





XAVIER GAYÁN FÉLEZ

# Protección de datos y derecho de acceso a los fondos documentales del Registro Civil

## Marco normativo general

### Evolución normativa

- *Real Orden de 28 de septiembre de 1822* (competencia municipal).
- *Ley de 3 de febrero de 1823* (competencia municipal).
- *Decreto de la Regencia provisional de 24 de enero de 1841* (competencia municipal).
- *Ley provisional del Registro Civil, de 17 de junio de 1870*.
- *Reglamento del Registro, de 13 de diciembre de 1870*.
- *Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957* (en vigor).
- *Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958* (en vigor, modificado por el Real Decreto 170/2007, de 9 de febrero).
- *Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil* (entrada en vigor, julio de 2014).
- *Ley Orgánica 8/2011, de 21 de julio, complementaria de la Ley del Registro Civil, por la cual se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial* (entrada en vigor, julio de 2014).

Xavier Gayán Félez  
Responsable técnico del Archivo del Registro Civil de Barcelona  
E-mail: xgaiian@xij.gencat.cat

Tal como podemos apreciar en la precedente relación normativa, es preciso situar los orígenes del Registro Civil en el ámbito de la Administración Local. En este sentido hallamos, en primer lugar, la Real Orden, de 28 de septiembre de 1822, por la cual se obliga a los ayuntamientos a disponer de dos libros numerados y foliados con sendas funciones registrales. Uno donde inscribir los nombres y apellidos de los vecinos, dando cuenta de su edad, estado civil y oficio. Otro donde registrar los nombres y apellidos paterno y materno de nacidos y fallecidos. El siguiente paso normativo lo marca la Ley de 3 de febrero de 1823. Esta norma, pese a circunscribirse al terreno teórico, dada su escasísima o nula implantación, deviene crucial por cuanto obliga a las secretarías de los ayuntamientos a la llevanza del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones. A continuación, y ya con un impulso ciertamente efectivo, el Decreto de 24 de enero de 1841 (modificado en 1845) obliga a los ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los municipios con un número de habitantes superior a 500, al control registral de las personas nacidas, casadas y difuntas. Con todo, no sería hasta la entrada en vigor de la Ley Provisional del Registro Civil, de 17 de junio de 1870, cuando la institución del Registro Civil pasa a depender del, por entonces, Ministerio de Gracia y Justicia y, por consiguiente, del ámbito competencial de la Administración de Justicia. Esta Ley, a pesar del calificativo de “provisional” con que fue acuñada, se mantuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957, actualmente en vigor (conjuntamente, con el Reglamento de 14 de noviembre de 1958, que la desarrolla). A día de hoy, estamos en la antesala de un nuevo cambio legislativo, a la espera de la entrada en vigor, en el plazo de 3 años, desde la fecha de publicación en el BOE (por tanto, a partir del 23 de julio de 2014), de la recientemente promulgada Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Con ella, el Ministerio de Justicia encara la modernización de la institución, promoviendo una racional desjudicialización orgánica y funcional; fomentando el uso intensivo de los aplicativos informáticos y, de este modo, facilitando el acceso a los ciudadanos mediante canales de consulta ágiles e igualmente garantistas de la preservación de la privacidad e intimidad.

## Acceso, privacidad e intimidad. Una primera aproximación

En el plano de la realidad y casuística actuales, habida cuenta de la lejana entrada en vigor (23 de julio de 2014) de la nueva *Ley 20/2011, del Registro Civil*, que determina la *vacatio legis* que la acompaña, se impone poner de relieve cómo, pese a la aparente acotación normativa que, *a priori*, cabría presuponer de acuerdo con lo dispuesto en el actual Reglamento del Registro Civil (1958), en la práctica, aún existen algunas sombras y ambigüedades a esclarecer. Así pues, no

es aventurado considerar que los 24 artículos que conforman por entero el Capítulo II del Título I, dedicado a tratar y regular el tema de la publicidad registral, presentan ciertas insuficiencias que, a tenor de la interpretación del articulado, en no pocas ocasiones han demostrado evidentes fisuras. Todo ello, claro está, a vueltas con la consabida complejidad de los conceptos *interés* e *interesado*. Prueba de ello nos la dan los recursos de apelación interpuestos ante resoluciones denegatorias de acceso a la documentación del Registro que trataremos más adelante. Quienes abogan por una lectura restrictiva del marco normativo entienden que el régimen de publicidad formal reconocido en el art. 6 de la vigente Ley del Registro Civil presupone la exigencia de que el interés por conocer los asientos registrales sea, además, de carácter “personal y jurídico” (véase Recurso estimatorio de la Dirección General de Registros y del Notariado, núm. 558/2001). Este enfoque interpretativo encontraba uno de sus principales fundamentos en la Instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado, de 9 de enero de 1987, en tanto que en su punto 4º se declara que “el interés que legitima para obtener certificaciones ha de estar relacionado directamente con la prueba del estado civil de las personas, o del contenido del Registro”. Por el contrario, de acuerdo con la actual doctrina y jurisprudencia, la praxis al respecto es manifiestamente aperturista, sin que ello suponga menoscabo alguno del derecho a la intimidad. En este sentido, las restricciones de acceso que detalla el artículo 21 del Reglamento del Registro Civil, adecuadas a las modificaciones introducidas por el RD 170/2007 y a la adición de un nuevo supuesto, referido a los cambios de apellido, ofrecen garantía suficiente, puesto que si bien cualquier ciudadano puede ejercer el derecho a solicitar las certificaciones que requiera, únicamente podrán acceder a los certificados susceptibles de reserva quienes acrediten el correspondiente interés legítimo y razón fundada para su solicitud, siendo librados tales certificados con indicación expresa del objeto por el cual son expedidos. Así pues, el hecho de que el art. 17 del citado Reglamento reconozca explícitamente que “el interés en conocer los asientos se presume en quien solicita la certificación”, tal redactado, obviamente, no equivale en ningún caso a libre acceso, puesto que es mediante el pertinente proceso de comprobación de las inscripciones o notas marginales y la propia naturaleza y contenido de la documentación como se determina si procede o no establecer la puntual reserva. Tampoco debemos olvidar que, a partir de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior, de 6 de junio de 1994, con la estigmatización social que provocó durante estos años el SIDA como trasfondo, se dispone la supresión del dato referido a la causa del fallecimiento en las inscripciones de defunción, así como, en el momento de expedir una certificación, a la obligación de tacharla, por parte del encargado del Registro, con el objeto de que resulte ilegible. Tan sólo 4 meses después, el Ministerio de Justicia e Interior modifica esta Orden, por medio de la Orden de 13 de octubre de 1994, que en su Disposición transitoria única establece: “De la causa

de la muerte consignada en las inscripciones de defunción anteriores a la entrada en vigor de la de Orden de 6 de junio de 1994, únicamente se dará publicidad a terceros que no sean descendientes o herederos del fallecido, siempre que tal publicidad pueda afectar a la intimidad personal o familiar y no hayan transcurrido veinticinco años desde la fecha de la muerte, ateniéndose a las normas que sobre autorización especial del encargado del Registro se establecen en los artículos 21 y 22 del Reglamento del Registro Civil.”

Veamos a continuación, y como paso previo a un breve acercamiento a recursos interpuestos a la Dirección General de Registros y del Notariado por denegación de acceso, el tratamiento normativo establecido por los citados artículos con que se regulan los derechos de acceso y protección de datos al Registro Civil, según el reglamento vigente, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, actualizado de acuerdo con las modificaciones aportadas por el RD 170/2007, de 9 de febrero.

#### “Artículo 21.

No se dará publicidad sin autorización especial:

1. De la filiación adoptiva o desconocida o de circunstancias que descubran tal carácter y del cambio del apellido Expósito u otros análogos o inconvenientes.
2. De la rectificación del sexo.
3. De las causas de privación o suspensión de la patria potestad.
4. De los documentos archivados, en cuanto a los extremos citados en los números anteriores o a circunstancias deshonorosas o que estén incorporados en expediente que tenga carácter reservado.
5. Del legajo de abortos.
6. De los cambios de apellido autorizados conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 208 de este Reglamento.

La autorización se concederá por el Juez Encargado y solo a quienes justifiquen interés legítimo y razón fundada para pedirla. La certificación expresará el nombre del solicitante, los solos efectos para que se libra y la autorización expresa del Encargado. Este, en el registro directamente a su cargo, expedirá por sí mismo la certificación.

#### Artículo 22.

No obstante, no requieren autorización especial para obtener certificación:

1. Respecto de los extremos a que se refiere el número primero del artículo anterior, el propio inscrito o sus ascendientes, descendientes o herederos. Respecto de la adopción plena, el adoptante o el adoptado mayor de edad, y respecto de la simple, además, los herederos, ascendientes y descendientes de uno y otro.
2. Respecto de la rectificación del sexo, el propio inscrito.
3. Respecto de las causas de privación o suspensión de la patria potestad, el sujeto a esta o sus ascendientes o descendientes o herederos.
4. Respecto de los documentos archivados, las personas antes referidas en los distintos supuestos, y cuando se trate de resolución notificada, el destinatario de la notificación.

5. Respecto del legajo de abortos, los padres.
  6. Respecto de los cambios de apellido autorizados conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 208, únicamente la persona inscrita.
- Tampoco requieren autorización los que tienen bajo su guarda las personas antes referidas y los apoderados especialmente por aquellos o estas. Aunque el apoderamiento escrito o la guarda no consten fehacientemente, el Encargado discrecionalmente podrá estimarlos acreditados”.

## **Denegaciones de acceso, recursos interpuestos y algunas reflexiones acerca de la nueva Ley del Registro Civil**

Por cuanto adolecen, tanto la Ley de Registro Civil vigente como el Reglamento que la desarrolla, de cierta falta de concreción en torno a la ponderación de los conceptos *interés* e *interesado* respecto a los derechos de *privacidad* e *intimidad*, este contexto quizás contribuya a comprender mejor, que no a justificar, la notoria incongruencia de la que se hacía eco Alfonso Ruiz, archivero municipal de Pozuelo de Alarcón, en la lista de distribución profesional *Arxiforum* (13 de octubre de 2011). El archivero en cuestión citaba negro sobre blanco un caso palmariamente representativo de la preocupante diversidad de criterios a la hora de determinar las condiciones de acceso, al tiempo que fácilmente extrapolable a lo vivido por otros investigadores: “un investigador me planteó el problema que se le había presentado en el Registro Civil local, pues le habían denegado el acceso a los libros más antiguos y me pidió que mirase en la Ley. Hace años, este mismo investigador no había tenido problemas para acceder”. En consecuencia, se impone valorar el derecho a la investigación, a través del preciso reconocimiento de la derogación singular de reserva, de acuerdo con unos criterios bien definidos en función de las distintas casuísticas. Sin ánimo de lanzar las campanas al vuelo, sí es justo reconocer que la nueva Ley 20/2011, de Registro Civil, ofrece, aunque se trate en un plano muy general, un mayor amparo legal a los investigadores. En este sentido, si bien aún no resulta de aplicación hasta la futura entrada en vigor de la Ley, el artículo 80.3 observa explícitamente la posibilidad de acceso a datos registrales ajenos siempre que se acredite un interés legítimo; y, de manera más directa, el artículo 80.4 recoge que “Con carácter excepcional y con fines de investigación familiar, histórica o científica, se podrá autorizar el acceso a la información registral en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Con todo, resulta evidente que en el supuesto que el Reglamento que en un futuro desarrolle el precepto legal no aborde específica y detalladamente tales términos, esta referencia estará limitada a una mera declaración de principios de irregular plasmación en el terreno práctico. Por lo demás, el redactado de la Ley 20/2011 aborda el derecho de acceso sin aportar novedades especialmente relevantes. Tal como se puede observar en los artículos 11, 15, 80-84 y la Disposición

transitoria quinta, la cual establece en su punto 1: “La publicidad formal de los datos incorporados a libros no digitalizados continuará rigiéndose por lo previsto en la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957”.

Ahora bien, y en todo caso, sí cabe subrayar cierta diferencia en cuanto al modo de canalizar los datos del Registro Civil de acuerdo con el objeto de la consulta que puedan promover los ciudadanos interesados. En este sentido, desde “www.legalment.net”, portal de la asesoría jurídica “Legalment”, especializada en derecho de acceso, protección de datos personales y propiedad industrial, Josep Matas hace referencia en un apunte de su blog (29/11/2011) a la Ley 20/2011, del Registro Civil, al valorar el reciente Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. Josep Matas destaca el artículo 80.2 de la nueva Ley de Registro Civil, por cuanto significa un redactado en la línea del principio establecido en el artículo 6.2b de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, esto es, la no obligación de aportar documentos que ya obren en poder de las administraciones.

“Las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias solo podrán exigir a los ciudadanos la presentación de certificados del Registro Civil cuando los datos objeto del certificado no obren en poder de aquellas, o cuando fuere imposible su obtención directamente por medios electrónicos”. Art. 80.2 de la Ley 20/2011, del Registro Civil.

Y gráficamente contrasta y contrapone el contenido de este artículo con el artículo 28.2 del citado Real Decreto 1708/2011, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

“Artículo 28. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales. [...]”.

2. [...] No obstante, serán accesibles los documentos con datos personales que puedan afectar a la seguridad o intimidad de las personas cuando hayan transcurrido veinticinco años desde el fallecimiento de los afectados. Si este dato no constara, el interesado deberá aportar la correspondiente certificación expedida por el Registro Civil”.

Al respecto, resulta flagrante la contradicción entre ambos artículos o cuando menos cabe lamentar la escasa fortuna del redactado. El correspondiente a la Ley del Registro Civil exonera al ciudadano de la presentación de certificados del Registro Civil salvo “cuando los datos objeto del certificado no obren en poder de aquellas [las administraciones], o cuando fuere imposible su obtención directamente por medios electrónicos”. Por el contrario, el Real Decreto que regula el Sistema de Archivos se exige al interesado la aportación de “la correspondiente certificación expedida por el Registro Civil”.

## Memoria histórica y Registro Civil

La historiadora Carme Molinero, expresaba en un reciente artículo su preocupación por la inaccesibilidad a numerosos archivos, muchas veces por falta de un criterio unificado por parte de los responsables de la documentación (MOLINERO, 2011: 285 - 297). Por lo que se refiere al Registro Civil, no han sido pocos los historiadores que en materia de acceso a los libros de defunciones han recibido respuestas dispares. Pero, al menos en este ámbito de investigación, desde finales de 2008, gracias a una Instrucción clarificadora, ya podemos hablar en pasado. En este sentido, el acceso vinculado a las fuentes de investigación del período de Guerra Civil y represión franquista, que obligan a centrarse en el acceso a los libros de defunciones, cuentan con la Instrucción de 4 de noviembre de 2008, de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Este texto normativo surge a instancias de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida por “de la Memoria Histórica”, y, más en concreto, de su Disposición adicional octava, referida al acceso a la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles: “El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, en cuanto sea preciso para dar cumplimiento a las previsiones de esta Ley, dictará las disposiciones necesarias para facilitar el acceso a la consulta de los libros de las actas de defunciones de los Registros Civiles dependientes de la Dirección General de los Registros y del Notariado”.

Esta Instrucción aporta cohesión y concreción a resoluciones puntuales, que de forma precedente estimaron los recursos presentados ante denegaciones de derecho de acceso como, por ejemplo, las dictadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en 26 de marzo y 29 de junio de 2007, a raíz de sendas solicitudes de consulta motivadas por investigaciones históricas sobre la Guerra Civil y posterior represión, respectivamente, en las provincias de Córdoba y León. Al respecto, no es accesorio poner de relieve el hecho incomprensible que ante idénticas solicitudes correspondiesen permisos o denegaciones de acceso según el criterio e interpretación de los/las jueces encargadas de los registros civiles objeto de interés. Su redactado es definitorio: “El objeto de la presente Instrucción es establecer las reglas necesarias para dar cumplimiento a tales previsiones legales, despejando las dudas que la entrada en vigor de la nueva Ley [referencia a la citada Ley 52/2007] pudiera generar en su aplicación práctica por parte de los encargados de los Registros Civiles”. Se especifica que las peticiones de información registral de los libros de defunción resulta amparada de un interés legítimo si el motivo de la consulta corresponde a investigaciones académicas o científicas relativas a la Guerra Civil, el franquismo, el exilio y la transición (cabe destacar especialmente esta última variable por su cercanía); o bien se acredite que la investigación está promovida por algún tipo de apoyo institucional. Asimismo, en los supuestos en que los datos requeridos para la investigación sean abstractos o de carácter genérico, se ofrecerá la consulta mediante notas simples informativas.

## Menores y adopciones

De acuerdo con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la documentación que recoja datos de menores está sometida a un mayor grado de reserva, en la medida en que su intimidad merece especial protección por tratarse de personas más vulnerables. A la luz de esta premisa, el punto 4º de conclusiones de la Instrucción 1/2007 del Fiscal General del Estado, de 15 febrero, sobre Actuaciones Jurisdiccionales e Intimidad de Menores, extrema las medidas de precaución encaminadas a garantizar plenamente la intimidad del menor, mediante la declaración formal de reserva de las actuaciones.

Llegados a este punto, resulta relevante el caso concreto de acceso prohibido a los expedientes de adopción por parte de los respectivos padres biológicos, puesto que con independencia de que hayan o no participado en el procedimiento de adopción otorgando su asentimiento, debe imponerse el tratamiento de reserva, según obliga el art. 173.5 del Código Civil y el art. 1826 de la antigua Ley Enjuiciamiento Civil de 1881 (aún parcialmente vigente en esta materia), “evitando en particular que la familia de origen tenga conocimiento de cual sea la adoptiva”. Y en el plano autonómico, el Código de Familia de Cataluña, aprobado por Ley del Parlamento de Cataluña 9/1998, de 15 de julio, sin detrimento del deber de reserva de las actuaciones ni afectación alguna a la filiación adoptiva, facilita el ejercicio de acciones judiciales dirigidas a conseguir el acceso a datos identificativos de la paternidad y/o maternidad biológicas (v. ARTERO, 2001: 4.986) al establecer en el art. 129 que una vez la persona adoptada haya alcanzado la mayoría de edad, esta “puede ejercer las acciones que conduzcan a averiguar quiénes han sido su padre y madre biológicos”. Al igual que por motivos de salud, también puede promover tal solicitud a fin de obtener datos biogenéticos de sus progenitores, lógicamente, siendo los adoptantes quienes están legitimados para recabar la información en caso de minoría de edad.

Asimismo, a tenor de lo dispuesto por la normativa de Registro Civil y, en concreto, por el citado Reglamento de 1958, es necesaria, salvo en el caso de los directamente afectados, la previa autorización del Juez de Primera Instancia (art. 21), tanto en el caso de adopciones como para acceder a información sobre (según el redactado anterior a la modificación impuesta por el citado RD 170/2007, de 9 de febrero) “la filiación ilegítima [léase, no matrimonial] o desconocida”, y con el nuevo redactado, “la filiación adoptiva o desconocida”. Igualmente, en ambos casos se mantiene la necesidad de reserva y consecuente autorización del Juez de Primera Instancia ante “circunstancias que descubran tal carácter [padres desconocidos y adopción] y del cambio del apellido Expósito u otros análogos o inconvenientes”.

## Consideraciones conclusivas

Es necesaria una normativa clara y precisa que huya de ambigüedades, sin que ello suponga encastillarse en la fácil opción del cripticismo, restricción indiscriminada o, por así expresarlo, una suerte de “bunkerización documental”. Se impone la necesidad de establecer unos severos y exigentes filtros de acceso en función de un conocimiento exhaustivo de las series documentales que, como es lógico, únicamente puede darse a partir de un riguroso tratamiento archivístico previo en tareas de identificación, clasificación, descripción y evaluación. En el caso que nos ocupa, habida cuenta de que el Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales excluye de su ámbito competencial (art. 2.2) “los libros de sentencias, los de registro y aquellos otros de preceptiva llevanza, que se registrarán por sus normas específicas, así como los expedientes relativos al Registro Civil”, la regulación normativa debemos buscarla en las normas referidas. Pero, también, toda vez que siguen existiendo ciertos vacíos proclives a fomentar interpretaciones diversas, deviene obligado recurrir al marco general legislativo de forma supletoria. Así pues, por lo que se refiere a la cuestión clave de la derogación singular de reserva, recurrir a su amparo conlleva el reconocimiento de una excepcionalidad, que como tal se supone sujeta a una interpretación de la normativa a aplicar, del equilibrio entre los derechos en juego, de la relevancia de la investigación, etc. Por consiguiente, y en definitiva, se precisa de un marco normativo claro y preciso, cuyas referencias al modo de regular los derechos de acceso y protección de datos ponderen debidamente a ambos de modo que las posibilidades de consulta por parte de investigadores sean efectivas, minimizando al máximo la necesidad de recurrir a interpretaciones, ya sean permisivas o restrictivas.

Confiamos en que la futura entrada en vigor de la Ley 20/2011, del Registro Civil traiga consigo un desarrollo reglamentario exhaustivo que no soslaye las especificidades que revisten la solicitudes de acceso. Máxime, por cuanto su art. 80.4 alude a la derogación singular de reserva ante solicitudes por investigación familiar, histórica o científica, de modo subordinado a los “términos que reglamentariamente se establezcan”.

## Bibliografía citada

- ARTERO MOLINO, Isabel M<sup>a</sup>. 2001. “El derecho a saber de los hijos adoptivos (Contenido y límites)”. *Revista General de Derecho*. n. 681, p. 4.967-4.989.
- MOLINERO, Carme. 2011. “El acceso a los archivos y la investigación histórica”. *Ayer: Revista de Historia Contemporánea*. n. 81, p. 285-287.