

## **Informe sobre el Projecte de d'ordre pel qual s'aprova el Reglament del registre de parelles estables de Catalunya**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Departament de Justícia en el que es demana que l'Autoritat emeti un informe sobre el Projecte d'ordre pel qual s'aprova el Reglament del registre de parelles estables de Catalunya.

Analitzat el Projecte, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

### **Antecedents**

Aquesta Autoritat va emetre informe en data 18 de gener de 2016 a petició també del Departament de Justícia, per demanar el parer d'aquesta Autoritat en relació amb el Projecte d'Ordre pel qual s'aprova el Reglament del Registre estable de parelles, que va donar lloc a l'informe PD 1/2016. En aquesta ocasió, es demana informe sobre el Projecte d'ordre pel qual s'aprova el Reglament del Registre de parelles estables de Catalunya. En la petició d'informe, es fa constar que s'adjunten la memòries general i d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, sense que aquestes s'hagin adjuntat. Caldria que les memòries s'adaptin a la nova versió del projecte d'ordre atès que les memòries que es van adjuntar en la primera petició d'informe, PD 1/2016 feien referència a una estructura de projecte d'Ordre diferent a la que es presenta aquí.

### **Fonaments Jurídics**

I

(...)

II

El projecte d'Ordre que se sotmet a informe regula el Registre de parelles estables, en desplegament del Capítol IV del Llibre Segon del Codi Civil de Catalunya, en virtut de l'habilitació continguda a la disposició addicional desena i la disposició final sisena de la Llei 25/2010, del 29 de juliol, i la disposició final primera del Decret Llei 3/2015, de 6 d'octubre.

D'acord amb la disposició final sisena de la Llei 25/2010, l'organització el funcionament i la publicitat del Registre de parelles estables s'han d'establir per Reglament. Per la seva banda, la

disposició final primera del Decret Llei 3/2015 estableix que s'habilita el conseller del departament competent en matèria de dret civil –en aquest cas el Departament de Justícia- per dur a terme el desplegament reglamentari mitjançant una Ordre.

El Projecte de decret, i en concret el funcionament del Registre de parelles estables, comporta el tractament de dades de caràcter personal relatives tant a les persones membres de la parella com del notari que autoritza l'escriptura pública que acredita la constitució, l'existència o l'extinció de la parella estable.

En conseqüència, i tal com recull l'article 10 del Projecte, el tractament d'aquesta informació s'ha de sotmetre a la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

En l'informe PD 1/2016, emès respecte una versió anterior d'aquest projecte, es va formular diverses observacions, algunes de les quals han estat recollides en l'actual versió. En aquest informe ens centrarem en les novetats incorporades al Projecte, sens perjudici de reiterar les observacions que ja es van formular en aquell informe i que no han estat incorporades.

### III

L'article 2 del projecte estableix quins assentaments han de constar al registre i l'article 10 preveu la creació del fitxer de dades personals del Registre de parelles estables de Catalunya amb el contingut establert a l'annex.

D'acord amb l'article 4.1 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut. Cal veure doncs si la informació que es preveu recollir és l'estrictament necessària per assolir la finalitat que es pretén, això és, donar publicitat, en els termes previstos al Reglament, de l'existència o no de la parella estable.

La major part de les dades que és recullen són dades de caràcter identificatiu o dades de característiques personals, necessàries per identificar les persones que formen la parella. En l'informe PD 1/2016 s'establia en relació amb la recollida de la dada relativa al sexe *"pot plantejar certs dubtes la recollida de la dada relativa al sexe, atès que en un context com aquest pot oferir informació, si més no en alguns casos i encara que sigui de manera indirecta, sobre l'orientació sexual d'una persona, atès que s'identifica la persona i el sexe de la persona amb la que conviu de manera estable.*

*S'ha de tenir en compte que l'LOPD considera les dades relatives a la vida sexual –i l'orientació sexual en formaria part- com una dada especialment protegida, que només pot ser tractada si una llei per raons d'interès general així ho disposa o l'afectat consent expressament (art. 7.3 LOPD).*

*Els requisits establerts al Codi Civil de Catalunya per a la constitució de les parelles estables no tenen en compte el sexe de les persones que formen part de la parella. De fet, en la regulació*

*de les parelles estables no hi ha cap menció al sexe de les persones que formen part de la parella. Per això, no sembla que es pugui fer desprendre d'aquesta Llei la necessitat de recollir la dada relativa al sexe.*

*És cert que l'article 5.g) de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes atribueix a l'Administració de la Generalitat "Dissenyar i aplicar un sistema d'estadístiques i d'indicadors quantitatius i qualitatius, vinculats a l'Institut d'Estadística de Catalunya, en la planificació, l'execució i l'avaluació dels plans de polítiques d'igualtat de gènere, i incorporar sistemàticament la variable relativa al sexe en estudis, enquestes, registres i estadístiques destinats a la població, però cal tenir en compte que en el cas que ens ocupa no es preveu cap ús estadístic de la informació recollida i que per altra banda, en un context com aquest la dada relativa al sexe no ofereix només informació sobre el gènere sinó que pot oferir informació sobre l'orientació sexual d'una persona.*

*Per altra banda, la inscripció en el Registre es faria amb el consentiment de les persones atorgants, però s'ha de tenir en compte que d'acord amb l'article 5.1 del Projecte, pot ser suficient la voluntat d'un sol dels atorgants i que, per altra banda, no es reconeix la possibilitat de demanar la inscripció sense incloure la dada relativa al sexe, per la qual cosa no es pot considerar que la recollida de la dada relativa al sexe es faci amb el consentiment lliure i exprés dels atorgants.*

*A la vista d'aquestes consideracions caldria reconsiderar la inclusió de la informació relativa al sexe de les persones atorgants en el Registre, o si més no preveure el caràcter voluntari de lliurament d'aquesta informació."*

En l'articulat del projecte, concretament en l'article 5 quan fa referència als assentaments objecte d'inscripció, ja no fa referència a la dada relativa a "sexe", i per tant, sembla que han estat incorporades les consideracions efectuades en l'informe PD 1/2016. Ara bé, en l'article 10, s'exposa que les dades de caràcter personals del fitxer "Registre de parelles estables de Catalunya" seran aquelles relacionades en l'annex d'aquest projecte. I en l'apartat "estructura" del fitxer inclou la dada relativa a sexe entre les dades identificatives dels membres de la parella estable.

En aquest sentit, s'ha de fer notar que el reglament (UE) 2016/679, general de protecció de dades, en vigor a partir del 25 de maig de 2018, considera com a categoria especial de dades no només les dades relatives a la vida sexual sinó també a l'orientació sexual (art. 9.1).

Per tant, es reitera les consideracions efectuades sobre aquesta qüestió en l'informe d'aquesta Autoritat PD 1/2016.

#### IV

L'articulat del projecte d'ordre no té cap apartat dedicat específicament al règim de publicitat del registre, si bé, l'article 9 està dedicat a l'emissió de certificats. L'article 9 estableix expressament que només es podran expedir certificats dels assentaments a instància de qualsevol dels membres de la parella, dels seus hereus o a instància judicial.

A l'apartat 3 de l'article 9 s'estableix la possibilitat que els notaris puguin emetre certificat respecte al contingut del registre, mentre que a l'apartat 4 de l'article preveu que els ens locals poden expedir certificats d'inscripció de l'existència i d'inscripció de l'extinció de la parella estable *"als veïns respectius que els ho sol·licitin. L'exercici d'aquesta facultat ha de garantir el compliment de la legislació i les garanties exigibles en matèria de protecció de dades de caràcter personals."*

D'entrada no sembla clara la possibilitat que els ens locals emetin certificats respecte del contingut d'un registre del qual no en són responsables. Des del punt de vista del dret a la protecció de dades correspon a l'ens responsable de la informació emetre el certificat.

Aquesta consideració seria extensible també a la possibilitat que els certificats els emetin els notaris autoritzants. Aquests poden emetre certificats sobre els fets que han autoritzat, però no sembla que els hagi de correspondre certificar sobre el contingut del registre.

Al marge d'això no sembla clara la previsió que l'administració local pugui expedir certificats a "veïns". És cert que el mateix article estableix que l'emissió d'aquest certificat s'haurà de fer complint les garanties exigibles en matèria de protecció de dades. Però precisament, el compliment de les garanties en matèria de protecció de dades fa que no es pugui considerar justificada una habilitació tan àmplia com aquesta.

En aquest sentit, la STC 292/2000, va establir en relació amb la previsió legal de les comunicacions de dades el següent:

*"14. Pese a la importancia que para garantizar el ejercicio del derecho fundamental poseen los derechos del interesado a ser informado y a consentir la cesión de sus datos personales, como antes se ha declarado, sin embargo, es suficiente según el art. 21.1 LOPD que la comunicación de tales datos entre Administraciones Públicas, para el ejercicio de competencias diferentes o que versen sobre materias distintas, sea autorizada por una norma reglamentaria. Al respecto, ya hemos dicho [STC 127/1994, FJ 5, con remisión a la STC 83/1984, FJ 4, y 99/1987, FJ 3 a)] que incluso en los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es imposible una intervención auxiliar o complementaria del Reglamento, pero siempre que estas remisiones restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. De tal modo que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador a su facultad para establecer los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir, pues, en tal caso, el legislador no haría sino "deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado" (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4, recogiendo la expresión de la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 14).*

*La remisión a la regulación reglamentaria de materia ligada a la reservada a la Ley es preciso, pues, que se formule en condiciones tales que no contraría materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, "ciertas exigencias*

*en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley". Es en este segundo plano en el que se encuentra el núcleo argumental del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo que es acogido en esta Sentencia, el cual considera que al establecer el art. 21.4 LOPD que esas cesiones no requieren del previo consentimiento del afectado permite al reglamento imponer un límite al derecho fundamental a la protección de datos personales, que como se ha dicho ya, defrauda la previsión del art. 53.1 de la Constitución (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3).*

*El motivo de la inconstitucionalidad del art. 21.1 LOPD resulta, pues, claro. La LOPD en este punto no ha fijado por sí misma, como le impone la Constitución (art. 53.1 CE), los límites al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado (art. 11 LOPD, en relación con lo dispuesto en los arts. 4, 6 y 34.e LOPD), sino que se ha limitado a identificar la norma que puede hacerlo en su lugar. Norma que bien puede ser reglamentaria, ya que con arreglo al precepto impugnado será una norma de superior rango, y con mayor razón para el caso de que la modificación lo sea por una norma de similar rango, a la que crea el fichero (y ésta basta con que sea una disposición general, que no una Ley, publicada en un Boletín o Diario oficial -art. 20.1 LOPD) la que pueda autorizar esa cesión inconsentida de datos personales, lo que resulta ser, desde luego, contrario a la Constitución."*

## V

Pel que fa al fitxer "*Registre de parelles estables*", que es descriu a l'Annex, l'article 20.2 de l'LOPD enumera els apartats que han d'incloure les disposicions de creació, modificació o supressió de fitxers. En concret, la finalitat del fitxer i els usos previstos; les persones o els col·lectius afectats; el procediment de recollida de les dades de caràcter personal; l'estructura bàsica del fitxer i la descripció dels tipus de dades personals incloses; les cessions i, si escau, les transferències internacionals; l'òrgan administratiu responsable del fitxer; l'òrgan davant el qual es poden exercir els corresponents drets i el nivell de les mesures de seguretat.

D'altra banda, el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD) disposa que, en relació amb el contingut de les disposicions de creació, modificació o supressió de fitxers, també s'haurà d'incloure la procedència de les dades personals (article 54.1.b.), el sistema de tractament utilitzat en l'organització (article 54.1.c.), els destinataris o categories de destinataris pel que fa a les comunicacions de dades previstes (article 54.1.d) i la indicació dels països de destí de les dades en el cas que tinguin lloc transferències internacionals de dades (article 54.1.e).

D'entrada, convé apuntar que a l'Annex 1, on es descriu el fitxer "*Registre de parelles estables*" s'incorporen tots els apartats que l'LOPD (article 20.2) i el RLOPD (article 54.1) estableixen que

han de contenir les disposicions de creació de fitxers. Tot i així, es considera convenient fer algunes consideracions en relació únicament amb aquells apartats dels fitxers que podrien no ajustar-se a allò disposat en aquests articles.

1. Apartat relatiu a *l'estructura bàsica del fitxer i descripció dels tipus de dades* (articles 20.2 d) LOPD i 54.1.c) del RLOPD). En aquest apartat cal fer una descripció detallada de les dades identificatives i, si s'escau, de les dades especialment protegides, així com de les restants categories de dades que hi estan incloses.

En aquest sentit, cal valorar positivament que, en el fitxer del projecte s'hagi concretat les dades que es preveuen tractar per a cada categoria. Tot i així, es considera convenient fer les consideracions següents:

- En primer lloc, es reproduïxen aquí les consideracions fetes respecte la recollida de la dada relativa al sexe dels atorgants, fetes en el fonament jurídic III.
- En segon lloc, es fa notar que en el fitxer s'indica que es recollirà la dada relativa al telèfon de contacte i l'adreça electrònica, mentre que a l'article 5.1.a) del Projecte no es preveu recollir aquesta dada en el Registre.

2. Apartat relatiu a les *cessions*

D'entrada s'ha de reiterar la consideració que ja es va formular en l'informe PD 1/2016 pel que fa a la necessitat de recollir en aquest apartat la comunicació a l'altre membre de la parella o a les altres persones a les quals es permeti l'obtenció de certificats del registre.

Al marge d'això s'ha incorporat la possibilitat de comunicar les dades als ens locals. La justificació d'aquesta previsió sembla ser que seria la de donar compliment a la Resolució 786/X, de 25 de setembre de 2014, en la qual instava el Govern a: *"a) Constituir, abans de nou mesos, un registre únic de parelles de fet, en què es puguin inscriure totes les parelles de persones residents a Catalunya que ho desitgin i que acreditin el compliment de les condicions requerides pels articles 234-1 a 234-14 del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, i també la dissolució de la parella estable, sigui quin sigui el municipi on visquin. b) Garantir que el Departament de Justícia, a l'hora d'establir i regular el registre a què es refereix la lletra a), ho faci amb l'acord previ amb les associacions d'ens locals i, si escau, amb l'Administració de justícia, per tal que es puguin plaçar delegacions o finestretes d'accés a la inscripció de la constitució o dissolució de les parelles de fet en la major part de municipis de Catalunya, amb la màxima homologació i simplificació de criteris aplicables i dels requisits que cal acreditar."*

Ara bé, tenint en compte les previsions establertes per la Llei 39/2015, de 2 d'octubre del procediment administratiu comú, no sembla que per garantir l'accés de les persones al Registre des de qualsevol municipi de Catalunya sigui necessari cedir les dades del Registre als ens locals. L'establiment d'un sistema de consulta telemàtica, i fins i tot d'emissió de certificats electrònics per via telemàtica, faria innecessària aquesta cessió de dades.

Pel que fa a la possibilitat de presentar al registre dels ens locals, o a les oficines d'assistència al registre dels ens locals la sol·licitud i la documentació necessàries per a la inscripció al

Registre, tampoc sembla que justifiqui l'accés de l'ens local al Registre de parelles estables de Catalunya. Seria suficient aplicar les previsions de l'article 16.4 de la Llei 39/2015.

Per altra banda, en aquest apartat no es recull la cessió de dades als notaris, tot i que de l'article 9.3 del Projecte se'n desprèn que els notaris podran tenir accés al Registre per emetre certificats. Per tant, cas de mantenir-se l'actual redacció de l'article 9.3, en contra del que s'exposa al fonament jurídic IV d'aquest informe, s'hauria de recollir també aquesta cessió en la descripció del fitxer.

### **3. Apartat relatiu a les *mesures de seguretat* (articles 20.2 h) LOPD i 54.1 h) RLOPD).**

En el fitxer s'ha previst aplicar mesures de seguretat de nivell bàsic. El nivell podria ser adequat. No obstant això i tenint en compte el que ja s'ha exposat sobre la possibilitat que a través de la recollida de la dada relativa al sexe dels membres de la parella es reveli informació sobre la seva orientació sexual, en el cas que es reculli aquesta dada seria necessari aplicar mesures de seguretat de nivell alt (art. 81.3.a) del RLOPD).

Barcelona, 4 d'octubre de 2016