

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Real decreto por el que se regula el Registro de entidades religiosas, 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, cúpleme 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

Tal y como indica el artículo 1 del Proyecto sometido a informe, su objeto es la regulación del Registro de Entidades Religiosas al que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, estableciendo “las entidades y actos susceptibles de inscripción, los procedimientos de inscripción y los efectos jurídicos derivados de la misma”.

Se pretende así, según aclara la exposición de motivos, actualizar el régimen del Registro, actualmente contenido en el Real decreto 142/1981, de 9 de enero, teniendo en cuenta la naturaleza otorgada al Registro por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 46/2001, de 15 de febrero, “limitando su intervención a la constatación del cumplimiento de los requisitos legales sin que pueda realizarse un control de la legitimidad de la creencias religiosas”. Asimismo, se toman en consideración las modificaciones derivadas de la entrada en vigor de las diversas normas que cita dicha exposición de motivos.

Por otra parte, la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto sometido a informe recuerda que en los últimos años fueron elaborados dos Proyectos normativos relacionados con la regulación del Registro de entidades religiosas



que, no obstante, no fueron finalmente aprobados. Es relevante señalar en este punto que ambos Proyectos fueron, no obstante, objeto de sendos informes de esta Agencia, de fechas 22 de septiembre de 2003 y 19 de octubre de 2011. El Proyecto ahora objeto de informe toma parcialmente el contenido de ambos Proyectos (especialmente del segundo de ellos) para establecer el régimen que contiene, sin perjuicio de que determinadas novedades, tales como la obligatoria inscripción de los datos referidos a los ministros de culto habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles, procede del primero de los Proyectos normativos a los que se ha hecho referencia.

II

Dicho lo anterior, y en relación con el contenido del Proyecto, se prevé la inscripción obligatoria, respecto de cada una de las entidades a las que se refiere el artículo 2, de los titulares del órgano de representación de la entidad (artículo 3 c), así como de los ministros de culto, en este caso con carácter obligatorio o potestativo, según la eficacia de los actos que los mismos puedan llevar a cabo (artículo 3 h). El artículo 29.2 prevé que en la hoja registral correspondiente a cada uno de los sujetos inscribibles deberán existir campos para la inscripción o anotación de los citados representantes o ministros de culto.

La solicitud de inscripción deberá ser avalada por al menos 20 personas mayores de edad y con residencia legal en España (artículo 6.1, aplicable a los restantes supuestos de inscripción regulados por el Capítulo I del Título II del Proyecto).

Respecto de la inscripción de los representantes legales, el artículo 6 .1 f) exige respecto de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas la aportación de la “Relación nominal de los representantes legales. En el caso de que éstos fuesen extranjeros deberán acreditar su residencia legal en España en los términos establecidos por la legislación vigente”, lo que igualmente se exige en el artículo 8.2 a) en relación con las Federaciones y en el artículo 9.1 b) en cuanto a las entidades de origen extranjero.

El artículo 14 del Proyecto clarifica que la notificación de la identidad de los titulares de los órganos de representación deberá verificarse en los tres meses siguientes al acuerdo de modificación en que se lleve a cabo su designación, incorporando sus datos identificativos y las fechas de nombramiento y ratificación y aceptación del cargo, en su caso.



En cuanto a los ministros de culto, su régimen de inscripción se incluye en el artículo 20, cuyo apartado 1 dispone que “Las entidades religiosas podrán anotar en el Registro de Entidades Religiosas a sus ministros de culto que ostenten residencia legal en España. En todo caso, deberán anotarse aquellos ministros de culto que estén habilitados para realizar actos religiosos con efectos civiles”. En cuanto al procedimiento de notificación, el artículo 20.2 establece que “Para efectuar dicha anotación los representantes legales de la entidad deberán presentar certificación de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa a que pertenezcan que acredite tal condición y, si lo hubiere, el visto bueno del órgano supremo en España de la entidad. Cuando se trate de entidades integradas en una Federación inscrita, será necesario también el visto bueno del órgano competente de la respectiva Federación cuando así se disponga en sus estatutos, sin perjuicio de lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación con el Estado respecto de las entidades o Federaciones firmantes de los mismos”. Finalmente, conforme al artículo 20.5 “La certificación registral de la anotación del ministro de culto será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad. El certificado tendrá una vigencia de dos años pudiendo ser renovado por iguales periodos”.

La publicidad formal del Registro se regula por el Título IV, reconociendo el artículo 31 el derecho de los ciudadanos a acceder al registro “en los términos establecidos en la normativa vigente”. Esta publicidad se efectuará, conforme al artículo 31.2 “mediante certificaciones del contenido de los asientos y copias selladas de los documentos depositados en el Archivo o por medios electrónicos, en la forma establecida en la normativa vigente, que se ajustará, en todo caso, a los requisitos establecidos en materia de protección de datos de carácter personal”. El artículo 31.3 completa estas previsiones incorporando, conforme a lo que esta Agencia propuso en su informe de 19 de octubre de 2011, que “En el traslado de las certificaciones, notas simples o copias de los asientos a los que se refieren los artículos siguientes se hará constar a los destinatarios la prohibición de crear ficheros con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la religión o creencias, en los términos previstos en el artículo 7.4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal”.

La solicitud se dirigirá al Registro por escrito, tal y como dispone el artículo 34.1, añadiendo el artículo 34.2 que “No se admitirá, salvo para su consideración con carácter potestativo, la solicitud de consulta genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o estadístico relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquellos a la consulta de los expedientes, salvo a los datos de carácter personal que deban ser excluidos

por aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal”, no expidiéndose certificados ni copias de los documentos o informes unidos al expediente que tengan carácter reservado, conforme dispone el artículo 34.5.

Finalmente, es preciso tener en cuenta dos previsiones incluidas en las disposiciones adicionales del Proyecto:

En primer lugar, la disposición adicional primera prevé la posible colaboración y, previsiblemente, acceso a la información por las Comunidades Autónomas, al establecer que “El Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, podrán firmar convenios de colaboración con el objeto de permitir la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del Registro de Entidades Religiosas”.

Por otra parte, la disposición adicional tercera establece, siguiendo lo previsto en la disposición adicional primera del texto informado en 2011 que “El Registro de Entidades Religiosas sustituirá la conservación material de documentación por su almacenamiento mediante medios electrónicos, dotados de garantías suficientes, conforme a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El tratamiento y archivo electrónico de los datos contenidos en el Registro de Entidades Religiosas se ajustará a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y en los formularios de inscripción o anotación que a tal efecto se aprueben se hará constar el consentimiento de los solicitantes para la inclusión de sus datos personales en el Registro y la comunicación derivada de la publicidad del mismo”.

En todo caso, es preciso poner de manifiesto que el texto sometido a informe no incorpora, a diferencia del informado en 2011 una disposición adicional en materia de protección de datos, tal y como propuso esta Agencia en su informe al Proyecto de 2003, habida cuenta de los problemas que posteriormente se analizarán en lo que respecta al tratamiento por el Registro de datos especialmente protegidos.

III

El régimen descrito, como se ha indicado, supondrá el tratamiento y la cesión de los datos de carácter personal de aquellas personas físicas que



aparezcan incorporadas al Registro de Entidades Religiosas, debiendo además precisarse que dichos datos parecerán necesariamente vinculados a la religión o creencias profesadas por dichos sujetos, toda vez que la información se referirá a quienes ostenten responsabilidades de gobierno o representación de las Iglesias, Confesiones o Comunidades Religiosas o a quienes tengan la condición de ministros de culto de las mismas.

Pues bien, el tratamiento y cesión de datos de carácter personal relacionados con la religión y creencias de los afectados aparece regulado por el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999 que, tras indicar en el primer párrafo de su apartado 1 que “de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16 de la Constitución, nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”, añade en el primer inciso de su apartado 2 que “Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”.

De este modo, deberá partirse como principio general para que proceda el tratamiento que supone la inclusión de los datos de representantes y ministros de culto en el Registro, así como para la cesión derivada de su publicidad, del consentimiento expreso y por escrito de los afectados.

No obstante, no es éste el criterio seguido por el texto ahora objeto de informe, toda vez que el citado consentimiento únicamente se predica, según la disposición adicional tercera, de “los solicitantes”, que no coincidirán necesariamente con los miembros de los órganos de gobierno y administración ni con los ministros de culto, tal y como se desprende de los artículos 14 y 20 del texto informado. En este sentido, debe recordarse que la disposición adicional cuarta del texto sometido a informe de la Agencia en 2011 hubiera dispuesto, de aprobarse con la redacción que la propia Agencia proponía, lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuando se aporten al Registro de Entidades Religiosas los datos identificativos de miembros de Iglesias, Confesiones o Comunidades Religiosas, o de alguna de sus entidades, con la excepción de quienes ostenten la condición de dirigente o representante legal firmantes de la solicitud de inscripción, se deberá acreditar que han prestado su consentimiento expreso y por escrito para la inclusión de sus datos en el Registro y para la comunicación de sus datos derivada de la publicidad del mismo.



En los formularios de inscripción que a tal efecto se aprueben se deberá informar a los firmantes de la solicitud acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal y de la publicidad de la que podrán ser objeto.”

Además, no debe perderse de vista que el propio texto sometido a informe, siguiendo lo establecido en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 7/1980 y la doctrina emanada del Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la finalidad del Registro es la de reconocimiento de la personalidad jurídica de las Entidades sometidas a inscripción como consecuencia del cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles. De este modo, las inscripciones de los datos en el Registro deberían ser congruentes con la mencionada finalidad, conforme a lo exigido por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 que dispone que “Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

En este punto, es preciso tener en cuenta que la exposición de motivos del Proyecto señala, en relación con la inscripción de los datos de los ministros de culto que la misma “ha venido siendo reclamada por las propias entidades religiosas que querían disponer de la seguridad que, a efectos de la aplicación del régimen legal previsto para los ministros de culto, ofrece la anotación registral”, añadiendo la memoria de Impacto normativo que esta previsión “no existía aunque el Acuerdo con la Federación de Comunidades Judías de España lo había previsto en su artículo 3.1 sin que hasta la fecha se haya solicitado regularmente”.

Estas menciones resultan relevantes por cuanto inciden en el principio de proporcionalidad al que acabamos de referirnos. De este modo, mientras que la inscripción de los datos de los legales representantes de las Entidades sometidas a inscripción puede considerarse vinculada a la finalidad del Registro, esto es al reconocimiento de la personalidad jurídica de aquéllas, la anotación de los ministros de culto cuyos actos religiosos pueden producir efectos en la esfera civil no correspondería directamente con esa finalidad.

Ello exigiría, por una parte, que el texto sometido a informe consagrara la publicidad de los datos de los ministros de culto cuya inscripción fuera obligatoria como uno de los fines del Registro y, por otra, y sin perjuicio de lo que se indicará posteriormente, reforzase la exigencia de prestación del consentimiento de los ministros de culto cuyos datos fueran objeto de inscripción, toda vez que de lo dispuesto en el artículo 20.2 del Proyecto



anteriormente reproducido se deduce inequívocamente que en ningún caso serán ellos mismos los “solicitantes” de la inscripción a los que se refiere la disposición adicional tercera del Proyecto sometido a informe.

IV

Hechas las mencionadas consideraciones, debe ahora hacerse referencia a la exigibilidad del consentimiento del interesado en los supuestos en que se procede al tratamiento de datos de carácter personal relacionados con la religión que profesa, lo que como se ha dicho, se produce indudablemente tanto en relación con los representantes legales o miembros del órgano de gobierno de las entidades sometidas a inscripción como en el caso de los ministros de culto.

En relación con el primero de los supuestos, es necesario tomar en consideración las valoraciones que ya efectuó esta Agencia en su informe de 19 de octubre de 2011, toda vez que el régimen contenido en el Proyecto ahora sometido a informe resulta idéntico al que preveía el Proyecto que entonces fue objeto de dictamen.

En este sentido, partiendo de la exigencia contenida en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, el informe de 2011 señalaba lo siguiente:

“Como punto de partida para la realización del análisis de la conformidad de la regla mencionada con la normativa de protección de datos, debe partirse del hecho de que, a diferencia de lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, de la que viene a ser transposición la Ley Orgánica 15/1999, establece un régimen menos estricto en lo que respecta al tratamiento de datos especialmente protegidos.

Así, tras establecer el artículo 8.1 de la Directiva que “los Estados miembros prohibirán el tratamiento de datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad”, el artículo 8.2 establece determinadas salvedades a ese régimen general de prohibición, de forma que esta regla no sería aplicable cuando “el interesado haya dado



su consentimiento explícito a dicho tratamiento, salvo en los casos en los que la legislación del Estado miembro disponga que la prohibición establecida en el apartado 1 no pueda levantarse con el consentimiento del interesado” (apartado a), o cuando “el tratamiento se refiera a datos que el interesado haya hecho manifiestamente públicos o sea necesario para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un procedimiento judicial (apartado e).

Por otra parte, debe igualmente tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional ha venido a matizar el criterio terminante establecido en el artículo 7.2 citado en relación con determinados datos especialmente protegidos. Así, la Sentencia 85/2003, de 8 de mayo, se refiere a si la utilización de los datos relacionados con la condición de candidatos en comicios electorales de determinados sujetos y su tratamiento posterior podría resultar contrario al artículo 18.4 de la Constitución, al vulnerarse el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, señalando en el fundamento jurídico 21 de la citada sentencia que:

“Tampoco puede considerarse vulnerado el derecho fundamental a la protección de datos (art. 18.4 CE), que faculta a los ciudadanos para oponerse a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquél legítimo que justificó su obtención (STC 94/1988, de 24 de mayo, F. 4). Tal derecho persigue garantizar a las personas un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y su destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado (STC 292/2000, de 30 de noviembre, F. 6). Pero ese poder de disposición no puede pretenderse con respecto al único dato relevante en este caso, a saber, la vinculación política de aquellos que concurren como candidatos a un proceso electoral pues, como hemos dicho, se trata de datos publicados a los que puede acceder cualquier ciudadano y que por tanto quedan fuera del control de las personas a las que se refieren. La adscripción política de un candidato es y debe ser un dato público en una sociedad democrática, y por ello no puede reclamarse sobre él ningún poder de disposición.”

De lo citado en el artículo 8.2 e) de la Directiva y en la doctrina del Tribunal Constitucional que acaba de reproducirse parece deducirse que la limitación establecida por el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999 no puede entenderse como absoluta, sino que deberá quedar modulada por la garantía de otros derechos fundamentales, tomando en particular



en consideración el hecho de que la vinculación del interesado con el dato especialmente protegido es públicamente conocida.

En este sentido, cabría considerar que el hecho de ostentar la condición de dirigente o miembro del órgano de representación de una determinada Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa revista una trascendencia pública que justifica la licitud del tratamiento de los datos relacionados con los mencionados afectados, lo que legitimaría que los datos correspondientes a los interesados sean incorporados al Registro regulado en el Proyecto sometido a informe, dotado de la publicidad que en el mismo se establece.

Al propio tiempo, el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, dispone que “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia”.

El problema se plantea por el hecho de que la propia Ley Orgánica 7/1980 no prevé expresamente la inclusión de los datos de los dirigentes y representantes legales de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas dentro del contenido mínimo del Registro, toda vez que el artículo 5.2 dispone que “la inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación”, sin incluir en este punto a la necesaria expresión de quienes los integran.

Del mismo modo, el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, al que el Proyecto viene a reemplazar, regula en su artículo 3.2 el contenido de la inscripción, disponiendo que “2. Son datos requeridos para la inscripción:

a) Denominación de la Entidad, de tal modo que sea idónea para distinguirla de cualquier otra.

b) Domicilio.

c) Fines religiosos con respeto de los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad



Religiosa, al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa.

En el caso de las Entidades asociativas religiosas a que hace referencia el apartado c) del artículo anterior, el cumplimiento de este requisito deberá acreditarse mediante la oportuna certificación del Órgano Superior en España de las respectivas Iglesias o Confesiones.

d) Régimen de funcionamiento y organismos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.

e) Potestativamente, la relación nominal de las personas que ostentan la representación legal de la Entidad. La correspondiente certificación registral será prueba suficiente para acreditar dicha cualidad”.

Es decir, en el régimen actualmente existente no sólo no se considera que la inclusión de los datos de los representantes legales no aparece exigida por la Ley Orgánica 7/1980, sino que de forma expresa se señala que la inclusión de tal información en el Registro será meramente potestativa, lo que dificultaría la aplicación restrictiva de la regla contenida en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999.

Así lo pone de manifiesto la propia Memoria de análisis del impacto normativo del Proyecto sometido a informe, cuando señala en el punto 2ª de su apartado III.A que este tipo de inscripciones se corresponde con aquéllas relativas a actos que “con el tiempo han ido accediendo al registro” no encontrándose “contemplados inicialmente o sólo de forma potestativa”. A tal efecto, se considera concluye que “desaparece el carácter potestativo que tiene la inscripción de los representantes legales de las entidades en el actual reglamento para convertirse, en consonancia con otros registros y en particular, el de asociaciones, en obligatoria”.

Sin embargo una mera asimilación del registro regulado por el Proyecto sometido a informe con el de asociaciones no puede servir, en principio como fundamento legal suficiente para justificar la excepción de la aplicación de la regla del artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, dada precisamente la naturaleza de dato especialmente protegido que conlleva la propia condición de dirigente o representante legal de una



Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa. Por ello, sería necesario el consentimiento de los interesados para la inclusión de sus datos en el Registro.

Ahora bien, debería igualmente analizarse si el consentimiento podría derivarse de la presentación misma de la solicitud de inscripción, dado que, por una parte, el artículo 6.2 del Proyecto exige la firma de los representantes legales de la entidad en la solicitud de inscripción de la misma y, por otra, el artículo 20.2 d) impone igualmente para la inscripción de la identidad de los titulares del órgano de representación que la solicitud incorpore “las firmas de los titulares y, en su caso, de los titulares salientes”.

Sobre esta materia, cabe tener en cuenta el criterio expresado por esta Agencia en el informe de 25 de febrero de 2009, relativo al Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Asuntos religiosos del Ministerio de Justicia, y la Administración de la Generalidad de Cataluña, mediante la Dirección General de Asuntos Religiosos del Departamento de la Vicepresidencia, en cuya consulta se hacía expresa referencia a que el informe se refiriera a “lo que pueda afectar a la protección de datos respecto de los representantes legales de las entidades religiosas”, dado que se preveía la cesión de datos de representantes de las entidades a la Administración autonómica. A tal efecto, el citado informe señalaba lo siguiente:

“(...) debe nuevamente traerse a colación la naturaleza del Registro y su finalidad. De este modo, la inscripción en el Registro del representante de una determinada entidad religiosa supondrá el consentimiento del mismo para que su condición sea conocida en los términos derivados de la naturaleza del propio Registro; es decir, que sea conocido por quien tenga interés en conocer el contenido de aquél que la entidad religiosa tiene tal condición y que es representada por quien figura en la inscripción. Del mismo modo, ese consentimiento alcanzará a las Administraciones que en el ámbito de sus competencias puedan mantener con la entidad, a través de sus representantes, las especiales relaciones jurídicas derivadas de la aplicación de las normas reguladoras de la Libertad religiosa.

De este modo, en caso de que en dicho marco normativo establezca un reparto competencial en el ejercicio de las



competencias vinculadas al mantenimiento de tales relaciones jurídicas, será lógico considerar que el consentimiento prestado por el representante de la entidad religiosa será extensible a los órganos competentes de cada una de las Administraciones que ostenten a su vez competencia en esta materia, lo que en el caso que nos ocupa implicará la posibilidad de que los datos relativos al representante de la entidad religiosa sean comunicados a la Administración autonómica en relación con aquellas entidades respecto de las cuales el artículo 161 del Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga la competencia a la Generalidad.

Debe a tal efecto, recordarse que como se dijo anteriormente, el acceso por las Administraciones Públicas a los datos del Registro ya se encontraba amparado por el artículo 2 de la Orden de 25 de mayo de 1984.

A la vista de todo ello, y en relación con la cesión de datos a la que se refiere la solicitud de informe, relativa a los datos de los representantes de las entidades religiosas a la Generalidad de Cataluña, cabe informar que la misma no resulta contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.”

De lo señalado en el anterior informe puede desprenderse que aun siendo preciso el consentimiento expreso y por escrito de los dirigentes y representantes de la entidad religiosa para la inclusión de sus datos en el Registro y su posterior comunicación como consecuencia del principio de publicidad formal del mismo, dicho consentimiento puede entenderse otorgado por el hecho de que el propio representante incluirá expresamente su firma en la correspondiente solicitud.

Ahora bien, sería preciso que se estableciese en el Proyecto una previsión expresa acerca del alcance del citado consentimiento, toda vez que el artículo 3 h) de la Ley Orgánica 15/1999 impone que el mismo consista en una declaración de voluntad libre, inequívoca, específica e informada”, lo que supone el necesario conocimiento por los afectados del hecho de que sus datos se incorporan al Registro y serán comunicados a terceros en los términos previstos en su normativa reguladora.

Es preciso recordar en este punto que el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 15/1999, al regular el deber de información al afectado acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal, establece que “cuando se



utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior”.

De este modo, sería preciso que en los formularios a través de los cuales se pueda proceder a la solicitud de inscripción se informe a los interesados firmantes de la solicitud acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal que se producirá como consecuencia de la incorporación de los mismos al Registro, así como de la cesión de dicha información a terceros derivada del principio de publicidad formal establecido en el Proyecto sometido a informe.

Esta previsión no sólo debe alcanzar al consentimiento prestado por los presentantes o firmantes de la solicitud, sino a aquellas personas cuyos datos son aportados en la solicitud de inscripción y respecto de las que, conforme a la disposición adicional cuarta, se ha recabado el consentimiento expreso y por escrito, siendo preciso que los mismos tengan perfecto conocimiento de que sus datos serán objeto de cesión como consecuencia de la inclusión en el registro. De este modo, en caso de que se aprueben formularios acreditativos de la prestación del consentimiento debería incluirse en los mismos una cláusula informativa similar a la que se acaba de indicar.”

Las conclusiones alcanzadas en el anterior informe de esta Agencia son perfectamente aplicables al caso ahora analizado, teniendo particularmente en cuenta que, como se dijo anteriormente, la Disposición adicional tercera del Proyecto ahora analizado se refiere única y exclusivamente a la prestación del consentimiento expreso y escrito de los solicitantes, y no a la constancia del consentimiento de los representantes o miembros del órgano de gobierno de las Entidades inscribibles, que pueden coincidir o no con los firmantes de las solicitudes de inscripción.

V

En cuanto a la inscripción de los ministros de culto, ya se ha indicado que el Proyecto ahora objeto de estudio se aparta del criterio mantenido en el Proyecto informado en 2011 y se aproxima al que fue objeto de dictamen en 2003, en el sentido de establecer un régimen general de inscripción potestativa que, sin embargo, será obligatoria cuando los ministros de culto puedan llevar a cabo actos religiosos con efectos civiles.



La primera cuestión que se plantea como consecuencia de lo mencionado en el artículo 20.1 del Proyecto es que el mismo afecta en cierta medida a la propia finalidad del Registro, dado que este régimen obligatorio de constancia registral unido al principio de publicidad implicará que el Registro venga a dar conocimiento frente a quienes accedan a él de las personas que, como ministros de culto de las entidades inscritas, podrán celebrar los actos que produzcan efectos civiles, lo que en la práctica puede afectar a un gran número de dichos ministros de culto, siendo residual, en algunas entidades, el número de ministros que no se incluirían en los que necesariamente deben declararse.

De este modo, **sería necesario que el Proyecto clarificase que el Registro no sólo se limita a dar fe de la existencia de personalidad jurídica en las entidades inscritas, sino de quiénes están autorizados para llevar a cabo los actos mencionados en el artículo 20.1.** Esta cuestión puede afectar a la propia naturaleza del Registro, por cuanto podría exceder de las funciones que le ha otorgado la doctrina del Tribunal Constitucional, no siendo esta Agencia la competente para resolver tal cuestión.

Por otra parte, otra cuestión que debería analizarse, y que escapa a las competencias de esta Agencia resolver, es la relativa a los efectos de la inscripción en relación con los actos desarrollados por el ministro de culto o, dicho de otro modo, si surten plenos efectos civiles los actos realizados por ministros no inscritos. Baste e este punto indicar que de ninguna norma parece desprenderse que la inscripción sea un requisito necesario para la eficacia de tales actos, lo que se pone de manifiesto por el hecho de que hasta ahora la misma no es exigible. Ello afectaría, ya desde la aplicación de las normas de protección de datos a la necesaria prestación del consentimiento de los afectados, dado que aun siendo, según el proyecto, obligatoria la inscripción, la misma carece de carácter constitutivo alguno para la validez civil de los actos realizados por los ministros de culto, lo que impone que el requisito del consentimiento sea también exigible en este punto.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que el régimen será de inscripción obligatoria en los casos mencionados por el artículo 20.1 pero sometida al consentimiento previo y expreso del ministro de culto, es preciso reiterar lo indicado en el apartado anterior en relación con la necesaria constancia del consentimiento de los interesados con carácter previo a la solicitud de inscripción. En este sentido, esta obligación se ve reforzada por el hecho de que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20.2, será la entidad inscrita y no el ministro de culto respectivo quien solicite la inscripción, de modo



que en ningún caso parece que pueda identificarse al sujeto de la inscripción con el solicitante al que se refiere la disposición adicional tercera del Proyecto.

Las conclusiones alcanzadas en estos dos últimos apartados conducen a plantear la necesaria inclusión en el Proyecto de previsiones que establezcan la necesaria aportación del consentimiento expreso y escrito de los afectados cuyos datos vayan a ser incorporados al registro, no pudiendo esa prestación limitarse a los solicitantes a los que se refiere la tan citada disposición adicional tercera. Ello a su vez implicará que esta Agencia vuelva a considerar necesaria la inclusión de una norma referida a la aplicación al Registro de las normas de protección de datos, en los términos que ya establecía la disposición adicional cuarta del Proyecto que fue objeto de informe de 19 de octubre de 2011.

“De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en los supuestos en que se inste la inscripción o anotación en el Registro de datos de carácter personal, y en todo caso en los supuestos referidos a la inscripción de la identidad de los titulares de los órganos de representación y de anotación de la condición de ministro de culto, la solicitud deberá incorporar la documentación que acredite que el interesado ha prestado su consentimiento expreso y por escrito para la inclusión de sus datos en el Registro y la comunicación de sus datos derivada de la publicidad del mismo.”

Junto con tal previsión, sería igualmente conveniente que el inciso final de la disposición adicional tercera del Proyecto fuera redactado como párrafo separado e incorporado a la disposición en que se incorpore la observación que acaba de mencionarse. De modo que la disposición adicional tercera dispusiese únicamente que “El Registro de Entidades Religiosas sustituirá la conservación material de documentación por su almacenamiento mediante medios electrónicos, dotados de garantías suficientes, conforme a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El tratamiento y archivo electrónico de los datos contenidos en el Registro de Entidades Religiosas se ajustará a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal” y se incorporase un párrafo segundo al precepto anteriormente propuesto, en que se estableciese lo siguiente:

“En los formularios de inscripción que a tal efecto se aprueben se hará constar el consentimiento expreso y escrito de los solicitantes para la inclusión de sus datos en el Registro y la comunicación de sus datos derivada de la publicidad del mismo.”

VI

Deben ahora analizarse las previsiones del Proyecto relacionadas con el acceso a los datos del Registro. A tal efecto cabe diferenciar entre los accesos que se derivarán de los Convenios a los que se refiere la disposición adicional segunda del texto y el régimen general de publicidad formal establecido en el Título IV del mismo.

En cuanto al primero de los supuestos, ya se ha indicado que esta Agencia informó favorablemente un supuesto relacionado con la colaboración con las Administraciones de las Comunidades Autónomas en fecha 25 de febrero de 2009, habiendo sido tal parecer reproducido en el apartado IV de este informe, por lo que nada cabe oponer a lo previsto en la disposición adicional segunda. Por ello, nos centraremos ahora en el estudio de las normas relacionadas con la publicidad formal del Registro.

Debe en este sentido recordarse el régimen contenido en los artículos 31 y 34 del Proyecto, reproducidos al comienzo de este informe. Así, se prevé que el registro será público, teniendo los ciudadanos derecho a acceder “en los términos establecidos en la normativa vigente”, mediante certificaciones y copias selladas de los documentos depositados en el Archivo, también denominado en otros lugares del Proyecto “protocolo anejo”, así como mediante notas simples o copias. Asimismo, se establecen restricciones en cuanto al acceso general al contenido del registro, sin perjuicio de los supuestos en que prevalezca la investigación histórica, científica o estadística.

El Proyecto prevé asimismo, que el acceso “se ajustará, en todo caso, a los requisitos establecidos en materia de protección de datos de carácter personal” y que el acceso genérico tendrá lugar con la salvedad de “los datos de carácter personal que deban ser excluidos por aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal”. El artículo 34.5 prevé además que “No se expedirán certificados ni copias de los documentos o informes unidos al expediente que tengan carácter reservado”.

La publicidad formal del Registro implicará una cesión de datos de carácter personal, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”, teniendo especialmente en cuenta la naturaleza de datos especialmente protegidos que tienen las informaciones contenidas en el registro y el régimen restrictivo establecido en la Ley Orgánica para su tratamiento y cesión, máxime



teniendo en cuenta que, como se ha indicado, el artículo 31.2 prevé que el acceso “se ajustará, en todo caso, a los requisitos establecidos en materia de protección de datos de carácter personal”.

A tal efecto, debe recordarse que el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 establece que “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”, por lo que la cesión de los datos del Registro debería alcanzar los que fuesen necesarios para el cumplimiento de su finalidad, que según el artículo 5 de la Ley Orgánica 7/1980, y sin perjuicio de lo ya señalado en el apartado V de este informe en relación con la inscripción obligatoria de los ministros de culto que puedan celebrar actos religiosos con efectos civiles, es en este momento la de hacer pública la personalidad jurídica de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas inscritas en el mismo.

A su vez, y aunque a diferencia del Proyecto informado en 2011 el ahora informado no contenga tal distinción, del Proyecto se desprende la necesaria diferenciación entre los asientos del registro y su protocolo anejo, debiendo a tal efecto, como ya se propuso en su día “analizarse con mayor profundidad si el acceso a los datos de carácter personal contenidos en el Registro y en su Archivo Anejo podrá llevarse a cabo sin ninguna limitación, siempre que se respeten los requisitos exigidos por el Proyecto o si pudiera establecerse algún tipo de limitación en el acceso a los datos personales concretos que el Registro contiene. En este sentido puede resultar relevante la diferenciación entre los datos que contendrá necesariamente la hoja registral correspondiente a cada una de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas de aquellos otros datos que consten en el Archivo anejo, bien como consecuencia del hecho de que los mismos han dejado de tener vigencia (como por ejemplo los datos relativos a representantes que hubiesen cesado en su cargo), bien por exceder de los requisitos exigidos para la solicitud, al contener la misma algún tipo de dato adicional a los previstos”.

El citado informe se refería a estas categorías de informaciones indicando que:

“Respecto de los primeros, teniendo en cuenta que la hoja registral viene a reflejar la situación actual de quienes aparecen en la inscripción y que los propios interesados habrán prestado su consentimiento al tratamiento y cesión de datos en los términos que se han indicado en un



lugar anterior, el régimen de publicidad podría no establecer limitaciones al acceso a la información por parte de quienes lo solicitaron.

Sin embargo, en cuanto a los datos contenidos en el Archivo anejo al Registro, el fundamento de su mantenimiento tendrá una finalidad meramente accesoria a la del Registro, a fin de poner de manifiesto las sucesivas modificaciones que tuvieran lugar en los extremos que necesariamente han de constar en cada hoja registral.

Esta circunstancia, unida al hecho de que el artículo 32.4 del proyecto se refiere expresamente a la necesaria preservación de la intimidad de las personas, conduce a que pudiera resultar conveniente el establecimiento de una regla que matice el principio general de publicidad al menos en lo relativo a los datos que no figuren en la hoja registral correspondiente, de forma que, salvo excepciones debidamente justificadas, se estableciese un principio de disociación de aquellos datos.”

Este razonamiento conduce necesariamente a plantear, como ya se hizo en su momento la **necesidad de diferenciar el régimen de acceso a los datos de carácter personal contenidos en el Registro y en su archivo anejo, estableciendo un régimen excepcional de acceso a estos últimos frente al principio de publicidad general aplicable a los datos que consten en la correspondiente hoja registral.**

Al propio tiempo, a juicio de esta Agencia, sería necesaria la clarificación de determinados términos contenidos en el Proyecto.

Así, en primer lugar, **sería conveniente especificar cuál es la “normativa vigente” a la que según el artículo 31.1 se sujeta el acceso a los datos por los ciudadanos**, dado que la normativa del Registro parece completarse con la Ley Orgánica 7/1980 y la regulación del Registro por medio del Proyecto objeto de informe.

Igualmente, **sería necesario clarificar que “documentos o informes unidos al expediente” pueden tener “carácter reservado”, según el artículo 34.5**, dado que esta expresión no es utilizada por el resto del Proyecto y no parece coincidir con los documentos que no han de facilitarse según la normativa de protección de datos, dado que estos documentos ya aparecen mencionados en el artículo 34.2.

En todo caso, y como ya se indicó al comienzo de este informe, lo dispuesto en el artículo 31.3 del Proyecto, que viene a tomar en consideración



las limitaciones para el tratamiento de datos relacionados con la religión y creencias de los afectados, ha de ser objeto de informe favorable, habiendo propuesto esta Agencia la inclusión del precepto, en la redacción ahora incorporada al texto, en su informe de 19 de octubre de 2011, cuando se indicaba lo siguiente:

“En relación con las cuestiones que venimos analizando en este lugar, ya se hizo referencia con anterioridad a la limitación al tratamiento de datos especialmente protegidos relacionados con la religión y creencias de los afectados derivado del artículo 7.4 de la Ley Orgánica 15/1999 que prohíbe expresamente la creación de ficheros con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la religión y creencias.

Esta previsión resulta especialmente relevante en lo que afecta a la limitación al tratamiento posterior de los datos que hubieran sido obtenidos como consecuencia de la aplicación del principio de publicidad formal del Registro regulado por el proyecto sometido a informe.

El proyecto parece tener en cuenta esta circunstancia al establecer en su artículo 33 que la publicidad del Registro se ajustará a los requisitos establecidos en la normativa de protección de datos de carácter personal.

No obstante, debería establecerse en el proyecto una previsión expresa de que se advertirá a quienes obtuvieran las certificaciones o las notas simples informativas a las que se refiere el artículo 35 de la prohibición establecida en el artículo 7.4 de la Ley Orgánica 15/1999.”