

EL DERECHO DEL CIUDADANO DE ACCESO A LAS BASES DE DATOS REGISTRALES¹

Rodrigo Tena
Notario

Sumario

I. Advertencia

II. Dos ideas fundamentales que cabe deducir del principio de la transparencia

1. *Una Administración abierta accesible “on line”: “open data”*
2. *“Open data” y “open government”*

III.- Aplicación de los principios de la transparencia a los registros sustantivos

1. *Justificación de su aplicabilidad*
2. *Registros sustantivos y “open data”*
3. *Registros sustantivos y “open government”*

IV. Régimen vigente

1. *Régimen legal*
2. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo*
3. *Dirección General de los Registros*

V. Obstáculos a una posible reforma. Examen crítico

1. *“Open data”*
 - 1.1. *Ataques cibernéticos*
 - 1.2. *Interés legítimo*
 - 1.3. *Protección de datos personales*
2. *“Open government”*

VI. Conclusión

I. Advertencia

Este trabajo pretende ser únicamente una reflexión sobre las líneas maestras que deberían marcar el desarrollo futuro esta materia del acceso a las bases de datos registrales, sin por eso dejar de examinar, aunque sea brevemente, la regulación actual y su interpretación jurisprudencial y administrativa. Por otra parte es también necesario advertir que esta regulación no es sólo muy cambiante, sino que no parece bien coordinada con los principios fundamentales que presiden el movimiento actual por la transparencia y que, con algunas importantes deficiencias, el legislador pretende

¹ Este texto está basado en la ponencia presentada en la Quinta Sesión del 11º Congreso Notarial Español celebrado en Murcia entre el 15 y el 17 de enero de 2012.

incorporar próximamente a nuestro Ordenamiento a través de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, actualmente en tramitación. Pese a que la regulación de los llamados registros sustantivos ha quedado fuera de su ámbito, su futura publicación debería implicar también en esta sede un conjunto de nuevas reformas tendentes a conseguir la necesaria armonía. Se trataría entonces de aprovechar la oportunidad para lograr también aquí la incorporación de esos principios, o por lo menos acercarse a ellos un poco más de lo que nos encontramos en la actualidad. En conclusión, la idea motriz que impulsa estas reflexiones toma como presupuesto la conveniencia de reformar la legislación vigente con la finalidad de permitir el uso de las bases públicas por los ciudadanos de manera que, sin perjuicio de adoptar las cautelas pertinentes en defensa de la privacidad de las personas y del funcionamiento del sistema, puedan maximizar la utilidad de aquéllas al menor coste posible, fomentando, de paso, el control y rendición de cuentas de los funcionarios encargados de servirlos.

II. Dos ideas fundamentales que cabe deducir del principio de la transparencia

Si algo hemos aprendido del movimiento por la transparencia basado en la revolución tecnológica, del que hemos sido testigos en los últimos años a nivel internacional, son básicamente dos cosas:

1. Una Administración abierta accesible “on line”: “open data”

La primera es que el objetivo no es conseguir que la Administración Pública realice su actividad ordinaria de una manera más rápida y eficaz gracias al apoyo de las nuevas tecnologías. No se trata de facilitar la vida al ciudadano por la vía de implementar los procedimientos de siempre por vía telemática. Esto a estas alturas debería darse ya por supuesto (aun cuando en muchos casos habrá que seguir trabajando para conseguir este objetivo), pero no tiene nada que ver con la transparencia. Tampoco se trata de garantizar la disponibilidad de la Administración para atender las “peticiones individualizadas” de información por parte de los ciudadanos, aunque esto sin duda ya tiene más conexión con aquella. De lo que se trata aquí, fundamentalmente, es de revolucionar la forma habitual de interconexión entre administrador y administrado, poniendo a disposición de todos los ciudadanos sin necesidad de acreditar interés alguno², de una manera inmediata, libre y fácilmente accesible en formatos que permitan el procesamiento por ordenadores, toda la información de la que dispone la Administración. La gratuidad no es, en principio, un requisito inexcusable de la transparencia; no obstante debe ser reclamada en la medida de lo posible. Al fin y al cabo no podemos olvidar que la información pública es una información de los ciudadanos, creada y financiada por ellos, de manera directa o indirecta, y de la que ellos son sus principales beneficiarios. La nota de gratuidad se refuerza por el acceso vía *on line* a archivos volcados en su integridad, pues desde el momento en que la información está en la red y su acceso es universal, directo y sin intermediarios, resulta difícil justificar tasa alguna. Conseguido el objetivo propuesto por la transparencia, puede que muchos de esos antiguos procedimientos de interconexión entre la Administración y los administrados directamente sobren.

² Salvo excepciones justificadas. La *Freedom of Information Act* aprobada por el Congreso estadounidense nada menos que en 1966 suprimió ya la necesidad de acreditar interés legítimo y directo para conocer la información solicitada.

Sin embargo, especialmente en España, la transparencia todavía se entiende, y eso en el mejor de los casos, como un mecanismo de comunicación entre la Administración y el ciudadano conforme al cual éste último pide y aquella responde (o no). Esta concepción es completamente anacrónica en una sociedad digital como la que nos encontramos. Lo natural sería precisamente todo lo contrario: la Administración debería trabajar digitalmente, en abierto, en tiempo real, y los datos deberían ser accesibles por defecto para todos los ciudadanos. Solamente cuando concurren motivos justificados cabría establecer una excepción a la regla general imponiendo la solicitud expresa y la pertinente resolución³. Al trabajar en formato digital desaparece completamente la razón técnica de diferenciar entre la elaboración de los contenidos y su publicación, y por eso mismo la justificación del mecanismo “pedir-dar”. Bastaría proporcionar acceso directo a las mismas aplicaciones con las que trabaja la Administración generadora de datos. La tecnología actual permite perfectamente discriminar tipos de usuarios de una misma aplicación y, también, que cada usuario incorpore aplicaciones particulares de ayuda que le permitan acceder a la información deseada y tratarla a voluntad. Es cierto que como obstáculo quedaría todavía la razón “política” de considerar reservados esos contenidos por algún motivo. Pero, como hemos indicado, esa es una excepción que debe justificarse en cada caso. Al menos si partimos de la idea de que la información pública pertenece a los ciudadanos.

La legislación española parte, por eso mismo, de presupuestos que deberían darse ya por superados. El Proyecto de Ley de Transparencia, al mantener el mecanismo “pedir-dar” como pilar de la transparencia en plena era digital, presupone en definitiva que la información es de la Administración, básicamente para perseguir sus propios fines. Esta es una concepción profundamente paternalista, que encuentra su explicación histórica en la génesis del Estado moderno como entidad que detenta un poder absoluto de tipo pastoral frente a sus ciudadanos, y que en la actualidad es absolutamente inaceptable. Como veremos un poco más adelante, la perspectiva correcta debería ser a estas alturas la contraria: son los ciudadanos los llamados a controlar la manera en que la Administración utiliza la información que aquellos generan.

Efectivamente, nuestra futura Ley de Transparencia parte del principio contrario de la solicitud de información, cuya denegación es recurrible ante la jurisdicción contenciosa administrativa, y sólo por excepción establece en el capítulo I, bajo la rúbrica de “Publicidad Activa”, la obligación de publicar cierta información -determinada además en gran parte a criterio del obligado- sin esperar una solicitud concreta. Pero en cualquier caso, ya se tenga que poner a disposición de los ciudadanos de manera obligatoria o haya que solicitarla, se sigue distinguiendo entre elaboración de los datos y su publicidad como dos fenómenos independientes. Y la existencia de esta distinción no es baladí, porque conlleva como efecto añadido, en uno y otro caso, el riesgo de que el incumplimiento de los deberes de divulgación sea difícilmente sancionable⁴. Es obvio que si se hubiera optado por el otro sistema, por el trabajo verdaderamente en abierto, no existiría ninguna obligación de publicidad susceptible de ser incumplida, por lo que las garantías para los ciudadanos se incrementan de manera exponencial.

³ PEÑA-LÓPEZ, I., *Ley de Transparencia: de la publicación de datos al trabajo en abierto*, <http://ictlogy.net/sociedadred/20120410-ley-de-transparencia-de-la-publicacion-de-datos-al-trabajo-en-abierto/>

⁴ Además, a diferencia de lo que ordenan otras legislaciones (como la chilena, en este punto paradigmática) por el incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la transparencia no se sanciona al político responsable del servicio, lo que sería mucho más efectivo, sino simplemente al funcionario.

Es razonable entender que el trabajo en abierto no deba extenderse a toda la actividad de la Administración (por lo que siempre quedarían ámbitos donde debe imperar el mecanismo “pedir-dar”), pero no hay razón para no imponer ese principio como general e implementarlo allí donde sea perfectamente factible, como ocurriría, por ejemplo, en el caso de los registros administrativos. Sin embargo, la Ley de Transparencia consagra también en ese ámbito los mismos principios examinados, al introducir por medio de una Disposición Final una nueva redacción al art. 37 de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Régimen Administrativo Común, que quedará con la siguiente redacción: “Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”. Sin duda mejora la situación anterior, pero aun queda lejos de lo que sería deseable en este ámbito, en cuanto no se produce en realidad un verdadero cambio de filosofía.

Esto no quita, sin embargo, para que la Ley de Transparencia pueda ser interpretada en un sentido más progresivo de lo que parece ofrecer su dicción literal, siempre, eso sí, que haya un mínimo de voluntad política en ese sentido por parte de los gestores públicos, cosa que, por otro lado, tampoco cabe presuponer. Pero lo cierto es que, al menos en el ámbito de la publicidad activa (Capítulo I), sería posible instaurar mecanismos abiertos de elaboración de datos que cumplan simultáneamente el requisito de la publicidad de los contenidos. En definitiva, abandonar el mecanismo tradicional “elaborar-publicar”, con la finalidad de avanzar paulatinamente a otro consistente en publicar mediante la elaboración en abierto de los contenidos en una única plataforma que cumpla ambos fines (aunque naturalmente a través de aplicaciones diferentes), marcando así una pauta en la dirección deseada. Ésta es precisamente la última evolución en materia de transparencia que está experimentando un país pionero en este ámbito como es EEUU.

Efectivamente, el 27 de abril de 2011 el Presidente Obama elaboró la Orden Ejecutiva 13571 (*Streamlining Service Delivery and Improving Customer Service*)⁵ requiriendo a los departamentos ejecutivos y a las agencias de la Administración identificar nuevas vías tecnológicas para simplificar la prestación de servicios al menor coste posible. Acto seguido encargó al Jefe de la Oficina de Información Federal (CIO) desarrollar una estrategia de gobierno encaminada a proveer un mejor servicio digital a la ciudadanía americana. Fruto de ese encargo es el documento titulado “*Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*”⁶, que proporcionaba a las agencias una hoja de ruta de actuación con especial incidencia en ciertas áreas prioritarias (entre las que se encuentra el *real estate*), especialmente encaminada a facilitar información al ciudadano a través de nuevas formas que maximicen el potencial de los nuevos instrumentos tecnológicos. Una de sus aspiraciones fundamentales iba encaminada a exigir de las agencias la implementación de repositorios de información *on line* para desarrolladores externos, así como adoptar todas las medidas que sean necesarias para que toda la información a disposición del

⁵ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/27/executive-order-streamlining-service-delivery-and-improving-customer-ser>

⁶ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>

Gobierno se ofrezca en un formato abierto que permita su tratamiento por ordenadores⁷. Como colofón, el 9 de mayo de 2013 el presidente de EEUU ordenó que todos los datos creados o recopilados por el gobierno federal debían hacerse públicos y ser accesibles para su tratamiento por ordenadores (“*open and machine-readable*”). La razón de fondo es que se considera que no es necesario -y ni siquiera conveniente- que sea la Administración la que desarrolle las herramientas para la conversión de la información pública básica en información útil para los ciudadanos. La iniciativa privada puede suplir esta labor con ventaja. La idea es trabajar sobre plataformas compartidas entre el gobierno y la ciudadanía para maximizar el uso de los recursos (“*innovate with less*”) en beneficio de todos. Por esta vía no sólo se refuerza el acceso de los ciudadanos a la información pública, sino que se garantiza un servicio a los administrados mucho más eficiente, permitiendo a su vez un mayor control por parte de estos sobre la forma en la que se gestionan los servicios públicos, lo que nos lleva directamente a la segunda de las lecciones derivadas de la transparencia: el gobierno abierto.

2. “*Open data*” y “*open government*”

Efectivamente, como consecuencia de todo lo anterior, procede distinguir entre dos conceptos, íntimamente relacionados entre sí, pero que no son idénticos: el “*open data*” y el “*open government*”, o, dicho de manera más clara, la información y la gestión de los asuntos públicos. Al ciudadano le interesa conocer no sólo la información a disposición de la Administración, sino la forma en que la Administración está gestionando el servicio público. Por ello, el Gobierno Abierto consiste fundamentalmente en abrir, a través de Internet, la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos, de forma que estos puedan obtener una mejor información -y ejercer así un mayor control- sobre las actuaciones de los gestores públicos, pero también para que aquellos puedan intervenir, colaborar y participar en dicha gestión⁸.

No hay que olvidar que la transparencia, el acceso a la información, es un poderosísimo instrumento para facilitar la “*accountability*”, la rendición de cuentas de los gestores públicos. No podemos desconocer que la falta de rendición de cuentas de nuestros gestores está en el origen de la baja calidad de muchos sectores de nuestra Administración. Cual panóptico invertido, la transparencia permite que por primera vez desde el inicio de la Modernidad el ciudadano pueda controlar al Poder (formal y real) sujetándolo a una inspección permanente, y no por un único vigilante sino por miles de ellos⁹. El simple hecho de facilitar esa información, y que los gestores sepan que se facilita, es un incentivo extraordinario en aras a obtener un comportamiento responsable y ayudar a recuperar la ética del servicio público. Permite además comparar con extraordinaria facilidad los niveles de eficiencia de las distintas Administraciones en los ámbitos de su respectiva competencia. Por eso, no son pocos los autores que afirman que la transparencia viene a ser en el siglo XXI el heredero natural de la libertad de prensa, pero con aún mucha mayor intensidad. Las nuevas tecnologías facilitan además a los ciudadanos tratar informáticamente los datos públicos obtenidos de la manera que

⁷ “By providing machine-readable connections to government data and services, government agencies, businesses, and independent innovators can directly access the building blocks of government – recombining them to create new services or connecting them with existing services to streamline operations.”

⁸ DE LA NUEZ, E., *Transparencia y Buen Gobierno*, Temas del Foro de la Sociedad Civil 2.

⁹ TENA, R., *Internet y el Gobierno Abierto: el panóptico invertido*, El Notario del Siglo XXI, n° 38.

consideren más conveniente para intensificar ese control. Cabe recordar que en EEUU el protagonismo de la sociedad civil en este ámbito ha sido decisivo.

III. Aplicación de los principios de la transparencia a los registros sustantivos

1. Justificación de su aplicabilidad

Ahora bien ¿es razonable aplicar sin más estos principios a los llamados Registros sustantivos? Me estoy refiriendo con esa denominación (por otra parte nada clara) al Registro de Fundaciones, al de Cooperativas, al de Marcas, al Registro Civil, entre otros semejantes, y especialmente al Registro de la Propiedad y al Registro Mercantil. ¿Se diferencian en algo a estos efectos del resto de los registros y archivos administrativos, respecto de los cuales el libre acceso está totalmente reconocido desde un punto de vista teórico? (otra cosa es su reconocimiento real o positivo, derivado de los obstáculos anteriormente comentados).

En principio no parecería haber ningún inconveniente. Los libros registrales son bienes de dominio público pertenecientes al Estado. Están llevados además por funcionarios públicos con el fin de prestar un indudable servicio público, como es, dependiendo del caso, dar publicidad a las titularidades y cargas sobre los inmuebles localizados en el país y a la configuración y representación de las empresas ahí domiciliadas o de otras entidades. Es cierto que la información contenida en los libros se refiere de manera mayoritaria a particulares, pero, al margen de que lo mismo ocurre en otros registros administrativos, es una información cedida voluntariamente por estos al Estado con fines de publicidad. Por eso, podemos decir que la información contenida en los libros es pública en un doble sentido, no sólo es pública en cuanto que pertenece al Estado, sino que es pública en el sentido de que está destinada por su propia esencia a ser conocida por el público.

El que estos registros cumplan además funciones “sustantivas”, desde el punto de vista de la eficacia que se atribuye por la ley material aplicable a los derechos en ellos inscritos, y que por tanto vengán regulados por leyes civiles y no administrativas, no menoscaba en absoluto la anterior conclusión, ni se ve bien cómo pueda hacerlo. Este es un aspecto completamente independiente de lo anterior. Todos los archivos o registros públicos se crean para cumplir determinadas finalidades, de un tipo u otro. En unos se atienden intereses de la Administración, y en otros directamente (y no de forma mediata como los primeros) intereses de los ciudadanos. Pues bien, lo que es completamente absurdo es defender que porque determinados registros cumplen una determinada finalidad (incluyendo funciones de garantía de los derechos subjetivos) la información allí depositada sólo puede ser utilizada a esos concretos fines. Entenderlo así acabaría con el principio de transparencia a todos los niveles porque, como digo, todo archivo ha sido creado para servir cierta finalidad. Precisamente, ésta es la clave de bóveda de la transparencia: que con independencia del uso que la Administración o la ley material de a un determinado registro o archivo, los ciudadanos tienen derecho a conocerlo a los fines que ellos tengan por conveniente (incluidos los comerciales), aunque sean totalmente independientes de aquellos, por la vía de cruzar esa información con la obtenida por otras fuentes al objeto de obtener una imagen mucho más completa y precisa. Una sociedad que confíe en la capacidad de sus ciudadanos para crear valor por sí solos en beneficio de todos no puede llegar a otra conclusión.

2. Registros sustantivos y “open data”

Pues bien, si aceptamos la aplicación de estas dos ideas fuerza que caracterizan la transparencia, y que ya hemos comentado, a los registros sustantivos, ¿qué nos encontramos? En primer lugar, que la transparencia revolucionaría completamente el procedimiento registral en lo que se refiere a la publicidad formal. Si nos fijamos, por ejemplo, en el Registro de la Propiedad, veremos que en este momento la política de los encargados de este registro es realizar la actividad de siempre por medios telemáticos. Es decir, que en vez que la solicitud de información se presente personalmente o en papel, como se hacía antiguamente, se haga telemáticamente, y que una vez presentada, el registrador haga un examen de la petición y, tras ella, proceda a hacer un tratamiento profesionalizado de la información suministrada, remitiendo la información al usuario por idéntica vía y, lógicamente, cobrando el correspondiente arancel por ello. Se mantiene aquí el principio de solicitud individualizada y de informatización del procedimiento ordinario, pero, además, siempre a cambio de una tasa.

Es obvio que la transparencia entendida en el sentido que hemos examinado acabaría con todo esto. Los ciudadanos podrían acceder de manera directa, libre y gratuita a la información y toda esa intermediación desaparecería. Recordemos que la idea clave que vertebra hoy día el “open data” en los EEUU es precisamente la plataforma compartida (*Shared Platform*). Se trata de proporcionar acceso a la mismas aplicaciones que utiliza el gestor público, aunque, por supuesto, con distintos perfiles que puedan servir de adecuados cortafuegos. Como recuerda Ismael Peña-López, incluso en España contamos con algunos ejemplos interesantes en este sentido. Pensemos en la universidades públicas: la aplicación que gestiona los expedientes permite a un profesor poner notas, a un estudiante consultarlas y a la gestión académica generar un título si se reúnen ciertos requisitos; pero la aplicación es exactamente la misma. No hay que hacer más informes –concluye– sino digitalizar la Administración y abrir una ventana al ciudadano¹⁰.

En el ámbito del Registro de la Propiedad y Mercantil el legislador ya ha ordenado que dichos registros se estructuren informáticamente (Ley 24/2005), por lo que lo único que falta sería precisamente esto último: abrir una ventana al ciudadano, y el simple hecho de volcar o abrir esa información no debería, por sí sólo, generar coste alguno distinto del que sufraga ya el arancel registral al crear digitalmente la información que el mismo sistema va luego a publicar. Se cumpliría así fácilmente el mencionado objetivo “*innovate with less*” que marca hoy la tendencia en este ámbito a nivel internacional. Esto no impide, por supuesto, que si al funcionario encargado se le solicita por parte del usuario una actuación determinada se pueda cobrar la correspondiente tasa. Imaginemos, por ejemplo, que con el fin de obtener una información más precisa y clara, se solicita al funcionario una certificación de dominio y cargas, o notificar durante un periodo de tiempo los cambios relevantes producidos con relación a una finca o una sociedad. En ese caso, pero sólo en ese caso, se está generando un valor añadido a la mera información disponible *on line*, a través de un tratamiento profesionalizado de la misma, que debe generar, lógicamente, el pago correspondiente.

3. Registros sustantivos y “open government”

¹⁰ Op. cit.

Esto por lo que se refiere a la información u “open data”. Pero, en segundo lugar, no cabe duda de que la transparencia en este ámbito tiene una enorme potencialidad de modificar el “open government” o la forma en que se gestiona el servicio público por los encargados de llevarlo. Y ya no me estoy refiriendo al procedimiento para hacer efectiva la publicidad (que simplemente desaparecería), sino al procedimiento registral en extenso: al control “on line” por el ciudadano de todos los pasos que conlleva la presentación de un título en el registro hasta su calificación e inscripción, en los plazos, en la forma y por el precio reglamentariamente previsto. Recordemos que hoy los mecanismos administrativos de control interno, y no sólo en los registros, sino en toda la Administración en general (también en el Notariado), están prácticamente desmantelados. Es por eso que la obligación impuesta por la transparencia a los funcionarios de informar “on line” sobre sus decisiones y justificarlas en público, y la capacidad de sancionarlos en caso de incumplimiento de sus deberes públicos, gracias a la disposición de medios infalibles de comprobación de su actuación, puede ser una vía ideal para llegar a recuperar la ética del servicio público. Y si bien es cierto que en su gran mayoría los registros sustantivos funcionan razonablemente bien la transparencia podría solucionar completamente las disfunciones ocasionadas por aquella minoría de registradores que entorpecen el correcto funcionamiento del tráfico o lo gravan con precios superiores a los permitidos. Pensemos, a título de ejemplo, que la transparencia en combinación con las nuevas tecnologías permitiría a los ciudadanos crear una simple aplicación informática con la finalidad de comprobar de manera automatizada el respeto de los plazos, la correcta aplicación del arancel registral e, incluso, la congruencia con calificaciones anteriores.

Y lo mismo que se dice respecto del control individualizado por parte del usuario en relación a su expediente cabe predicar respecto de un control general, político, de la institución, realizado también por los propios usuarios, no sólo por el poder público. Y ello tanto en relación a su funcionamiento genérico (pensemos como ejemplo en el control de la divergencia de calificaciones sobre un mismo asunto) como de costes globales para la sociedad. Los aranceles son tasas y es evidente el derecho de los usuarios a conocer el coste total del servicio público que sufragan y el concreto destino de las diferentes partidas. Esta es sin duda, una exigencia elemental del principio de transparencia.

IV. Régimen vigente

El actual régimen vigente regulador del acceso al Registro de la Propiedad y Mercantil está en las antípodas de los principios enunciados, tanto en lo que hace a la normativa aplicable como a su interpretación jurisprudencial y gubernativa.

1. Régimen legal

Efectivamente, los artículos 221, 222 y 222 bis de la Ley Hipotecaria, y 332 de su Reglamento, consagran una serie de principios básicos en esta materia que podríamos enunciar así:

- 1.- Los registros sólo serán públicos para quienes tengan interés legítimo (artículos 221 LH y 332,3 RH).
- 2.- Ese interés tiene que justificarse de manera suficiente a juicio del registrador (art. 222,1 LH).

3.- Se prohíbe el acceso directo, por cualquier medio, a los libros, ficheros o al núcleo central de la base de datos del archivo del Registrador (art. 332,2 RH).

4.- La manifestación, que debe realizar el Registrador, del contenido de los asientos registrales tendrá lugar por nota simple informativa o por certificación, mediante el tratamiento profesional de los mismos realizado por el registrador (art. 222 LH).

Ahora bien, esto no significa que el Registro esté cerrado a la revolución digital. El art. 238,2 de la LH indica que “los libros de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles deberán llevarse por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido.” Y, en lógica correspondencia, el art. 222,10 LH señala: “La manifestación de los libros del Registro deberá hacerse, si así se solicita, por medios telemáticos. Dicha manifestación implica el acceso telemático al contenido de los libros del Registro. A tal efecto, si quien consulta es una autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio y cargo, cuyo interés se presume en atención a su condición, el acceso se realizará sin necesidad de intermediación por parte del registrador (...).”

Por tanto, esta última norma -al margen de que todavía está pendiente de cumplimiento en lo referente al libre acceso que garantiza al resto de funcionarios- viene a imponer para la generalidad del público una intermediación de carácter preceptivo, consagrando también aquí el tradicional mecanismo “pedir-dar”. Del mismo modo se exige que el registrador controle el interés del solicitante. Concretamente, los apartados 3 y 4 del art. 222 bis señalan: “3. El interés se expresará de forma sucinta en una casilla que advertirá de las limitaciones impuestas por el ordenamiento en relación al uso que puede darse a dicha información. No obstante, si el registrador entendiera que no ha quedado acreditado de modo suficiente dicho interés legítimo, podrá solicitar que se le complete éste. En todo caso, el registrador deberá notificar al solicitante en el plazo máximo de veinticuatro horas si autoriza o deniega el acceso, en este último caso de forma motivada; 4. La resolución sobre el acceso solicitado se notificará en el plazo máximo de un día hábil al solicitante y, caso de ser positiva, incorporará el código individual que permitirá el acceso a la página que reproduzca el contenido registral relativo a la finca solicitada. Este contenido registral, que se limitará a los asientos vigentes, se pondrá de manifiesto al interesado durante el plazo de veinticuatro horas desde la notificación accediendo al mismo. Si el registrador se negare injustificadamente a manifestar los libros del Registro, se estará a lo dispuesto en el art. 228 de la LH.” Este último artículo regula el recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

En conclusión, que las nuevas tecnologías se están utilizando para articular los mismos procedimientos de antes, aunque sea de una manera más operativa y cómoda, cuando desde el punto de vista tecnológico ya sería posible ir mucho más lejos.

2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Por su parte, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones en varias sentencias dictadas por su sala tercera, siendo de destacar la de 7 de junio de 2001. En la misma se reiteran, como no podía ser de otra forma, algunos de los principios legales anteriormente enunciados, pero se aprovecha la ocasión para hacer una serie de puntualizaciones que resulta interesante destacar.

1.- En relación a que los registros sólo serán públicos para quienes tengan interés legítimo, señala que el interés legítimo se introduce en nuestro ordenamiento como una idea mucho más amplia que la de interés directo, de forma que desde el punto de vista procesal alcanza a cualquier tipo de interés lícito, es decir, como interés no contrario a Derecho.

2.- En cuanto a que ese interés tiene que justificarse de manera suficiente a juicio del registrador, el Tribunal Supremo indica que la razón es precisamente el poder comprobar la existencia de ese interés, pues conforme a la Ley son los registradores los que deben apreciar la legitimación (STS 16-6-1996). También invoca como justificación que el registrador debe velar por la normativa sobre protección de datos de carácter personal, pero aclara también que informar y velar por su cumplimiento es muy distinto a exigir su cumplimiento, que compete a otros órganos.

3.- Por lo que se refiere a la prohibición al acceso directo, por cualquier medio, a los libros, ficheros o al núcleo central de la base de datos del archivo del Registrador, el Tribunal Supremo aclara que esa prohibición no es aplicable a la publicidad a la que se refiere el art. 222,1 de la LH, es decir, a la que se realiza por la vía de poner de manifiesto los libros del Registro en la parte necesaria a las personas que, a juicio del registrador, tengan interés en consultarlos, sin sacar los libros de la oficina, y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación. En definitiva, la prohibición del art. 332, 2 del RH no puede evitar la consulta directa a los libros permitida por el art. 222.1 de la LH. Es cierto que será en la parte necesaria a las personas que, a juicio del registrador, tengan interés legítimo, pero, en cualquier caso, en estos casos no juega el tratamiento profesionalizado de la información al que se refiere el principio identificado anteriormente con el número cuatro.

4.- En consecuencia, según la citada sentencia del Tribunal Supremo “existen dos formas diferentes de publicidad, la primera contemplada en los artículos 222.1 de la Ley Hipotecaria y 332.1 del Reglamento, mediante la puesta de manifiesto o exhibición de los libros en la parte necesaria a las personas que, a juicio del Registrador, tengan interés legítimo en consultarlos, y la segunda, recogida en los artículos 222.2 de la ley y 332.4 del Reglamento, a través de la expedición o libramiento de notas simples y certificaciones del contenido de los asientos registrales”.

Por lo demás el Tribunal Supremo, al referirse a esta segunda vía de publicidad por la vía de la nota simple informativa, avala la legalidad de los artículos del Reglamento Hipotecario que restringen la publicidad a los asientos vigentes, ratificando el criterio de la Abogacía del Estado que sostiene que lo que interesa al tráfico jurídico es el estado de los bienes inmuebles y Derechos Reales constituidos sobre los mismos, a los que no afecta el contenido de los asientos que hayan sido definitivamente cancelados y que se refieren a situaciones ya inexistentes y por tanto irrelevantes.

3.- Dirección General de los Registros

En relación a este tema interesa destacar la Resolución de la DG de 16 de septiembre de 2011 en la que se discute la pertinencia de una solicitud de expedición de certificación literal de una finca incluyendo todos los asientos cancelados a los efectos de un procedimiento judicial por querrela.

1.- En relación al requisito del interés legítimo la Dirección reitera la doctrina jurisprudencial de que debe entenderse en un sentido amplio, de forma que alcance a cualquier tipo de interés lícito. Pero, en cualquier caso, entiende que es necesario certificar su existencia, recordando el tenor del art. 607 del CC (“El Registro de la Propiedad será público para los que tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales anotados o inscritos”) en contraste con sus antecedentes prelegislativos, que utilizaban la expresión mucho más amplia -referida al solicitante- de “cualquiera que lo exija” (Proyectos de 1836 y 1851).

2.- Además, ese interés ha de probarse a satisfacción del registrador de acuerdo con el sentido y función de la institución registral. De hecho, tratándose de asientos no vigentes –como era el caso- el registrador debe extremar su celo en la acreditación de ese interés. A ello le obliga también la legislación de protección de datos personales. En este concreto punto la Dirección construye su argumento de la manera siguiente: El art. 4,1 de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos Personales sólo permite recoger datos de carácter personal para el tratamiento automatizado cuando los datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos conforme a las finalidades para las que se hayan obtenido; el art. 4,2 previene que los datos no podrán usarse para finalidades distintas de aquellas para las que hubieran sido recogidas; luego, sin consentimiento del titular, los datos sensibles de carácter personal o patrimonial contenidos en los asientos registrales no podrán ser objeto de publicidad formal ni de tratamiento automatizado para finalidades distintas de las propias de la institución registral. Por último, la citada Instrucción de 17 de febrero de 1998 se ocupó de la delicada misión de fijar dicha finalidad, haciéndolo en los siguientes términos: “Se consideran, pues, finalidades de la institución registral la investigación, jurídica, en sentido amplio, patrimonial y económica (crédito, solvencia y responsabilidad), así como la investigación estrictamente jurídica encaminada a la contratación o a la interposición de acciones judiciales (objeto, titularidad, limitaciones, representación,...), pero no la investigación privada de datos no patrimoniales contenidos en el Registro, de manera que el registrador sólo podrá dar publicidad de los mismos si se cumplen las normas sobre protección de datos”. Todo ello supone –termina diciendo- que el registrador ha de calificar, no sólo si procede o no procede expedir la información o publicidad formal respecto de la finca o derecho (en el caso del Registro de la Propiedad) que se solicita, sino también qué datos y circunstancias de los incluidos en el folio registral correspondiente puede incluir o debe excluir de dicha información.

V. Obstáculos a una posible reforma. Examen crítico

Pues bien, una vez definido el objetivo con carácter general, es preciso comprobar de qué manera puede ser alcanzable y qué dificultades pueden existir para ello, tanto en el ámbito del “open data” como del “open government”.

1. “Open data”

Comenzando por el acceso universal a la información disponible en los registros sustantivos en tiempo real, de manera libre y gratuita, hay tres objeciones tradicionales que es necesario ponderar: la protección frente a los ataques cibernéticos, el interés legítimo del usuario y la protección de datos.

1.1. La protección frente a los ataques cibernéticos (es el riesgo de “televaciado” al que se refiere con frecuencia la legislación vigente) no puede ser hoy en día un problema que limite el libre acceso de los ciudadanos. Existen recursos técnicos suficientes para eludirlos, como colgar en la red no los propios libros registrales sino su espejo, u otros semejantes. Otra cosa es que a determinados libros o en relación con determinada información especialmente sensible el acceso pueda estar restringido a funcionarios públicos cuya actuación siempre deje rastro.

1.2. La misma solución cabe aplicar al caso del interés legítimo. Tratándose de información pública es evidente que el interés del usuario debería presuponerse con carácter general. Sin embargo, como hemos visto, el art. 221 de la LH nos dice que “Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos. El interés se presumirá en toda autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio o cargo.” El interés de los ciudadanos, en consecuencia, no se presume, sino que hay que justificarlo. ¿Está este límite justificado en este caso? Pienso que categóricamente no. El límite al acceso universal puede estar justificado en determinados supuestos (personas amenazadas por violencia de género o terrorismo), pero no con carácter general. De hecho, los propios antecedentes prelegislativos citados en la Resolución de 16 de septiembre de 2011 no exigían acreditar ningún tipo de interés. Como señala Álvarez Sala, esta exigencia de un interés conocido para acceder a la información registral fue producto de una transacción tras una votación muy ajustada en el seno de la comisión redactora de la Ley Hipotecaria de 1861. Entonces existía una fuerte discusión entre los partidarios de un sistema registral más cerrado o más abierto, cuyo trasfondo es el enfrentamiento entre las clases nobiliarias que detentaban el poder sobre la tierra (contrarias a que se conociera su nivel de endeudamiento y el origen muchas veces meramente fáctico o violento de sus títulos) y la burguesía emergente (interesada en la seguridad del crédito). Es evidente que hoy, viviendo como vivimos en la “sociedad del crédito” tales cautelas no tienen ningún sentido¹¹. Todo aquel que presenta una escritura en el Registro está obligado, a cambio de los beneficios que recibe como consecuencia de dicha inscripción, a asumir la carga de la publicidad en beneficio del tráfico en general.

Es más, desde el momento en que la propia jurisprudencia ha aclarado que el interés legítimo no equivale a interés directo, sino a cualquier tipo de interés lícito, el control de ese interés deja de tener sentido. La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2000 aclaró que dicho control debe limitarse a constatar la existencia de fines lícitos por quien solicite la información registral, en el sentido de fines no contrarios a Derecho. Pues bien, entendidos con esta amplitud, no se entiende la razón por la que debería exigirse aquí y no en el resto de los archivos públicos. También estos pueden ser utilizados hipotéticamente para perseguir fines contrarios a Derecho, pero está claro que cercenar el acceso a la información pública por este riesgo sería una intolerable manifestación de paternalismo contrario a los más elementales principios de la transparencia. Por otra parte, no cabe olvidar que entendido con dicha amplitud el requisito se convierte en uno de imposible fiscalización en la práctica, que no sirve más que para entorpecer el servicio público en perjuicio de la mayoría de los usuarios que persiguen fines lícitos sin poder impedir en absoluto el puntual mal uso de la información obtenida con la intermediación del registrador.

¹¹ ÁLVAREZ-SALA, J., *Nuevas perspectivas de la publicidad registral*, AAMN, T. XLVI, p. 501.

Esta línea es, además, la que ha seguido el registro inglés. Nada menos que desde el 3 de diciembre de 1990, el público en general tiene derecho a consultar el Registro de Inglaterra y Gales. Antes de esa fecha sólo lo podía consultar el propietario y las personas que contasen con el consentimiento del propietario. Disyuntiva –todos o el propietario- que a la postre es la única lógica. Lo que no tiene ningún sentido es la española: los que justifiquen un interés sujeto a la consideración del registrador. Es, además, un requisito de imposible cumplimiento y control, como la experiencia ha demostrado.

1.3. La tercera objeción es la protección de datos personales, que a la postre viene a constituir el único argumento realmente desarrollado (especialmente en la Resolución de la DG de 16 de septiembre de 2011) sobre el que se hace descansar la necesidad de fiscalizar el interés del solicitante.

Sin embargo, a cualquier persona ajena al funcionamiento práctico del registro tal objeción le puede resultar un tanto sorprendente. ¿A qué datos personales se refiere? – pensaré- pues no parece que el nombre y apellidos, el estado civil, el DNI y la dirección, puedan constituir datos sujetos a una especial reserva. No se trata de datos sensibles, tal como los califica la legislación de protección de datos y, además, se cuenta con el consentimiento del interesado prestado, al fin y al cabo, en su solicitud de inscripción.

Sin embargo, la cosa no está tan clara y hay que matizar algo más. Para comprender adecuadamente el tema hay que darse cuenta de que los registros sustantivos, especialmente los de la Propiedad, están llenos de datos personales, innecesarios a efectos de la publicidad que se pretende. A veces incluso constan en las inscripciones datos sensibles, como la comisión de infracciones penales o administrativas al reseñar la causa de un embargo o el estado de incapacidad de un titular. Ello vulnera el art. 4,1 de la Ley Orgánica 15/1999, que sólo permite recoger datos de carácter personal para el tratamiento automatizado cuando los datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos conforme a las finalidades para las que se hayan obtenido. Además, el hecho de que el interesado haya dado su consentimiento para incluirlos es muy discutible, precisamente porque esos datos no son necesarios a efectos de la inscripción¹². En definitiva, una cosa es que se reseñen en la escritura, que en principio está sujeta al secreto de protocolo, bajo control de los directamente interesados, y otra cosa es que se publiquen en un registro público cuando no es necesario. Sin embargo, el problema es que este efecto denunciado es el resultado de una combinación entre, por un lado, una práctica secular propia de una época pre-telemática poco interesada en la protección de datos y en el que toda solicitud de información era personal, y, por otro, en la fuerza expansiva de la calificación registral, que quiere examinar y calificar el título en su integridad.

¿Cómo solucionar entonces estos problemas? Lo primero, desde luego, sería rectificar esa práctica y remitir de manera electrónica a los registros únicamente una copia parcial

¹² Juan Álvarez Sala explica muy bien cómo el argumento registral de que los problemas se solucionan en el momento en que el presentante del título firma simultáneamente el documento de consentimiento a la incorporación de datos en el registro es completamente insostenible. Ni el presentante tiene facultad para ello, ni puede representar a los otros comparecientes no solicitantes de la inscripción. El planteamiento registral de incorporación en vez de cesión encaja todavía menos cuando se produce la presentación notarial telemática. *El malogrado registro de revocación de poderes*, CGN, 2010, pp. 69 y ss.

expurgada de datos personales en la que se contuviese únicamente la modificación real pretendida y cuyo contenido sería precisamente el objeto de la publicidad buscada. Esta medida no excluye en absoluto la calificación registral, al igual que la actual reseña de la representación tampoco lo hace, como sostiene la propia doctrina registral. Simplemente la adapta a una realidad en la que el notario no puede ceder datos personales de sus clientes más allá de lo que resulta estrictamente necesario a los efectos de la publicidad. Porque, creo que todos podemos convenir en ello, lo que resulta absolutamente absurdo es inscribir en un registro público cosas que no se pueden publicar, ya que ¿para qué se inscribirían entonces? Y, en cualquier caso, si se quiere que el registrador califique determinados extremos que no deberían ser objeto de publicidad, lo que éste no puede hacer en ningún caso sería trasladarlos a la inscripción. A título de ejemplo, si, como señala Javier Manrique¹³, no hay por qué reflejar en el registro el estado de incapacidad del titular, dicha circunstancia no debería ser publicada sin perjuicio de que el registrador pueda calificar que éste ha sido efectivamente representado. Creo, por tanto, que la solución ideal sería una mezcla de ambas estrategias, el notario no debería remitir toda la escritura, sino el extracto necesario para que el registrador pueda calificar el negocio; y, por su parte, el registrador no debería inscribir todo el extracto, sino un resumen excluyendo, entre otras cuestiones, los datos personales que puedan figurar y que se considere que no deben ser divulgados.

Ahora bien, lo cierto es que los registros, hoy por hoy, están como están, es decir, llenos de datos personales innecesarios. Ante esta situación, en mi opinión, cabría hacer dos cosas. En primer lugar, restringir al máximo la consideración de datos personales que no pueden ser divulgados. Es más, desde el momento en que muchas voces empiezan a clamar ya por que el Registro Civil pueda consultarse *on line* sin justificar interés alguno, el conjunto de datos personales reservados sería verdaderamente escaso. Entre ellos no estarían ni los precios ni la constitución de cargas ya canceladas, lo que facilitaría enormemente la consulta directa del registro de la propiedad. Pensemos que al llevarse éste por fincas, el folio recoge todo su historial jurídico, incluidos aquellos embargos o hipotecas que pueden encontrarse ya extinguidas. Aunque se defendiese, como hemos visto, que con arreglo a la legislación vigente esta información entraría dentro de la categoría de datos personales para cuya difusión se exige consentimiento, pienso que el prestado a través de la solicitud de inscripción debería bastar a estos efectos, y si no debería legislarse a este fin. Pero es que, incluso con arreglo a la normativa en vigor, esa interpretación es muy discutible. En una sociedad del crédito cada vez más interesada en la calificación del riesgo, estos datos no son irrelevantes, al margen de que formaron parte del núcleo duro de la publicidad objeto del registro, por muy cancelados que ahora estén. Lo demuestra el propio caso que dio lugar a la citada Resolución de la Dirección General de 16 de septiembre de 2011, en el que a efectos de un procedimiento judicial por querrela interesaba conocer todo el historial jurídico reciente de la finca, con independencia de si los asientos estaban o no vigentes. Si, como dice la comentada Instrucción de 17 de febrero de 1998, “se consideran, pues, finalidades de la institución registral la investigación, jurídica, en sentido amplio, patrimonial y económica (crédito, solvencia y responsabilidad), así como la investigación estrictamente jurídica encaminada a la contratación o a la interposición de acciones judiciales (...)”, los asientos cancelados entrarían de lleno en esta finalidad. De esta manera no se vulneraría el art. 4,2 de la Ley Orgánica 15/1999 que previene que los

¹³ *Conflictos entre protección de datos y publicidad registral*, AAMN, T. XVII, p. 375 y ss.

datos no podrán usarse para finalidades distintas de aquellas para las que hubieran sido recogidas.

En segundo lugar, cuando se trate de verdaderos datos personales protegidos (en realidad muy pocos, como hemos comentado), lo que procede es, a la hora de volcar la información en papel al formato digital, suprimirlos, y si esa información ya se ha volcado, expurgarlos. Ahora bien, es obvio es que mientras esa labor se realiza lo que debe permitirse sin ninguna traba es un acceso completo y directo, no sólo a todos los funcionarios -no digamos a los notarios- a través de sistemas que dejen rastro de las correspondientes consultas (incluidas las de los propios registradores), sino que también debería reconocerse ese acceso de manera universal a todos los ciudadanos (dándole al acceso telemático el mismo carácter directo y sin intermediación que hoy ya está reconocido para el físico, como resulta del art. 221,1 LH y de la STS de 7 de junio de 2001). No tiene mucho sentido tratar de justificar que, por haberse incluido de manera impropia datos reservados en algunas inscripciones, es necesario frustrar las indudables ventajas del acceso directo a todo el sistema hasta que dichos errores hayan sido corregidos de una manera completa. Ello implicaría atribuir a la patología, además puntual, la condición de principio general.

Pero, más aún, al margen de todo ello no debemos olvidar el condicionamiento de este tema de la protección de datos a otro tan fundamental para la transparencia como es la divulgación de esos datos a efectos informativos. Hemos visto que el volcado a digital debe hacerse en un formato accesible que permita al ciudadano tratar la información. No debería haber ningún reparo a que a través de instrumentos técnicos creados al efecto el usuario pueda conocer, por ejemplo, la cuantía y distribución del patrimonio de determinadas personas, sus títulos originarios de adquisición, de cuántas sociedades es consejero y la capitalización de las sociedades en las que participa. Es más, en base a esos datos sería posible obtener información agregada de incalculable valor, como, por ejemplo, que los banqueros en España (por citar un ejemplo chusco) son dueños del X % de la propiedad inmueble. La información estadística que puede obtener la sociedad civil por esta vía puede servir para fortalecer a la propia sociedad civil y, de esta manera, a nuestro Estado de Derecho. Éste es precisamente uno de los objetivos fundamentales del “open data”, ofrecer instrumentos de colaboración ciudadana con los intereses generales del país. Para ello me parece necesario asimilar los registros sustantivos a aquellas fuentes accesibles al público (censo, repertorios telefónicos, boletines oficiales...) cuyos datos son públicos y pueden ser divulgados. No olvidemos que el derecho de información y de libertad de expresión tiene total prevalencia sobre la protección de datos, y que información no es sólo la que proporcionan los medios de comunicación clásicos, sino la que cualquier ciudadano puede colgar en su página web, siempre que sea de relevancia pública, es decir, susceptible de colaborar en la tarea de la formación de una opinión pública libre e informada¹⁴. De hecho, la reciente jurisprudencia comunitaria y constitucional ha venido a dejar ya en nada el *numerus clausus* del listado de fuentes accesibles al público cuando la información obtenida legalmente sea relevante y se difunda a través de un medio de comunicación con fines de información al ciudadano¹⁵.

¹⁴ Y siempre que no se difunda de manera anónima. Ver auto TC Sección Cuarta, 56/2002, de 8 de abril de 2002.

¹⁵ O de cualquier otro interés legítimo. Véase la STJUE de 24 de noviembre de 2011, que señala lo siguiente: “El artículo 7, letra f), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de

Este tema de la relevancia de la información desde el punto de vista social es absolutamente clave y tiene mucha mayor trascendencia a nuestros efectos de lo que podría parecer a primera vista. Recordemos de nuevo el ejemplo del panóptico invertido y pensemos en la publicación de sentencias y resoluciones judiciales. No tiene sin duda la misma trascendencia que una sentencia que se aparta de la línea jurisprudencial clásica se refiera a un don nadie que al Sr. Botín. El ciudadano tiene derecho a acceder libremente a esa información sin traba alguna para poder difundirla a su vez, por lo que la práctica de publicar esas resoluciones eliminando los nombres de aquellos que participaron en la discusión jurídica (que es lo que sucede en España con la curiosa excepción de la jurisprudencia constitucional) es completamente antidemocrática. Debemos comprender de una vez que ésta es la clave de la cuestión, en lo que consiste propiamente la transparencia. Bastaría con recordar que el origen del derecho de acceso a los documentos administrativos en los EEUU se encuentra, según la mayoría de la doctrina norteamericana, en las libertades de expresión y de prensa enunciadas por la Primera Enmienda¹⁶. Pienso que, desde esta perspectiva, la tradicional reserva sobre la protección de datos existente en nuestro país no sólo no se justifica legalmente, sino que resulta gravemente perturbadora.

2. “Open government”

Pues bien, si para lograr el “open data” en los registros hemos visto que los obstáculos son escasos, hay todavía menos para el caso del “open government”. El registro es un servicio público como cualquier otro servicio de la Administración que debe llevarse de manera eficiente teniendo como objetivo básico el servicio del ciudadano. Como ya he comentado, la transparencia puede coadyuvar a este fin de manera decisiva. Todo el proceso de tramitación de los títulos debería hacerse electrónicamente de tal manera que los usuarios pudieran conocer en todo momento el estado del expediente, las decisiones que ha tomado al respecto el funcionario, los plazos y los costes. En relación al expediente individual el acceso estaría restringido al presentante, al que se le puede facilitar una clave a tal fin. Obviamente en este caso no podría alegarse ningún obstáculo derivado de la legislación sobre protección de datos personales.

Pero habría que ir más lejos. La transparencia facilita que la sociedad civil pueda también aquí instrumentos informáticos que permitan controlar esa tramitación y responder de una manera rápida y efectiva frente a las incidencias o posibles incumplimientos de los funcionarios. Hoy en día las posibilidades reales ofrecidas a los usuarios son escasas. No resulta fácil conocer la manera en la que se está prestando el servicio público, lo que dificulta enormemente la rendición de cuentas por las posibles disfunciones. El efecto generalizado es la falta de responsabilidad del incumplidor. También los notarios, en la medida en que ejercemos funciones públicas, debemos estar completamente dispuestos a sujetarnos a la inspección del usuario. No cabe duda de que

datos personales y a la libre circulación de estos datos, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, para permitir el tratamiento de datos personales necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, exige, en el caso de que no exista consentimiento del interesado, no sólo que se respeten los derechos y libertades fundamentales de éste, sino además que dichos datos figuren en fuentes accesibles al público, excluyendo así de forma categórica y generalizada todo tratamiento de datos que no figuren en tales fuentes.”

¹⁶ RAMS RAMOS, L., “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”.

las nuevas tecnologías pueden suponer una auténtica revolución en esta materia a poco que la Administración esté dispuesta a facilitar un poco las cosas a los ciudadanos.

En un sentido muy próximo a éste que aquí se defiende se ha manifestado el actual Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín Rodríguez Hernández. En un trabajo titulado "Los registros en la sociedad de la información" publicado en la Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías (1 – 2003), sostiene algunos de los principios aquí expuestos. Allí indica como al Registro, para el cumplimiento de su función, le es completamente indiferente el soporte en que se inscriba y almacene la información, pues la función registral no se ve afectada por el soporte en que la misma se represente. Puede desarrollarse perfectamente de manera telemática. Las nuevas tecnologías permiten introducir la seguridad necesaria en todo el procedimiento registral, así como en el almacenamiento de las inscripciones practicadas y demás documentos que forman el archivo registral, y todo ello con un sistema de sellado de tiempo que asegura el momento en que se practica cada operación registral. Al menos para el Registro Mercantil (y no se entiende por qué había de ser de otra manera para el de la Propiedad) defiende la información directa, sin interpretación alguna, en donde se suministran todos los datos existentes en el Registro, en “una información sin intermediarios que se pone directamente a disposición del usuario (...) durante las 24 horas del día”.

Sobre estos parámetros debe construirse el principio de transparencia en los registros públicos, añadiendo, en mi opinión, el corolario de la gratuidad cuando no se exija por el usuario una actuación individualizada del funcionario que atribuya valor añadido a la información disponible. Confiamos en que los esfuerzos de la Administración en el futuro se dirijan en esta dirección.

VI. Conclusión

El movimiento por la transparencia incluye dos ideas íntimamente enlazadas pero independientes: el libre acceso a los datos en poder de las administraciones a los fines que los ciudadanos tenga por conveniente, y el Buen Gobierno, que se fomenta precisamente a través de ese libre acceso. La actual tendencia internacional va encaminada a lograr estos objetivos a través de plataformas compartidas (*Shared Platform*) que reúnan en un mismo instrumento la generación de datos y su simultánea publicación, lo que implica una importante ganancia desde el punto de vista de la eficiencia (*innovate with less*), consagrando de esta manera el acceso *on line* sin intermediación alguna. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, actualmente en tramitación, sin perjuicio de significar un importante avance respecto de la situación actual, no llega a incorporar esos principios de manera decidida a nuestro Ordenamiento. No obstante, partiendo de la justificada convicción de que no existe ningún inconveniente teórico para aplicar estas mismas ideas a los llamados registros sustantivos, su futura promulgación puede ser una buena oportunidad para plantear también aquí una reforma que permita incorporarlas. La legislación sobre protección de datos no puede ser un inconveniente para ello. No sólo existen medios para evitar en el futuro la anomalía de inscribir lo que no procede publicar, sino que, incluso partiendo de la situación actual, el principio de publicidad, que constituye el fin fundamental de los registros, y el de libre información, combinado con el de libertad de expresión, permiten perfectamente soslayar cualquier inconveniente al respecto.

