

## **EL NUMERO PERSONAL UNIFICADO: UN PROYECTO FRUSTRADO**

Por **MANUEL HEREDERO HIGUERAS**

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.—II. REFERENCIA A LOS INDICADORES PERSONALES NORMALIZADOS.—  
III. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y EL NÚMERO PERSONAL.

### I. INTRODUCCION

1.1 Dentro del marco de la cuarta Conferencia de Comisarios o autoridades de protección de datos, celebrada en Londres los días 14 a 17 del pasado mes de octubre, se ha prestado una especial atención, principalmente por parte de los delegados de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, de Francia, a los problemas que, desde el ángulo de la protección de los datos personales, ofrece el uso de identificadores personales normalizados. Estos identificadores, números personales, números personales de identificación, o cualquiera que sea el nombre que se dé a estas claves numéricas, se utilizan para introducir los datos de fecha de nacimiento, sexo y a veces lugar de nacimiento de una persona en procesos informáticos en los cuales deben entrar tales datos, al igual que se hace con los datos que codifican

cualquier objeto, ente o bien, a los mismos efectos. Cabe pensar que este tema, que fue objeto de gran atención a comienzos de la década de los setenta y que había permanecido dormido, va a ser objeto de nueva atención. En los primeros años de la década de los setenta la preocupación del mundo informático se basaba en conjeturas o temores inconcretos e irracionales. La preocupación que subyace a esta nueva atención es la misma, sólo que ahora se dispone de una nueva perspectiva, la que se ha ido creando con la experiencia cosechada con la aplicación de unas legislaciones nacionales de protección de datos y el funcionamiento de los órganos *ad hoc* creados por tales legislaciones.

1.2 Casi coincidiendo con esta reaparición del debate internacional acerca de los identificadores personales normalizados, apareció en el «Boletín Oficial del Estado» de 11 de agosto de 1982, una Orden del Ministerio del Interior de 6 de agosto, asimismo de 1982, cuyo artículo 1.º dispone que en la página primera del pasaporte deberá figurar el número del documento nacional de identidad del titular. Aparentemente no existe relación alguna entre dicha reaparición del debate aludido, y la exigencia de que el número del DNI figure en el pasaporte. Sin embargo, la coincidencia constituye una ocasión oportuna de dar cuenta a los informáticos de un debate y un conjunto de actuaciones que en el seno de la Administración del Estado han tenido lugar en ocasiones diversas a lo largo de la década de los setenta en relación con la creación de un identificador personal normalizado de carácter significativo que sustituyera al número meramente secuencial del DNI y fuera hecho extensivo a toda clase de documentos personales. Iniciadas las actuaciones en 1968 con un proyecto de Registro de Población promovido por el Instituto Nacional de Estadística, cabe distinguir varios hitos en el debate, cuya consecuencia ha sido en cada caso una «victoria» parcial del número del DNI, hasta la incorporación del mismo al pasaporte en virtud de la Orden citada del Ministerio del Interior. Creemos que ofrece interés para los informáticos de la Administración Pública conocer la existencia de este debate y sus sucesivos hitos, sin que esto implique pretender resucitar la postura opuesta, de sustitución del número del DNI por el aludido identificador numérico significativo.

## II. REFERENCIA A LOS IDENTIFICADORES PERSONALES NORMALIZADOS

2.1 Entre las repercusiones que el desarrollo de la informática va teniendo o puede tener en la Administración Pública figura un cambio importante de los criterios de estructura orgánica de los servicios. Esto es fácil de entender si se considera que la Administración es fundamentalmente un sistema de información o un conjunto de sistemas de información en los que basa sus decisiones, aun cuando la toma de decisiones no se funde, a su vez, en criterios racionales. Uno de los sistemas de información es el que hace referencia a los funcionarios. En los Ministerios de los cuales depende cada cuerpo de funcionarios se dispone de una información estructurada acerca de cada funcionario, la cual sirve de base a las decisiones que se adoptan con relación a cada funcionario: retribuciones, en función de la antigüedad, del puesto de trabajo, etc.; traslados forzosos o voluntarios en función de la posesión de una experiencia o unos conocimientos, etc. Otro sistema de información, o en realidad un conjunto de ellos, es el que hace referencia a los inmuebles: tenemos el catastro topográfico, el catastro fiscal, el registro inmobiliario, etc. Característica común de los sistemas de información de la Administración Pública es el de que los mismos se diversifican y estructuran sobre la base de una de las *funciones* que cada Servicio ejerce en concreto sobre los entes a que hace referencia la información. El caso de los sistemas de información sobre inmuebles es el más definido: existen tantos sistemas de información como funciones se ejercen sobre las fincas, parcelas, etc. El catastro topográfico se limita a la función meramente geográfica o descriptiva; el registro inmobiliario se preocupa de lo relativo a la titularidad de los derechos y gravámenes que existen sobre las fincas; el catastro fiscal se ocupa solamente de determinar los linderos y las personas obligadas al pago del impuesto.

2.2 La incidencia de la informática en este aspecto puede y debe dar lugar a que los servicios se estructuren no sobre la

base de las funciones ejercidas sobre unos entes (personas, bienes, actividades), sino sobre la base de estos mismos entes, creando sistemas de información totales y polivalentes. Esto implica una diversificación de los entes y una definición y diferenciación estricta de cada uno y su ulterior agrupación por analogía, y, por último, una identificación inequívoca de cada ente.

Un supuesto asimismo muy definido lo constituyen los sistemas de información sobre las personas. Actualmente existen varios, basados en criterios de función. Invirtiendo los términos, podemos concebir un sistema de información sobre las personas, de carácter polivalente, que comprendería los siguientes usos: estadísticas, tributación personal, elecciones, censos, educación obligatoria, servicio militar, registro del estado civil, medicina preventiva, historias médicas, seguridad social, pasaporte, documentos de identidad, permisos de conducir, licencias de armas, vivienda, etc. Todas estas funciones se ejercen sobre colectivos de individuos que a tal efecto deben ser identificados de manera inequívoca, en correspondencia biunívoca. Esta identificación sólo es posible mediante el uso de una clave numérica o alfanumérica.

2.3 Conviene recalcar el hecho de que el número personal no nació como una necesidad impuesta por el desarrollo y generalización de la informática. El propio número de nuestro documento nacional de identidad nació en virtud de disposiciones reglamentarias que se remontan a 1938. El desarrollo de la informática le ha dado una estructura especial, tendente a facilitar el tratamiento automático de los datos personales.

2.4 El identificador personal normalizado se ha creado en relación con los registros estadísticos de población, antes de la generalización de la informática. Los primeros países que instauraron el identificador fueron Suecia (1947), Israel (1948), algunos cantones suizos (1948), Noruega (1967), Dinamarca (1968) y Finlandia (1966). Con posterioridad fueron creándolo Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania Federal, todos ellos ya dentro de la década de los setenta. En otros países, como los Estados Unidos, se ha hecho extensivo a determinados tipos de documentos un número personal ya existente, como, por ejemplo, el número de la Seguridad Social.

2.5 El sistema más generalizado comprende un total de 10 cifras o dígitos, que representan, respectivamente, los siguientes datos:

- 00 año de nacimiento,
- 00 mes de nacimiento,
- 00 día de nacimiento,
- 000 número de orden de los nacidos el mismo día,
- 0 dígito de control (para comprobar automáticamente la validez del número).

Una persona cuyo número fuera 39 09 01 0327 habría nacido el 1 de septiembre de 1939, y sería el trigésimo segundo de los nacidos ese día. El 7 es el dígito de control. En algunos sistemas la cifra final del número serial (en este caso, el 032) sirve para identificar el sexo: si la cifra final es par, se entiende que el interesado es varón, y si es impar, hembra. Alemania Federal previó un sistema de número serial que a la vez tendía a identificar el *land* de nacimiento del interesado. Para ello, se asignaron a cada *land* grupos de cuatro dígitos comprendidos entre el 0001 y el 9999. Así a los nacidos en Slesvig-Holstein dentro de un mismo día se les identificaría asignándoles cuatro dígitos comprendidos entre el 0001 y el 0280. Esta distribución se basa en el censo de población de 1961, según el cual en dicho *land* no nacían diariamente más de 280 personas. En otros Estados, como Hamburgo, el grupo es del 0281 al 0410, lo cual supone una cifra de nacimientos de 129.

2.6 Otros sistemas, como los números de la Seguridad Social de Francia y Estados Unidos, incluyen el dato del lugar de nacimiento.

### III. LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA Y EL NUMERO PERSONAL

3.1 El debate acerca del identificador numérico personal normalizado se ha centrado en nuestro país en torno a los siguientes puntos:

- a) Instauración de un número nuevo, de carácter significativo, o extensión del número del DNI.
- b) Identificación de las distintas situaciones jurídicas.
- c) Competencia para su atribución.
- d) Momento de la atribución del identificador.
- e) Número personal e identificación «física» de la persona.

En el primero de estos puntos el debate ha ido evolucionando desde una defensa a ultranza del número significativo hasta la generalización prácticamente total del número del DNI. Los demás extremos han quedado sin respuesta por el momento, aun cuando hayan sido objeto de atención, e incluso resueltos, por los sucesivos grupos de trabajo o comisiones que se han ocupado del tema. El debate aludido se ha manifestado en actuaciones de carácter diverso, que representan otros tantos hitos que catalizan la discusión en torno a algunos o varios de los puntos antedichos.

3.2 Prescindiendo de iniciativas personales aisladas —no por ello menos meritorias e interesantes—, tales como el CIN (Código de Identificación Nacional) de Gabriel del Valle, o el llamado «tercer apellido», la primera iniciativa oficial de creación de un número personal la constituye el proyecto de Registro de Población promovido por el Instituto Nacional de Estadística en 1969. La Ley de 31 de diciembre de 1945, de creación del Instituto Nacional de Estadística, preveía en su artículo 12 la posibilidad de crear, «con fines jurídico-administrativos y para estudiar principalmente el movimiento natural y social de la población, un Registro General de Población, cuya organización y funcionamiento, oídos los Departamentos ministeriales interesados, acordará el Gobierno». El Reglamento de la Ley, aprobado el 2 de febrero de 1948, califica el registro como «un servicio de carácter estadístico-administrativo». En una memoria redactada por el Instituto Nacional de Estadística con fecha de marzo de 1969 se describen los diversos aspectos del Registro de Población. La memoria preveía la asignación a cada persona inscrita en el Registro de un número de identificación personal (NIP), que constaría de doce dígitos, distribuidos como sigue:

6 dígitos: fecha de nacimiento.

4 dígitos: número serial.

2 dígitos: dígitos de control.

El número serial estaba constituido por cuatro dígitos, entre el 0001 y el 9999, distribuidos en grupos en función del número de nacimientos posibles para toda España en un mismo día. Si el último dígito es impar, significaría que el interesado es varón y si es par hembra. Estos cuatro dígitos servirían asimismo para expresar el siglo de nacimiento y la condición de nacional o extranjero. Los grupos 0001 a 3999 identificarían a los españoles nacidos en el siglo actual; los grupos 4000 a 4999 a los extranjeros nacidos en este siglo, los grupos 5000 a 5999 a los extranjeros nacidos en el siglo pasado y los grupos 6000 a 9999 a los españoles nacidos en el siglo pasado. El Registro de Población no se llegó a crear. No por ello deja de ofrecer interés el NIP, que se preveía como pieza básica del mismo, pues, aun cuando sigue de cerca el modelo escandinavo, prevé y resuelve con originalidad algunos de los varios problemas que indirectamente suscita el uso del número personal.

3.3 Ya dentro de las actuaciones directamente enderezadas a crear un identificador personal normalizado de aplicación general, la primera la constituyó un seminario interministerial e interdisciplinar, creado con carácter oficioso y sin un mandato imperativo, a diferencia de las comisiones especializadas creadas para elaborar un informe o proponer una solución determinada. Dicho seminario se constituyó en el marco de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública (entonces Escuela Nacional de Administración Pública) y se desarrolló en los años 1969 y 1970, finalizando con un informe en septiembre de 1970. La falta de formalismo en cuanto a su creación y la ausencia igualmente de todo mandato específico permitió que el Seminario estudiara todos los problemas que, a su juicio, pudiera suscitar la implantación del número personal. El Seminario acometió el estudio de dos órdenes de cuestiones: de un lado, la estructura del identificador (datos a incluir en él), y de otro, la solución de determinadas cuestiones previas, consistentes en la definición de los supuestos de estado civil de las personas y de

extranjería y nacionalidad. Sólo indirecta y superficialmente se entró en cuestiones de competencia. Según la propuesta final, el identificador comprendería un total de 16 dígitos, que representarían la fecha y lugar de nacimiento, el sexo y un dígito de control. En primer lugar, la fecha de nacimiento (año, mes, día) 000000; el séptimo dígito serviría para expresar los supuestos de nacionalidad, que se representarían por un dígito, de 0 a 9: español nacido en España (0), español nacido en el extranjero (1); extranjero nacido fuera de España y que adquirió la nacionalidad española por matrimonio (2); extranjero nacido fuera de España y que adquirió la nacionalidad española por residencia (3); extranjero nacido fuera de España y que adquiere la nacionalidad española por carta de naturaleza (4). La condición de extranjero residente y nacido fuera de España se codificaría mediante el 9, quedando libres los dígitos 5 a 8, en previsión de otros supuestos posibles.

El lugar de nacimiento se codificaría con cinco dígitos, de los cuales los dos primeros comprenderían la provincia, reservándose los dígitos 99 para los españoles nacidos fuera de España y los extranjeros nacionalizados. Estos dos dígitos representarían el Registro Civil Central del Ministerio de Justicia. Los tres dígitos restantes representarían, en el caso de los españoles nacidos en España, el municipio de nacimiento. A este respecto, los casos dudosos se resolvían aplicando los criterios de la legislación civil. Es el caso del alumbramiento en lugar no conocido con exactitud o el nacimiento ocurrido en el curso de un viaje. En el caso de los extranjeros nacionalizados o los españoles nacidos fuera de España, el lugar de nacimiento haría referencia al país de nacimiento y se expresaría con los tres dígitos restantes. Para codificar este dato se tendría en cuenta la codificación de países creada por las Naciones Unidas a fines estadísticos (*U. N. Standard Country Code*, 1970, Statistical Papers, series M. no. 49). Por último, en el caso de los extranjeros residentes no nacionalizados, el lugar de nacimiento se expresaría mediante cinco dígitos igualmente, pero los dos primeros serían las dos últimas cifras del año en que se autorizara su residencia en España y los otros tres consistirían en la clave del país de origen. Al igual que en el sistema escandinavo, se previó una identifica-



ción de los que tuvieran iguales los doce primeros dígitos. Para ello se utilizarían tres dígitos, que formarían un número serial. El último dígito se utilizaría para representar el sexo: a los varones se les atribuirían los impares y a las hembras los pares. El dígito de la posición 16.<sup>a</sup> sería un dígito de control, con cuya ayuda se determinaría la validez o falsedad de los demás datos, de acuerdo con procedimientos ya conocidos por los informáticos. La competencia no fue objeto de pronunciamiento específico, dejándose a la disposición que instaurara el número la determinación del órgano competente para la atribución y conservación, al igual que los aspectos de procedimiento y el régimen transitorio. Recapitulando, el número personal tendría la siguiente estructura:

a) Fecha de nacimiento:	00 00 00
b) Clave de extranjería o nacionalidad:	0
c) Lugar de nacimiento: (provincia y municipio, o Registro Civil Central y país de origen).	00 000
d) Número serial:	000
e) Sexo: Paridad del último dígito del número serial.	
f) Dígito de control:	0

El identificador llevaría el nombre de Número de Identificación Personal, abreviadamente N.I.P. o NIP. Sería atribuido en el momento de la inscripción en el Registro Civil y sería obligatorio indicarlo en toda clase de documentos en los que constaren los datos personales y debía sustituir al número del documento nacional de identidad. Este último se estimaba que, al ser meramente secuencial y no significativo, dificultaba la identificación con carácter general y, sobre todo, el tratamiento en ordenador de los datos personales.

3.4 El carácter meramente oficioso de las conclusiones del Seminario de la ENAP hizo que fueran necesarias actuaciones encaminadas a elevar tales conclusiones al órgano capaz de llevarlas a la práctica. A tal efecto, se creó, por Orden comunicada del entonces Vicepresidente del Gobierno, de 30 de abril de 1973,

un Grupo de Trabajo y una Comisión de Dirección, siguiendo un sistema que entonces era corriente y que se utilizó sobre todo para instrumentar las reorganizaciones ministeriales que se llevaron a cabo por entonces. El Grupo de Trabajo rindió su informe el 23 de noviembre de 1973, siendo presentado en el Registro General de la Presidencia del Gobierno el 29 de noviembre, con el número de registro de entrada 590. El informe recogía, sustancialmente, las conclusiones del Seminario de la ENAP, con algunas variaciones. El número comprendía 14 dígitos, en lugar de 16, que representarían la fecha de nacimiento (siete dígitos, uno para representar el siglo y seis para representar el año, mes y día), la provincia de nacimiento (dos dígitos), un número serial para identificar a los que tuvieran iguales los datos anteriores, el sexo (paridad) y dos dígitos de control. Había otras diferencias en cuanto a codificación de determinados datos en concreto. Así, se reservaban los grupos 57, 58 y 59 de los dos primeros dígitos identificadores de la provincia para expresar las situaciones de español nacido en territorio extranjero, extranjero nacionalizado y extranjero residente. Sobre la base de la consideración de que el máximo número previsible de nacimientos diarios no excederá normalmente de 1.000, tanto en España como en cualquier país extranjero, el número serial identificador se representaría con tres dígitos, de 000 a 999. La paridad par o impar de la tercera cifra identificaría, respectivamente, a las hembras y a los varones.

3.5 En este Grupo de Trabajo se suscitaron ya los problemas de competencia. A este respecto, se perfilaron como órganos competentes posibles, por razones diversas, el Ministerio de Justicia (que, a través de los Registros Civiles, da fe de la veracidad de los datos inscritos en ellos) y la Dirección General de Seguridad (hoy de la Policía), en cuanto que tenía ya atribuida la competencia para expedir y renovar el documento nacional de identidad. El problema se planteaba por el hecho de que el DNI no se expida hasta que el interesado cumple catorce años, por lo cual queda un espacio de tiempo desde el nacimiento hasta que se alcanza dicha edad en el cual no se podría atribuir el identificador. Esta cuestión se dejaba a sendos proyectos de disposición a elaborar por ambos órganos. Tales proyectos harían refe-

rencia, el del Ministerio de Justicia a la atribución del número identificador a los nacidos a partir del 1 de enero de 1960, y el de la Dirección General de Seguridad a la incorporación del número a los DNI a expedir a partir del 1 de enero de 1976. Se preveía una disposición conjunta de los Ministerios de Justicia, Gobernación y Asuntos Exteriores para la asignación del nuevo número a los nacidos antes del 1 de enero de 1960.

3.6 Todavía se mantenía el criterio de la significatividad frente al de la secuencialidad. Sin embargo, con posterioridad se fue perfilando una oposición de la Dirección General de Seguridad a la significatividad. En general, se trataba de una oposición a toda posibilidad de sustitución del número del DNI. Las razones que aducía la Dirección General de Seguridad eran, más o menos, las siguientes: el número del DNI figura ya en múltiples minutas notariales y su sustitución crearía confusión entre los dos números, el actual y el nuevo; el número del DNI es parcialmente significativo, ya que las primeras cifras de hecho identifican el lugar en el que el documento fue expedido por primera vez (así, por ejemplo, los números que empiezan por 37 y tienen ocho cifras fueron atribuidos a Barcelona); por último, la identificación del equipo expedidor era otra forma de identificar el lugar de residencia. El personal de la Comisaría del DNI estaría dispuesto, a lo sumo, a añadir uno o dos dígitos de control, por entender que esta innovación sí que era conveniente. Podía agregarse a estos argumentos el de la progresiva extensión del número del DNI a documentos diversos. Ya desde los comienzos de la década de los sesenta se había incluido en los permisos de conducir. Poco después se fue exigiendo en los Bancos para el cobro de talones y se incluyó en las nóminas de haberes de los funcionarios. Se inició así un proceso que culminó en el Decreto 196/1976, que generalizó el uso del número del DNI, y en la Orden del Ministerio del Interior de 6 de agosto de 1982, que exigió que figurara además en el pasaporte.

3.7 Un último intento de implantar el nuevo número personal fue la creación de un Grupo de Trabajo *ad hoc* por la Comisión Interministerial creada por el Real Decreto 2373/1978, para la elaboración del Plan Informático Nacional. El Grupo de Trabajo, formado por vocales de los Ministerios de Justicia, Asun-

tos Exteriores, Interior, Presidencia del Gobierno, Sanidad y Seguridad Social, Educación, Trabajo y Hacienda, celebró unas cuatro reuniones y elevó un informe a la Comisión, la cual conoció del mismo en sesión de 15 de julio de 1979. Por último, fue nombrada una Subcomisión de la Comisión del Plan Informático, para que fijara definitivamente los criterios en que debiera basarse el número y elaborara un anteproyecto de Decreto a elevar al Consejo de Ministros a lo largo del mes de septiembre de 1979. Si bien este Grupo de Trabajo no logró tampoco nada en concreto, en las sesiones que celebró se plantearon la mayor parte de las cuestiones antes aludidas, llegándose a un cierto consenso acerca de su solución. Desgraciadamente, el consenso no se tradujo en resultados tangibles. Si en las actuaciones anteriores se aceptaba la significatividad del número como un axioma, esta vez se planteó abiertamente la opción entre significatividad o secuencialidad. La opción de la secuencialidad consistía en realidad en mantener y generalizar el número del DNI. El anteproyecto de Decreto dejaba abierta la puerta a esta última opción, sentando el principio de la no significatividad en su artículo 3.º

3.8 Otra de las cuestiones que se suscitaban fue la del alcance exacto del número. En primer lugar, el número recibía la denominación de «número personal», con lo cual se salía al paso de las objeciones que se habían formulado contra la idea, expresada más o menos claramente, de que el número «identifica» a su titular. En las deliberaciones del Grupo de Trabajo quedó claro que el número personal sólo establece una relación de *correspondencia* entre el documento y su titular. La identificación de una persona hace referencia a circunstancias o cualidades *físicas* que permiten distinguirla «físicamente» de las demás. De ahí la importancia de que se incluyan en los documentos de identidad elementos tales como la fotografía, las huellas dactilares, la filiación y otros elementos capaces de permitir la comprobación inequívoca del substrato físico de la persona del interesado.

3.9 El «número personal unificado» quedaba reducido a su contexto informático y, recogiendo el número del DNI, se limitaba a ampliarlo con un dígito más y a añadirle dos dígitos de

control que, sin ser parte del número personal, habrían de facilitar la comprobación automática de su transcripción.

3.10 El anteproyecto de Decreto preveía también la atribución del número personal a toda persona en el momento de su inscripción en el Registro Civil. Esto llevaba consigo un planteamiento del problema competencial. Si es el Ministerio de Justicia, a través de los Registros Civiles o del Registro Civil central, el órgano que da fe del hecho del nacimiento y de la filiación, es lógico que el número personal sea atribuido por dicho Departamento. Por ello, el Decreto preveía la atribución del número por el Ministerio de Justicia y la inclusión del mismo en el DNI por el Ministerio del Interior, en el momento de la expedición del DNI.

