964, parcialmente vigente se refiere al Registro de Asociaciones. La STC 85/1986, de 25 de junio (RTC 85), señala que del art. 22 CE "se deduce con toda claridad la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones, y que tal Registro no puede controlar materialmente y decidir sobre la "legalización" o "reconocimiento" de las asociaciones y, en particular, sobre los partidos políticos". Cualquier cuestión que se suscite, se ventila ante la jurisdicción civil y, subsiguientemente, la constitucional. La STS de 18 de julio de 1997 (RJ 6086), corrobora esta doctrina en los siguientes términos:

" Entiende el Abogado del Estado que, en el caso examinado, la sentencia no resulta conforme a derecho por considerar, en primer lugar, que el art. 2º de los Estatutos entraña la existencia de una asociación reivindicativa, que el art. 28 CE, en conexión con el art. 181 de la Ley 85/1978 sobre Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas señala que los miembros de éstas no podrán participar en asociaciones reivindicativas y finalmente, aduce en apoyo de esta valoración que la Ley Orgánica 13/1991 sobre el servicio militar, contiene un capítulo específico sobre derechos constitucionales de la vida militar y, en todo caso, la Ley Orgánica 3/1981 en su art. 14 otorga competencias sobre esta materia al Defensor del Pueblo.

Al analizar esta materia debemos partir del presupuesto básico de que el Registro de Asociaciones Políticas existe a los solos efectos de publicidad, de conformidad con el art. 22.3 de la Constitución, por lo que la Administración carece para ello de facultades que pudieran entrañar un control material de legalización o reconocimiento sobre una asociación que todavía no se ha producido en su plenitud o que está "in fieri" como dice la Sentencia constitucional 85/1986, en su Fundamento Jurídico 2º, y la autoridad encargada del Registro no califica en modo alguno la Asociación en cuestión, limitándose a omitir la actuación pedida y valorando cuestiones formales que dejan imprejuizada la cuestión de fondo, por lo que hay que señalar previamente al análisis de las diversas cuestiones que suscita la Abogacía del Estado, que dicha actuación administrativa supone una obstaculización al pleno ejercicio del reconocimiento del derecho fundamental a la libertad de asociación, que no se realiza sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone, al amparo del art. 22.3 CE, incumpliendo

la Administración un deber genérico que entraña la lesión del derecho fundamental, puesto que este derecho exige una determinada actuación positiva por parte de la Administración para lograr su plena efectividad".

Como razona la STS de 30 de junio de 1994 (RJ 5207), "la expresión "deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad", no puede entenderse técnicamente como un deber, susceptible de contraponerse en sentido lógico, como hace el Abogado del Estado, a la idea de derecho, sino más bien como una carga, que debe solventarse, para obtener el efecto positivo de la publicidad. En tal sentido, y de modo contrario a la tesis del Abogado del Estado, es perfectamente posible ver en ese apartado legal un derecho de las asociaciones a obtener la publicación de su existencia mediante la carga de su previa inscripción".

3.-) Registros y Ficheros de datos de carácter personal.

No son un simple depósito de datos, sino que proporcionan la posibilidad de su tratamiento: procesos y aplicaciones informáticas que permiten configurar el perfil personal de cada uno. Tienen por objeto cualquier información (numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo) concerniente a personas físicas identificadas o identificables (art. 3 LORTAD). Son datos, en general, sensibles: vinculados al núcleo de la personalidad, su intimidad y dignidad; sensibles per se, independientemente del texto en que se recojan o utilicen. La mayor o menor sensibilidad permite componer una escala, según la vulnerabilidad, de la incidencia del dato sobre la personalidad del sujeto, la virtualidad de cada dato para revelar aspectos de la intimidad personal; y la consecuencia de que, tras la obtención y tratamiento del dato, se puedan causar al sujeto perjuicios más o menos graves, mayores o menores discriminaciones. De ahí el señalamiento de límites, para protección de la intimidad y el honor de las personas. La Agencia de Protección de Datos tutela esos derechos, instruyendo en su caso un procedimiento sancionador, e imponiendo las sanciones correspondientes.

La recogida de datos se rige por el principio de lealtad: los afectados deben ser previamente informados de la existencia de un fichero automatizado, la finalidad y destinatarios de la información; así como del carácter obligatorio (por ejemplo, datos relevantes de carácter tributario) o facultativo, de las respuestas. La información al afectado no se realiza cuando de ese modo se impida o dificulte gravemente el cumplimiento de funciones administrativas de control o verificación; o cuando afecte a la Defensa Nacional, la Seguridad Pública o la persecución de infracciones penales y administrativas (art. 22). En todo caso, la LORTAD traza una, ya notada, escala de sensibilidad y, de acuerdo con ella: 1º) nadie puede ser obligado a contestar sobre su ideología, religión y creencias; 2º) sólo cuando existan razones de interés general y así lo disponga una Ley, o consienta expresamente el afectado, se pueden recabar datos sobre el origen racial, la salud y la vida sexual; 3º) los datos sobre comisión de infracciones penales y administrativas, sólo pueden incluirse en ficheros automatizados de las Administraciones competentes, cuando lo hayan previsto las normas reguladoras. Se prohíbe, en fin, la recogida de datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos (arts. 4 a 7 LORTAD). El principio de calidad de los datos impone que éstos sean pertinentes (adecuados a la finalidad que se pretende, y no excesivos) y actualizados (consiguiendo los inexactos o superados) de forma que respondan con veracidad a la situación real del afectado.

El tratamiento automatizado incluye operaciones y procedimientos técnicos que permitan la colaboración y difusión: consultas, informaciones y cesiones de los datos. Los datos serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios para la finalidad que motivó su recogida, y no pueden ser empleados en otra diferente. Mientras tanto, el responsable del fichero y quienes intervengan en las fases del tratamiento, están obligados al deber del secreto profesional (art. 10). El tratamiento de datos personales requiere el consentimiento del afectado, salvo que otra cosa disponga la Ley. Este consentimiento tampoco es preciso cuando los datos se recojan: 1º de fuentes accesibles al público: son aquellos que se encuentran a disposición del público en general, no impedidos por cualquier norma limitativa, y se recogen en medios tales como censos, armarios, archivos de prensa, etc (RD 1332/1994, de 20 de junio); 2º para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias (su alcance, en el apartado siguiente); 3º se refieran a personas vinculadas por una relación negocial, laboral, administrativa o un contrato, y sean necesarios para el mantenimiento de las relaciones o para el cumplimiento del contrato.

Cualquier persona podrá conocer la existencia de Ficheros automatizados, sus finalidades y la identidad del responsable del fichero; el Registro General será de consulta pública y gratuita. Podrá solicitar y obtener información de sus datos incluidos, como también hacer efectivos sus derechos de rectificación y cancelación (arts. 12 a 15 LORTAD); señala la Ley que "no se exigirá contraprestación alguna por la rectificación o cancelación de datos personales inexactos" (art. 16). Completa estas garantías el derecho de bloqueo de los datos; es una alternativa a la cancelación: cuando no sea técnicamente posible "el responsable del fichero procederá al bloqueo de los datos, con el fin de impedir su ulterior proceso o utilización". Pero, sobre todo, el consentimiento del afectado es necesario para la cesión de sus datos personales. Mediante la cesión, los datos se incorporan a un fichero distinto, cobrando entonces una relevancia nueva; pueden, además, relacionarse con otros datos personales, proporcionando un perfil más completo de la individualidad o intimidad de cada uno. La polémica se encuentra en la apreciación de modalidades diversas del consentimiento: junto al expreso, el presunto y hasta el tácito, desprendido de la conducta del afectado; la doctrina exige alguna precisión al legislador. Este añade, por otra parte, que el consentimiento será nulo si no consta el cesionario de los datos y la finalidad de la cesión y, desde luego, será revocable. La LORTAD excepciona del principio del consentimiento los siguientes supuestos: cuando así lo prevea expresamente una Ley (la propia LORTAD recoge una hipótesis: la de cesión de datos relativos a la salud, para solucionar una urgencia o realizar estudios epidemiológicos); se realice para el ejercicio de funciones públicas; o sea consecuencia de una relación jurídica adecuada, entre cedente y cesionario (art. 11).

Los derechos sobre la recogida de datos, acceso a los ficheros, rectificación y cancelación configuran la que ha sido denominada autodeterminación informativa: la disponibilidad de la persona sobre el uso de sus datos personales. En principio, cada uno puede definir la intensidad con que se conozca su identidad informativa; en la medida en que la identidad informativa es expresión de la identidad de la persona. Esta disponibilidad, sin embargo, tiene las excepciones ya señaladas. En lo que atañe a los ficheros públicos, después se alude a los más trascendentes. Sobre los Ficheros privados, se ha de tener en cuenta el tratamiento de datos procedentes de fuentes ajenas al consentimiento: accesibles al público, o fruto de relaciones entre particulares. A este respecto hay que tener en cuenta las matizaciones de la jurisprudencia, relativas al ámbito de privacidad de las personas: se comprime un tanto cuando tienen una proyección pública,

política, económica o social: el derecho al honor y a la intimidad "se debilita, proporcionadamente, como límite externo de las libertades de expresión e información, en cuanto sus titulares son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos subjetivos de la personalidad resulten afectados por opiniones o informaciones de interés general (STS de 13 de diciembre de 1989) La Resolución de la Agencia de Protección de Datos de 28 de julio de 1998, razona sobre el alcance del ámbito privado y familiar del empresario o profesional: realiza una proyección pública de su personalidad; pone entonces, voluntariamente, algunos datos de aquélla lejos del entorno de intimidad: esos datos dejan de tener "carácter personal".

II.- REGISTROS ADMINISTRATIVOS DE TITULARIDAD PUBLICA.

1.-) Finalidad.

La Ley habilita a las Administraciones Públicas para que recabe y acumule información personal, para el mejor ejercicio de sus funciones.

La inscripción registral tiene, en ocasiones, el valor de un título que legitima el uso de una identidad determinada (Registro Civil, Mercantil, de Fundaciones, etc.). Y, con ello, un ámbito de desenvolvimiento de la persona. Es característico en las actividades empresariales o profesionales cuyo ejercicio se fundamenta en una autorización administrativa de funcionamiento. La autorización define el objeto o actividad autorizada al empresario; así, en la Ley de Ordenación del Seguro Privado, en que la autorización mide el campo de operaciones de la entidad, de modo que su extensión a ramos distintos precisa una autorización diferente (art. 6) de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, (CL 3046); la autorización y su inscripción en el registro constituye el título que atribuye una actividad, legitima su ejercicio ante la Administración y, hasta cierto punto, ante el público en general.

2.-) Identificación personal.

2.1.) Identificación Fiscal.

Es un sistema de identificación de todos aquellos sujetos y entidades no personificadas, con derechos y deberes de carácter tributario. Se basa en otros sistemas de identificación personal: el Documento Nacional de Identidad de los españoles, al que se añade una letra como carácter de verificación; o el número de identificación que se otorga a extranjeros; a las personas jurídicas y otras entidades no personificadas (Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas, Agrupaciones de Interés Económico, Comunidades de Propietarios, etc.) se les asigna una identidad fiscal de acuerdo con el Código de Identificación de Personas Jurídicas y Entidades existente. El número ha de figurar en todos los documentos que expida o reciba el sujeto, si tienen trascendencia tributaria; como también en sus relaciones con la Administración Tributaria.

La Administración Tributaria puede imponer a toda persona el deber de informarle sobre datos de trascendencia tributaria (sobre secreto bancario, STC 110/1984, de 26 de noviembre). La cesión de datos de carácter personal no requerirá el

consentimiento del afectados (arts. 111 y 112 LGT). Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la Ley lo haya previsto expresamente (Ley de 26 de febrero de 1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, art. 18, C.L.).

2.2.) Historia clínica.

Se constituye con aportaciones sucesivas de los médicos que atienden a los pacientes. Es la información clínica necesaria para asegurar, bajo un criterio médico, el conocimiento veraz, exacto y actualizado del estado de salud del ciudadano. Es especialmente sensible; la LGS le otorga carácter confidencial, por su relación con la intimidad de la persona (art. 63 LGS). La STS de 13 de marzo de 1989 (RJ 2040) considera una intromisión ilegítima en la intimidad de la persona la revelación de una anomalía cromosómica en los medios de comunicación social. Señala que: "el patrimonio que comprende la intimidad personal es extremadamente amplio y variado, sin que puedan sentarse reglas generales ni catálogos enunciativos de la misma; pero sí hacer referencias a todos aquellos biológicos o espirituales o caracteriológicos que componen el ser de una persona, como pueden ser los datos analíticos o profesionales de una persona determinada, cuya divulgación por el sujeto que los posee provoca una publicidad de los mismos, como ocurre con los análisis clínicos, bacteriológicos, morfológicos, etc., de una persona". La LGS incluye una cláusula de recogida y análisis de información "necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que pueda derivarse acciones de intervención de la Autoridad sanitaria" (art. 23). La información lo es para la prevención de los riesgos para la salud, y la planificación y evaluación sanitaria (art. 8º). Además, a los facultativos se les habilita para la consulta selectiva y diferenciada, de la historia clínica del paciente: para episodios asistenciales y a efectos de la debida asistencia (art. 61). Como prueba aportada ante un supuesto de responsabilidad extracontractual por custodia inadecuada de enfermo psiquiátrico la STS de 17 de mayo de 1993 (RJ 4064); también como documento probatorio en las SSTS Penales de 8 de marzo y 31 de diciembre de 1991 ((RJ 1945 y 9705) y de 18 de noviembre de 1997 (RJ 7987)

2.3.) Ficheros policiales.

No se hace referencia a registros permanentes con datos personales recogidos para fines administrativos (20.1 LORTAD); son ficheros policiales con fines de investigación para prevención de peligros reales para la seguridad pública y persecución de infracciones penales y mantenimiento del orden público. La LORTAD (art. 20) habilita para la recogida y tratamiento de datos sensibles "si es absolutamente necesario para las necesidades de una investigación determinada", de carácter policial. Como también su transmisión a servicios policiales de otros Estados, "en función de una investigación concreta" y cuando así lo exija dicha investigación (RD de 20 de junio de 1994, art. 4 (CL 1707)).

2.4.) Registro Central de Penados y Rebeldes.

Establecido en el Ministerio de Justicia, a partir del RD de 2 de octubre de 1878 (Dic. 25872). En el mismo se deja constancia de los antecedentes penales de cada persona. Se inscriben las Sentencias firmes en que se imponga pena por razón de delito, y los Autos en que se declare la rebeldía de los procesados. También, se incluyen las medidas de seguridad aplicadas a las personas, de acuerdo con el Código Penal (art. 137). El historial delictivo constituye una técnica para el ejercicio de la función judicial penal; por ejemplo, para apreciar la reincidencia. El CP señala: "las inscripciones de antecedentes penales en las distintas Secciones del Registro Central de Penados y Rebeldes no serán públicas. Durante su vigencia sólo se emitirán certificaciones con las limitaciones y garantías previstas en sus normas específicas y en los casos establecidos por la Ley" (art. 136.4). Las inscripciones y anotaciones se cancelan cuando el condenado: 1º) tenga satisfechas las responsabilidades civiles o haya sido declarado insolvente y no hubiera venido a mejor fortuna; 2º) haya transcurrido el plazo establecido sin delinquir de nuevo. La cancelación es un derecho del penado que se obtiene de oficio o a instancia de parte. Se produce, de este modo, la rehabilitación. No obstante, la Ley Penitenciaria, de 26 de septiembre de 1979, señala que "los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica" (art. 73.2). Cabe añadir la doctrina que sienta la STS de 28 de abril de 1986 (RJ 2971). Ante un concurso entre funcionarios, la Administración puede exigir certificación negativa de antecedentes penales: "es lícito a la Administración prevenirse contra posible repeticiones del concurso, por adjudicación de la plaza a quien todavía cumpliera condena de inhabilitación, pero sin extremar el contenido de la certificación precautoriamente exigida hasta el punto de acreditar que nunca delinquirió o que se halla rehabilitado por cancelación de sus antecedentes penales, ya que la interpretación restrictiva pertinente a la materia limita la exigencia en cuestión a no hallarse el concursante cumpliendo la pena de inhabilitación de referencia".

2.5.) Situaciones de intereses de los titulares de cargos de confianza política.

La institución trata de coordinar el interés público, en cuya garantía se establecen estos Registros de situaciones de interés, y el derecho a la intimidad personal de los titulares de estos cargos. Ciertamente, el empleo basado en la confianza política impone el sacrificio de una parte de la intimidad personal y hasta familiar. El Registro de causas de posible incompatibilidad y de actividades tendrá carácter público. Proporciona información sobre actividades profesionales ejercidas con anterioridad; vinculaciones con empresas en general (participación superior al 10 por 100, del interesado, su cónyuge e hijos menores, cargos de dirección y asesoramiento ejercidos por él o su cónyuge); y, más concretamente, con las que hayan convenido con la Administración la realización de obras, servicios o suministros. Las declaraciones se han de realizar dentro de los tres meses siguientes al de la toma de posesión o cese, y siempre que se produzca una modificación en los hechos contenidos en las mismas. Dan lugar a un expediente contradictorio, instruido por la Inspección General de Servicios; si se concluyere la existencia de alguna infracción de las normas aplicables, el Consejo de Ministros ordenará que se haga pública la infracción, pasando el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente si pudieran ser constitutivas de delito. Se inscriben en sendos Registros de Intereses que se constituyen en la Entidad territorial correspondiente (así, por ejemplo, el Registro de Altos Cargos que regula la Ley de 22 de marzo de 1991, para los del Estado).

3.-) Profesión.

Es, en principio, un censo de todos los que se hallen en el ejercicio de una de ellas. En las profesiones tituladas, se incluye a los que se encuentren legalmente habilitados para el ejercicio de la misma. Tradicionalmente, se instrumenta, de este modo, la defensa frente al intrusismo. Además, la inscripción en el correspondiente Registro constituye la formalización de una cualidad -jurídica o simplemente de hecho- de la que derivan característicos derechos y obligaciones. El Registro constituye, en tal caso, el título, que legitima el ejercicio de la actividad profesional o empresarial correspondiente.

Junto a los Registros establecidos por los Colegios, Cámaras y Cofradías, de acentuado carácter corporativo, hay que situar los que organizan directamente las Administraciones Públicas; sobre todo, para ejercer potestades de ordenación e intervención de la actividad económica de que se trate. Constituyendo estos Registros la base de partida del control administrativo, destacan aquellos que se refieren a actividades económicas de contratación masiva. Así, en el Banco de España se radican los Registros de Bancos y Banqueros, de las Cajas de Ahorro Popular y de las Entidades de crédito. En el régimen del primero de ellos (Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, arts. 28 y 43), la inscripción habilita para usar la denominación de "Banco" o "banquero", y realizar operaciones típicas de esa actividad, como disfrutar de los derechos que la Ley establece. En ésta, como en otras actividades económicas, la evolución camina hacia una exigencia personal más cualificada: el ejercicio de la actividad queda vinculado a un código de conducta o de buenas prácticas profesionales, del que se va desprendiendo un rasgo positivo: la honorabilidad comercial y profesional (así, en el RD 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación de bancos extranjeros; RD 1393/1990, de 2 de noviembre, sobre instituciones de Inversión Colectiva; Ley 16/1987, de 30 de julio, sobre ordenación de los transportes terrestres). Lo que se refleja a través de la correspondiente institución registral.

III.- FICHEROS DE TITULARIDAD PRIVADA.

1.-) Noción y requisitos.

Se constituyen por empresarios particulares, y reúnen datos de carácter personal "cuando resulte necesario para el logro de su actividad" (art. 23). Los dos supuestos son: 1º) empresas cuyo objeto es, precisamente, la fabricación de mercancía informativa: recogen, tratan y venden información: agencias de detectives, de información crediticia, de investigación de mercados, etc. Estas empresas habrán de destruir los datos, una vez cumplida la prestación encomendada, salvo que medie autorización expresa del que encargó la prestación (porque razonablemente se presume que realizará otros encargos ulteriores; el almacenamiento puede durar cinco años). No podrán aplicar estos datos obtenidos con un fin o contrato distinto. 2º) Empresas en las que su objeto necesita, como instrumento para operar, información sobre personas (Bancos, seguros, etc): Agencias de información, de marketing, mailing y servicios semejantes.

La creación de ficheros privados se ha de notificar a la Agencia de Protección de Datos; ésta lo inscribe en el Registro correspondiente. Se señalará el responsable del fichero (puede ser distinto del dueño): es la persona que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento (art. 3º). Debe adoptar las medidas de índole técnica y organizativas adecuadas para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal

(evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado). El alcance de este deber se gradúa de acuerdo con la cláusula de progreso: las medidas habrá de adoptarlas teniendo en cuenta "el estado de la tecnología" y los riesgos a que los datos estén expuestos. El deber de secreto profesional se prolonga después de finalizar su relación con el fichero. Mediante acuerdos sectoriales o de decisiones de empresa se pueden formular Códigos tipo: contienen reglas de carácter deontológico o de buena práctica profesional (arts. 9.10 y 30).

2.-) Regímenes específicos.

Los Ficheros para la prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial y el crédito, tienen como objetivo informar a los empresarios sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que los clientes hayan contraído con las empresas; de la situación real económica del sujeto. Informan, pues, sobre su solvencia y actitudes ante los compromisos económicos: no deben ser únicamente ficheros de morosos. Pueden tratar automatizadamente datos de carácter personal obtenidos de fuentes accesibles al público, o con el consentimiento del afectado; o, finalmente, aportados por el acreedor sobre el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias (art. 28). Los que se dediquen a la recopilación de datos para el reparto de documentación con fines de publicidad, sólo pueden manejar datos obtenidos en fuentes accesibles al público, o facilitados por los afectados o con su consentimiento. Los afectados tienen derecho a conocer el origen de sus datos (art. 29).

Los Ficheros relativos a encuestas o investigaciones sólo pueden manejar datos recogidos con el consentimiento libremente prestado por los afectados (art. 30); no podrán utilizarse para una finalidad distinta ni ser cedidos de forma que puedan ser puestos en relación con una persona concreta (Encuestas de opinión, prospección de mercados, investigación científica o médica, y actividades análogas).