

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Proyecto de Orden por la que se crea y regula el registro electrónico de Apostillas del Ministerio de Justicia y se regula el procedimiento de emisión de apostillas en soporte papel y electrónico, 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 tiene por objeto, tal y como dispone su artículo 1 la creación y regulación del Registro Electrónico de Apostillas del Ministerio de Justicia, que almacenará de forma centralizada las Apostillas emitidas, tanto en soporte papel como electrónico, por las autoridades competentes de España a partir de la fecha de su entrada en vigor (como establece el artículo 2), así como la regulación del procedimiento de emisión de las Apostillas en ambos soportes.

A tal efecto, el Capítulo I, tras establecer determinadas disposiciones generales, se refiere al mencionado Registro Electrónico, dedicándose el Capítulo II del Proyecto a la regulación del procedimiento de emisión de las Apostillas.

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos resultan especialmente relevantes las disposiciones contenidas en el primero de los Capítulos mencionados. Así, el artículo 3 del Proyecto se refiere al contenido del Registro, el artículo 4 al procedimiento de verificación de las apostillas inscritas en el mencionado Registro y el artículo 6 a la gestión y seguridad del Registro.

II

En cuanto a la legitimación para la existencia del mencionado Registro, debe recordarse que el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, por el que se suprime la exigencia de la legalización de los documentos públicos



extranjeros, ratificado por Instrumento de 10 abril 1978, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 25 de septiembre del mismo año, tras indicar en el párrafo primero del artículo 6 que “Cada Estado contratante designará las autoridades, consideradas en base al ejercicio de sus funciones como tales, a las que dicho Estado atribuye competencia para expedir la apostilla prevista en el artículo 3, párrafo 1.º”, añade en su artículo 7 que “Cada una de las autoridades designadas conforme al artículo 6 deberá llevar un registro o fichero en el que queden anotadas las apostillas expedidas”.

El artículo 1 del Real Decreto 2433/1978, de 2 de octubre, por el que se regulan los funcionarios competentes para realizar la legalización única o apostilla de los extranjeros, señala como tales en su apartados 1 y 2 “Respecto de los documentos autorizados por las autoridades o funcionarios judiciales competentes, los Secretarios de Gobierno de las Audiencias o quienes les sustituyan legalmente” y “Respecto de los documentos autorizados notarialmente y los documentos privados cuyas firmas hayan sido legitimadas por Notario, los Decanos de los Colegios Notariales respectivos o quienes hagan sus veces reglamentariamente”. Por su parte, el artículo 2 añade que “la legalización única o apostilla de los documentos expedidos por las autoridades y funcionarios de la Administración Central corresponde al Jefe de la Sección Central de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia”.

Por otra parte, el artículo 4 c) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos establece como principio fundamental el de “accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran”, previendo en su artículo 24 la creación por parte de las Administraciones Públicas de los registros electrónicos a los que los ciudadanos podrán dirigir sus solicitudes.

De este modo, la existencia del Registro al que se refiere el Proyecto trae causa directa del Convenio de 5 de octubre de 1961, produciéndose el establecimiento del registro a través de medios electrónicos conforme a las previsiones de la Ley 11/2007, encontrando así legitimación en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, según el cual “el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”.

III

En cuanto a su contenido, el artículo 3 dispone que el Registro incorporará el número y fecha de la Apostilla, el nombre y capacidad en la que



firma el signatario del documento y, si el documento no está firmado, del nombre de la autoridad que haya sellado el documento. Igualmente quedará constancia de la imagen de la Apostilla y, en su caso, de la huella electrónica de los documentos digitales o digitalizados apostillados.

El ya mencionado artículo 7 del Convenio de 5 de octubre de 1961 dispone que el Registro deberá contener “a) El número de orden y fecha de la apostilla” y “b) El nombre del signatario del documento público y la calidad en que haya actuado o, para los documentos no firmados, la indicación de la autoridad que haya puesto el sello o timbre”. De este modo, el tratamiento de estos datos traería causa directa de lo dispuesto en el propio Convenio.

En cuanto a los restantes datos, el artículo 7 del Convenio añade que “a instancias de cualquier interesado, la autoridad que haya expedido la apostilla deberá comprobar si las anotaciones incluidas en la apostilla se ajustan a las del registro o fichero”.

El artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 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”.

Siendo finalidad del Registro la verificación de las indicaciones de la apostilla con lo señalado en el Registro, cabe considerar que el mantenimiento en el mismo de la información referida a la propia apostilla y al documento al documento apostillado resulta adecuada para el cumplimiento de dicha finalidad, por lo que cabe considerar igualmente que su tratamiento es ajustado a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.

IV

No obstante, entre las garantías que contrarrestan la limitación que para el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal implica lógicamente el tratamiento, lícito, de los datos se encuentra la necesaria implantación en los ficheros de las limitaciones que correspondan en cuanto al acceso a su contenido así como, por otra parte, de las adecuadas medidas de seguridad que eviten la pérdida, alteración o acceso no permitido a los datos de carácter personal.

El artículo 4 del Proyecto se refiere al acceso a la información contenida en el Registro Electrónico, limitando la misma a la persona o entidad a quien le ha sido presentada la apostilla así como a cualquier interesado en los términos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, pudiendo dichas personas solicitar de forma presencial o telemática la verificación de la Apostilla correspondiente a un determinado documento y la validez de la firma y sello de

la autoridad competente durante un plazo de 25 años desde la fecha de la emisión de la Apostilla.

El acceso electrónico se verificará a través de la sede electrónica del Ministerio de Justicia, debiendo en ese caso el solicitante disponer del código seguro de verificación, la fecha y el número de la Apostilla. Se generará, como consecuencia de la solicitud un recibo electrónico en que constará la imagen de la apostilla emitida.

Dicho acceso supondrá una cesión o comunicación 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”.

En relación con las cesiones, el artículo 11.1 de la Ley indica que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, este consentimiento no será preciso, según el artículo 11.2 a), en caso de que una norma con rango de Ley habilite la cesión.

Como se ha señalado, el artículo 7 del Convenio de 5 de octubre de 1961 dispone que “a instancias de cualquier interesado, la autoridad que haya expedido la apostilla deberá comprobar si las anotaciones incluidas en la apostilla se ajustan a las del registro o fichero”. En consecuencia, la Ley limita el acceso a la información al hecho de que quien solicita la verificación tenga la condición de interesado.

El texto sometido a informe establece una limitación semejante, refiriendo la condición de interesado a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 30/1992 y exigiendo para el acceso que el solicitante cuente con información suficiente acerca de la apostilla en su artículo 4.1, párrafo último.

Por este motivo, la cesión derivada de la verificación resulta ajustada al artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica, si bien será preciso que por parte del Registro se verifique realmente la concurrencia de la condición de interesado en el solicitante, no siendo válida la verificación automática de la apostilla sin que quede mínimamente acreditada esa condición.

V

A su vez, el artículo 6 señala que la Subdirección General de Nuevas Tecnologías de Justicia será el órgano responsable de la gestión, disponibilidad y seguridad del Registro Electrónico, quedando disponible en la sede electrónica del Ministerio de Justicia la relación de aplicaciones medios y soportes a través de los cuales se podrán efectuar las comunicaciones entre el Registro y cualquier persona física o jurídica.



Convendría añadir a dicha previsión la segunda de las garantías a las que se hizo referencia en un lugar anterior, referida a la implantación de las medidas de seguridad, indicando asimismo a qué órgano corresponderá la condición de responsable del fichero.

En este sentido, el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento, deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural”, de forma que conforme al artículo 9.2 “No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a su integridad y seguridad y a las de los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas y programas”.

Las medidas de seguridad han sido desarrolladas por el Título VIII del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, debiendo especificarse el nivel de seguridad exigible al fichero.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el Proyecto el registro incorporaría información sobre el número y fecha de la apostilla, la identidad, condición y capacidad del firmante y, en su caso, la autoridad que sellase el documento, así como la imagen de la apostilla y en su caso la huella electrónica del documento apostillado.

En cuanto a la información contenida en la apostilla, el artículo 3 del Real Decreto 1433/1978 lo referencia al establecido en el Convenio, contenido en su Anexo, que incorpora datos que no excederían, en principio de los exigidos para la implantación de las medidas de seguridad de nivel básico. No obstante, el hecho de que sea objeto de tratamiento la huella electrónica del documento apostillado pudiera, en su caso, implicar la necesidad de implantación de medidas de un nivel superior.

En todo caso, sí sería necesario que el artículo 6 del Proyecto **especificase, en primer lugar, quién es el órgano responsable del fichero a los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999** y, además, alguna previsión referente al necesario cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999 en lo referente al deber de seguridad. Esta última previsión podría cumplirse mediante la inclusión de un apartado 3 en que se señalase que **“Serán de implantación en el Registro Electrónico las medidas de seguridad previstas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y su normativa de desarrollo”**.

VI

Finalmente, la creación del registro electrónico supone igualmente la creación de un fichero con datos de carácter personal, disponiendo el artículo 20.1 de la Ley Orgánica 15/1999 que “La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones Públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente”.

El artículo 53.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 establece que “Cuando la disposición se refiera a los Órganos de la Administración General del Estado o a las entidades u organismos vinculados o dependientes de la misma, deberá revestir la forma de Orden Ministerial o Resolución del titular de la Entidad u Organismo correspondiente”.

La disposición deberá incorporar las menciones establecidas en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 15/1999, clarificado a su vez por el artículo 54.1 del Reglamento.

Pues bien, aun cuando el Proyecto sometido a informe incluye alguna de esas menciones, tales como el contenido del Registro o las cesiones de datos previstas, no incorpora toda la información exigida por los preceptos citados. Por este motivo, el Proyecto **debería igualmente incorporar una previsión expresa de creación del fichero Registro Electrónico de Apostillas** con la totalidad de los requisitos previstos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.