

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden sobre la regulación del Registro Electrónico Común, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

El Proyecto sometido a informe viene a desarrollar lo establecido en el artículo 31 del Real decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, según el cual:

- “1. Se crea el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado, accesible a través del punto de acceso general establecido en el artículo 9.*
- 2. El Registro Electrónico Común será gestionado por el Ministerio de la Presidencia.*
- 3. El Registro Electrónico Común posibilitará la presentación de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos.*
- 4. El Registro Electrónico Común informará al ciudadano y le redirigirá, cuando proceda, a los registros competentes para la recepción de aquellos documentos que dispongan de aplicaciones específicas para su tratamiento.*
- 5. Mediante orden del Ministro de la Presidencia se establecerán los requisitos y condiciones de funcionamiento del Registro Electrónico Común, incluyendo la creación de un fichero ajustado a las previsiones de la normativa sobre protección de datos de carácter personal, así como los demás aspectos previstos en el artículo 27.2.”*



Respecto a la conformidad de la existencia del mencionado registro y la legitimación para el tratamiento a través del mismo de los datos de carácter personal de quienes lo empleasen para la presentación de escritos o solicitudes en el ámbito de la Administración General del Estado, la cuestión fue detenidamente analizada en el apartado XIII del informe emitido por esta Agencia, en fecha 31 de marzo de 2009, al entonces Proyecto de Real Decreto de desarrollo parcial de la Ley 11/2007, en los siguientes términos:

*“Por otra parte, el artículo 31 del Proyecto regula la creación, naturaleza y funcionamiento del Registro Electrónico Común, creado en el ámbito de la Administración General del Estado y accesible por el punto de acceso general regulado por el artículo 9 del propio Proyecto.*

*Según se indica, la responsabilidad de la gestión del Registro será del Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, siendo el objeto del registro la recepción de cualesquiera escritos, solicitudes o comunicaciones dirigidos a la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos, a los que se reenviará la documentación presentada ante el Registro Común, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992.*

*La creación de un Registro electrónico común en el ámbito de la Administración General del Estado ha sido analizada por esta Agencia no sólo en el informe emitido al entonces Anteproyecto de Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, sino también con ocasión del sometimiento al informe preceptivo de esta Agencia del Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema común de presentación electrónica de documentos dirigidos a la Administración General del Estado, emitido en fecha 21 de julio de 2006.*

*En el informe que acaba de citarse se entendió que la existencia del registro central era posible, si bien no podía considerarse amparada por el artículo 38.9 de la Ley 30/1992, entonces vigente, dado que según el mismo “los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste”, dado que el propio Proyecto reconoce que la presentación de los documentos en el Registro Telemático Común ha de considerarse como previa a la distribución de dichos documentos al “órgano destinatario”.*

*Por otra parte, en el texto sometido a informe de 30 de octubre de 2006 se contenía un precepto, según el cual “cada Administración Pública podrá además, y con sujeción a los mismos criterios, requisitos y efectos, crear un registro electrónico común habilitado para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a los órganos administrativos y entidades de derecho público vinculados o*



*dependientes de la misma, siempre que los órganos o entidades competentes en los respectivos procedimientos lo autoricen, bien en la norma de creación de sus propios registros electrónicos o en norma posterior". Dicho precepto fue informado favorablemente por la Agencia, indicándose que:*

*"El Borrador sometido a informe deroga expresamente en su disposición derogatoria el mencionado artículo 38.9 de la Ley 30/1992, quedando reemplazado el régimen de los registros telemáticos por el que el propio texto establece en su artículo 22.*

*Teniendo esta circunstancia en cuenta, así como el hecho de que, como se adelantó en el informe de 21 de julio de 2006, el tratamiento que se llevase a cabo por este Registro común, así como la cesión a los órganos o entidades que resultasen competentes se encontraban amparados por lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, la novedad introducida por el artículo 22.4 del Borrador, por la que se prevé la creación de un registro electrónico común, resulta conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999."*

*Este precepto no aparece recogido textualmente en la Ley 11/2007, si bien, como ya se ha señalado, su artículo 24.3 dispone que "en cada Administración Pública existirá al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. Las Administraciones Públicas podrán, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus respectivos registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio".*

*Además, y en cuanto a los escritos, comunicaciones y solicitudes que podrán presentarse ante los distintos registros electrónicos, el artículo 22.2 de la Ley, a diferencia de lo que preveía el artículo 38.9 de la Ley 30/1992, establece que no sólo se podrán presentar "documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos", sino también "cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro".*

*De este modo, y por motivos similares a los que legitiman el tratamiento de los datos de carácter personal por parte de cualquier registro electrónico, analizados en el apartado anterior de este informe, cabe considerar que el tratamiento de los datos por parte del registro común y*



*su comunicación a los registros de los departamentos u organismos correspondientes resulta conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.*

*En todo caso, y conforme a lo que ya se ha indicado en lugares anteriores, la Orden reguladora del Registro Común, a la que se refiere el artículo 31.5 del Proyecto, debería incluir la creación de los ficheros vinculados al propio Registro Común, debiendo igualmente ser objeto de informe preceptivo de esta Agencia.”*

## II

Considerada favorablemente la legitimación para la existencia y tratamiento de datos en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado, procede a continuación hacer referencia al contenido del Proyecto ahora sometido a informe, que viene a desarrollar lo dispuesto en el artículo 31.5 del Real Decreto 1671/2009, incluyendo igualmente como Anexo II y tal como se indicaba en el previo informe de esta Agencia, anteriormente reproducido, la norma de creación del fichero correspondiente a dicho Registro.

Según indica el Proyecto en su artículo 1.2 el Registro “posibilitará la presentación de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y a sus Organismos Públicos”, encontrándose asimismo habilitado para la “recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones presentados al amparo del artículos 24.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio”, redirigiendo en su caso al ciudadano a los registros competentes, conforme al artículo 31.4 del Real Decreto 1671/2009, ya reproducido. El citado artículo 24.2 b) se refiere a “Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior (referido a los documentos electrónicos normalizados) dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro”.

De este modo, y como igualmente dispone el artículo 4.1 del Proyecto, se configura como finalidad del Registro Común la recepción de los documentos relativos a solicitudes, escritos o comunicaciones no normalizados dirigidos a los órganos u organismos de la Administración General del Estado que no hayan sido objeto de normalización, dado que en estos supuestos el documento deberá ser presentado en la correspondiente sede electrónica. Asimismo, el registro tendrá como misión la remisión del documento al órgano u organismo de destino.

Igualmente, será posible que el Registro Común pueda admitir la recepción y llevar a cabo la posterior remisión del documento a los órganos u organismos de las Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado con las que se haya suscrito el convenio de colaboración al que se refiere la disposición adicional del Proyecto.

La presentación del documento se verificará mediante la cumplimentación del formulario general al que se refiere el artículo 4.1 del Proyecto y que se detalla en su Anexo I, contiene diversos datos de carácter personal del solicitante, así como la descripción de su solicitud, escrito o comunicación, incluyendo la naturaleza del asunto, los hechos que se exponen y la petición en que, en su caso, se concreta la solicitud formulada.

Asimismo, el artículo 4.2 dispone que el Registro admitirá documentación complementaria al escrito de iniciación mediante documentos electrónicos, incluyendo copias digitalizadas de documentos, en los términos previstos en la Ley 11/2007, mediante una nueva presentación en que se incluirá la referencia al número del registro previamente asignado al interesado, en los términos previstos en el artículo 6.1 del Proyecto.

Por último, el artículo 8 se refiere a la creación del fichero “Registro Electrónico Común”, del que será responsable la Secretaría de Estado para la Función Pública y que se regula en el Anexo II de la Orden.

### III

Como se ha indicado, esta Agencia ya ha considerado que el tratamiento de datos producido como consecuencia de la presentación de una solicitud, escrito o comunicación en el Registro Común resulta conforme a la Ley Orgánica 15/1999, siendo ahora preciso analizar si el contenido del Anexo II del Proyecto da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley Orgánica 15/1999 y 54 de su reglamento de desarrollo, teniendo en cuenta lo establecido en el articulado de la Orden objeto del presente informe.

El Anexo señala que la finalidad del fichero es la anotación registral de los asientos electrónicos efectuados en el Registro “para poder consultar la información registral del asiento”, siendo usos previstos del mismo los de naturaleza estadística y de respuesta a los usuarios acerca del hecho registral.

Sin embargo, el problema que se plantea en este punto consiste en si las finalidades y usos descritos resultan congruentes con los que se han apuntado anteriormente como finalidades propias del Registro, consistentes no sólo en dar fe del hecho de la presentación, sino en su concreta recepción y comunicación al órgano u organismo competente, siempre que se trate de solicitudes que puedan tramitarse a través del Registro, cumplimentando el formulario contenido en el Anexo I y permitiendo la aportación de los documentos complementarios a los que se refiere el artículo 4 del Proyecto.

De este modo, **sería preciso aclarar la finalidad del fichero en los términos previstos en el propio Proyecto**, consistiendo la misma en la recepción y remisión al órgano u organismo competente de dichos escritos,

solicitudes y comunicaciones, así como de la documentación complementaria de los mismos, dado que del tenor del Proyecto se deduce que dichas informaciones formarán parte, al menos de forma temporal, del fichero.

La siguiente consecuencia de lo que se acaba de indicar es que tampoco parece resultar congruente con el articulado de la norma la previsión contenida en el Anexo II de que no se llevarán a cabo cesiones o comunicaciones de los datos contenidos en el fichero, toda vez que, precisamente, su finalidad es facilitar la remisión de los escritos y documentos complementarios a los órganos y organismos competentes de la Administración General del Estado o, en su caso y conforme a la Disposición Adicional de otras Administraciones Públicas. Por este motivo, **deberá indicarse en el apartado de cesiones la transmisión de la documentación a la Administración destinataria de la misma.**

Por otra parte, el Anexo II se refiere en el apartado de estructura del fichero únicamente al tratamiento del dato del documento nacional de identidad y del lugar de residencia, cuando la propia disposición prevé en el Anexo I que se contendrán en el fichero una serie de datos que incorporarán no sólo los previstos en el Anexo II, sino otros indeterminados como los relativos a la naturaleza del asunto y la solicitud que se formula.

Por este motivo, **deberá completarse el apartado relativo a la estructura del fichero**, incorporando los datos a los que se refiere el Anexo I, así como la posibilidad de que el mismo contenga datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y otros datos especialmente protegidos que podrían incluirse en la solicitud o en la documentación complementaria de la misma.

Precisamente como consecuencia de lo que acaba de indicarse y del hecho de que sería posible que el fichero incorporase datos especialmente protegidos, **será necesario modificar el apartado correspondiente al nivel de seguridad del fichero, indicando que las medidas que habrán de implantarse sobre el mismo serán las de nivel alto.**

Debe en este caso recordarse que la excepción a la implantación de dichas medidas contenida en el artículo 81.5 b) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 se refiere únicamente a los ficheros no automatizados, entre los que no se encontraría el Registro Común ahora analizado, cuyo sistema de tratamiento, por su propia naturaleza, y en los términos previstos en el Anexo II del Proyecto, será automatizado.

La problemática referida a la necesaria implantación de estas medidas de nivel alto es conocida por el departamento proponente de la Orden ahora sometida a informe y ha sido puesta de manifiesto por esta Agencia en el informe relativo al entonces Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007 y reiterada en el más reciente informe emitido al Proyecto de Real



decreto por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad, proponiendo la reforma del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 a fin de permitir la extensión de la excepción prevista en el citado artículo 81.5 b) a los ficheros automatizados mediante la supresión de la expresión “no automatizados” contenida en el mismo. En el citado informe, de fecha 3 de diciembre de 2009, se señalaba lo siguiente:

*El artículo 81.3 a) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “además de las medidas de nivel básico y medio, las medidas de nivel alto se aplicarán en los siguientes ficheros o tratamientos de datos de carácter personal (...) los que se refieran a datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual”.*

*Por su parte, conforme al artículo 81.5 b), “en caso de ficheros o tratamientos de datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual bastará la implantación de las medidas de seguridad de nivel básico cuando (...) se trate de ficheros o tratamientos no automatizados en los que de forma incidental o accesorio se contengan aquellos datos sin guardar relación con su finalidad”.*

*En el régimen existente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2007, los registros telemáticos de las Administraciones Públicas únicamente podían ser utilizados en relación con la tramitación de los procedimientos que determinase el propio departamento u organismo responsable del Registro, por lo que si los modelos normalizados aprobados por aquél contenían datos de los que acaban de enumerarse, por encontrarse, por ejemplo, vinculados con la actividad o competencia del mismo, no cabía en ningún caso considerar el tratamiento de dichos datos como incidental o accesorio en relación con la finalidad del registro.*

*Sin embargo, y como acaba de reproducirse en el apartado anterior de este informe, en el marco derivado del artículo 24 de la Ley 11/2007, los registros electrónicos deberán habilitar la presentación de cualesquiera escritos, comunicaciones o solicitudes dirigidas al propio responsable o a otro órgano u organismo, por lo que la posibilidad de que dichos registros incorpore datos especialmente protegidos no relacionados con la finalidad, competencia o actividad del titular del registro electrónico es ahora bastante probable.*

*La excepción contenida en el artículo 81.5 b) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 tenía, entre otros motivo, por objeto, evitar que la decisión arbitraria de quien informase al responsable del fichero acerca de un dato especialmente protegido irrelevante para dicho responsable viciase la seguridad de todo el fichero, exigiendo la*



*implantación de medidas de seguridad de un nivel, en principio, no relacionado en absoluto con la finalidad que justificaba el tratamiento de los datos. A tal efecto, entre otros ejemplos propios del sector privado, fue objeto de análisis durante la tramitación del Reglamento el efecto que la notificación de un escrito de esas características podía producir en el nivel de seguridad de los registros generales de los distintos órganos u organismos de las Administraciones Públicas.*

*La evolución del marco legislativo en esta materia y el desarrollo del principio de acceso electrónico por los ciudadanos a los servicios público impulsa que la medida inicialmente adoptada para el ámbito del tratamiento no automatizado de datos de carácter personal en que incidentalmente fuera incluido un dato especialmente protegido haya en este momento e aplicarse a supuestos tales como los registros electrónicos en los que la voluntad del interesado podría exigir la implantación de medidas de seguridad inicialmente no previstas por no guardar el tratamiento de datos especialmente protegidos relación alguna con la actividad y finalidad propia de la Administración ante la que se presenta la solicitud, escrito o comunicación.*

*Por todo ello, se considera que en este marco normativo la previsión inicial debe igualmente ser predicable de los ficheros automatizados, lo que exigiría modificar el artículo 81.5 b) del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, suprimiendo la expresión “no automatizados”.*

*Por este motivo, se propone la inclusión de una disposición adicional en el Proyecto sometido a informe, en los siguientes términos:*

***“Disposición adicional sexta. Modificación del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.***

***Se modifica la letra b) del apartado 5 del artículo 81 del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, aprobado por Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que pasa a tener la siguiente redacción:***

***«Se trate de ficheros o tratamientos en los que de forma incidental o accesorio se contengan aquellos datos sin guardar relación con su finalidad. »”***

Obviamente, no es el Proyecto sometido a informe el cauce para dar lugar a la citada reforma. No obstante, esta Agencia considera necesario reiterar la necesidad de la misma a fin de evitar situaciones como la que en este momento se pone de manifiesto.



En consecuencia, como se ha señalado, en tanto no se produzca una modificación del artículo 81.5 b) del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, **las medidas de seguridad que deberán implantarse en el Registro Electrónico Común regulado por el Proyecto sometido a informe habrán de ser las de nivel alto.**

#### IV

A la vista de todo ello, esta Agencia considera que será necesaria la modificación, en los términos que se vienen señalando en el presente informe, de los apartados del Anexo II del Proyecto referidos a la finalidad del Registro Electrónico Central, sus usos, su estructura básica, las cesiones o comunicaciones de datos previstas y el nivel de seguridad exigible.