

## INFORME DE CCOO SOBRE LA PROBLEMÁTICA GENERADA CON LA PRIMERA FASE DEL DESPLIEGUE DE DICIREG Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 20/2011 DEL REGISTRO CIVIL

---

20/11/2021

---

### I

El Ministerio de Justicia ha convertido en DICIREG en un fin en sí mismo. El artículo 3 de la Orden de 19 julio de 1999 sobre informatización de los Registros civiles, establece que *“la informatización de los Registros Civiles no representa una alteración en la organización y funcionamiento de los mismos desde el punto de vista de su regulación legal (Ley del Registro Civil y su Reglamento), que responde a criterios de seguridad jurídica, que en ningún caso se han de ver menoscabados por el proceso de informatización”*. Pues bien, con DICIREG está siendo todo lo contrario: no se funda en criterio alguno de seguridad jurídica, pues no está aprobado el Reglamento del Registro Civil (ni siquiera se ha dado traslado de borrador alguno, y ello pese a que la Ley 20/2011 entró en vigor hace más de 6 meses, tras 10 años de vacatio legis), y la organización y buen funcionamiento de la Oficina del Registro Civil de Madrid se ha visto gravemente alterado por la implantación de DICIREG.

La Ley 20/2011 apenas ofrece cobertura legal para muchas de las novedades y procedimientos a que obliga el uso de DICIREG; la Instrucción de 16 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se acuerdan las pautas y criterios para apoyar la entrada en servicio efectiva de la aplicación informática Dicireg, únicamente busca a posteriori dar cobertura a todos los cambios que implica el uso de la nueva aplicación, es decir, es una aplicación electrónica la que marca la guía a seguir por un registro público. El diseño de DICIREG condiciona totalmente la organización y funcionamiento del Registro Civil, hasta el punto de alterar los procedimientos más sencillos o habituales como la práctica de cualquier inscripción o la expedición de certificados, yendo mucho más lejos de lo que dice la Ley 20/2011.

La implantación de DICIREG en la Oficina del Registro Civil de Madrid está suponiendo supeditar todo a la herramienta informática. Si cabe la posibilidad de hacerlo en DICIREG se hace. Si no cumple con los principios y normas generales y específicas de los procedimientos registrales, se acomodan ambos a DICIREG. Si no es posible la gestión en DICIREG, se aplica la derogada Ley de 1957 y su Reglamento a fin de no llevar más lejos el problema creado. No existen directrices claras de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, y la Instrucción de 16 de septiembre de 2021 es buen ejemplo de inseguridad, confusión e incluso contradicción con la propia Ley 20/2011. Los plazos de ejecución de todos los procesos y actividades se han alargado de forma desmesurada.

El procedimiento debería haber sido todo lo contrario: aprobar en primer lugar el Reglamento del Registro Civil, estableciendo éste las pautas que debería seguir el programa informático DICIREG, a cuyo servicio debería estar en todo momento. Esta aplicación informática debería tener carácter meramente instrumental, desarrollando lo dispuesto legal y reglamentariamente, pero está siendo totalmente al revés, la aplicación informática condiciona la normativa registral. Para el Ministerio de Justicia lo importante ha sido y es el uso del programa DICIREG a cualquier coste, no el

contenido del programa, los cambios que ello supone, el incremento del tiempo necesario para la práctica de cualquier inscripción o en definitiva el dar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Un buen ejemplo de todo ello es el procedimiento para expedir certificaciones de las nuevas inscripciones. El artículo 15 de la Ley 20/2011 no exige requisito alguno para que la ciudadanía pueda tener libre acceso a los datos que figuren en su registro individual, y sólo exige para obtener un certificado que se refiera a persona distinta del solicitante, que conste la identidad del solicitante y exista un interés legítimo. Sin embargo, la expedición de cualquier certificado por medio de DICIREG, sea de la propia persona o de un tercero, exige la incoación de un procedimiento para registrar qué persona solicita el certificado, incluyendo sus datos personales, y el escaneo del apoderamiento para su obtención si no se trata del propio interesado, procedimiento al que no se hace mención alguna en la Ley 20/2011. La consecuencia es obvia: hace apenas una semana existían 4.000 peticiones de certificados pendientes de tramitar en la Oficina de Registro Civil de Madrid. Además, ha desaparecido de la Sede Electrónica del Ministerio de Justicia la posibilidad de que una persona con firma electrónica pueda descargar su propio certificado de nacimiento o matrimonio.

Y como esto, casi todo: la práctica de cualquier inscripción mediante DICIREG exige de unos trámites procesales inexistentes en la Ley 20/2011, y a los que la Instrucción de 16 de septiembre de 2021 intenta justificar, dando cierta cobertura. Es la informática la que impone las normas procedimentales a un Registro público y no las normas aprobadas por quienes legalmente pueden hacerlo. Lo hecho con el Registro Civil y DICIREG por el Ministerio de Justicia sería absolutamente inimaginable que lo hubieran hecho en otros Registros públicos, como el de la Propiedad o el Mercantil.

## II

Se exponen a continuación algunos de los problemas denunciados por el personal del Registro Civil de Madrid o apreciados por las delegadas y los delegados de **CCOO**, además de lo ya expuesto respecto de la expedición de certificaciones:

- La formación impartida al personal del Registro Civil de Madrid ha sido completamente insuficiente y deficitaria. La desjudicialización del Registro Civil implica la aplicación de las normas de procedimiento administrativo y no de los procedimientos judiciales. No se ha impartido formación alguna sobre procedimiento administrativo o administración electrónica, lo cual incide directamente en la gestión del programa DICIREG.
- Los procedimientos con DICIREG son muy poco flexibles. No es posible retomar expedientes asignados por un Tramitador Cualificado cuando éste no está en la oficina y puede que tarde varios días en volver, lo que provoca retrasos en su tramitación. No hay posibilidad de subsanar errores u omisiones, tras pasado determinado punto de tramitación. Muchos de los procesos, modelos y procedimientos no responden a la realidad jurídica de las situaciones a las que debe darse respuesta.
- Se están aplicando distintas normas en la constatación del lugar de nacimiento de los bebés en función de dónde se registra el mismo. Si el bebé no nació en Madrid pero los padres viven en Madrid y se registra mediante DICIREG, no cabe hacer constar que se considera Madrid como lugar de nacimiento. Si el bebé nació en Madrid pero los padres no viven en Madrid, pueden registrarlo en el Registro Civil de su domicilio y en tal caso sí que se considera a todos los efectos éste lugar como el de nacimiento. La aplicación del

artículo 16.2 LRC 1957, algo tan sencillo e importante como es el lugar de nacimiento (del que puede depender su vecindad civil), depende de si la oficina es o no DICIREG.

- La inscripción de matrimonios exige la captura de antecedentes y la apertura del Registro individual de los cónyuges. Dicha apertura, si alguno de los cónyuges no ha nacido en Madrid, debería originar la práctica de una anotación marginal en su inscripción de nacimiento para su cierre, lo que implica comunicación al Registro Civil correspondiente, y anotación de captura de antecedentes. La captura de antecedentes, si la inscripción de nacimiento no está en INFOREG, retrasa inevitablemente la inscripción del matrimonio (existen en España miles de municipios sin InfoREG y por tanto sin tener digitalizadas sus inscripciones de nacimiento).
- La apertura del Registro individual de cualquier persona para la práctica de cualquier asiento complementario, exige la captura de sus antecedentes o incluso el traslado completo de su inscripción de nacimiento, si está fuera de InfoREG. Previamente debe obtenerse de la Policía Nacional un código de verificación tras la comprobación de los datos de la persona con los que obran en sus bases de datos, supeditando el contenido del Registro Civil a lo que obra en la base de datos de la Policía Nacional cuando debería ser al contrario. Para la práctica de la inscripción resulta imprescindible que los datos de identificación coincidan con los que constan en los archivos policiales, pues de lo contrario la policía no facilita el código. Para DICIREG la prueba de las menciones de identidad de una persona no son los propios asientos del Registro Civil, sino los que obran en la Policía Nacional. El personal del Registro Civil de Madrid tiene la sensación de que ahora su trabajo consiste en cumplimentar datos para el Ministerio de Interior, dado que si la red de Policía se cae, deja de funcionar el sistema en Registro Civil y si los datos que pasa Registro Civil a la Policía no coinciden, son directamente rechazados y no se genera el código de verificación correspondiente a la ficha o expediente personal.
- Dada la necesidad de obtener el código de verificación de la Policía Nacional para la apertura del registro individual de cada persona, pese a obrar la inscripción de matrimonio en el propio registro civil y constar en el mismo todas las menciones de identidad salvo el número de Dni (inscripciones previas a InfoREG), hasta que no se recaba del órgano judicial el número del Dni de cada cónyuge no es posible practicar el asiento relativo a su divorcio o separación, lo que acaba retrasando su práctica.
- Siguen sin estar debidamente incluidos en DICIREG los documentos para la práctica de juras de nacionalidad; opciones, conservación o pérdida de nacionalidad, matrimonios civiles o cambios de nombre y/o apellidos, por lo que el personal de la Oficina de Registro Civil debe seguir utilizando el RECI, o trabajar con sus ficheros Word para luego incorporarlos a DICIREG.
- Ante el gran incremento de tiempo que supondría hacerlo mediante DICIREG, tal y como se ha expuesto anteriormente respecto de los certificados, se ha tenido que tomar la decisión de seguir utilizando INFOREG para la expedición de fes de vida y estado civil.
- No son accesibles, mediante la opción de “certificaciones deslocalizadas”, los registros individuales creados en DICIREG, lo que supone un enorme atraso tras el avance operado en el año 2018 e incrementará la carga de trabajo del Registro Civil de Madrid, pues es la única para poder expedir en la actualidad dichos certificados, lo que precisa además de un procedimiento complejo que multiplica el tiempo preciso para ello.

- Los siete Encargados y Encargadas de la Oficina de Registro Civil de Madrid carecen de tiempo material para desarrollar sus actividades ordinarias que exigen su presencia física, y la gestión de la firma electrónica crece minuto a minuto, sin la cual es imposible la expedición de certificaciones.

Tal y como denunció **CCOO** antes de su implantación, el uso de DICIREG aumenta muy significativamente el tiempo preciso para cualquier trámite. Lo que con INFOREG era y es un proceso relativamente sencillo, se burocratiza ad eternum con DICIREG, sin mejora alguna perceptible en el servicio público.

A juicio de **CCOO**, DICIREG debe ser “aligerado”, de forma que trámites muy sencillos, rápidos y demandados como la expedición de certificados y fes de vida sean igual de ágiles que con INFOREG. La obtención de un certificado para uno mismo o para un familiar o por persona apoderada no debería exigir un trámite procesal alguno, pues no lo exige la Ley 20/2011. Constituyendo el Registro Civil la prueba de los hechos inscritos, no debe subordinarse la obtención del código personal a la identidad con los datos que de dicha persona obran en la Policía Nacional. Debe garantizarse el acceso al Registro individual de cada persona desde cualquier oficina, sea o no DICIREG. Deben establecerse qué funciones pueden realizar por delegación el personal del Registro Civil que tenga implantado DICIREG, incluyendo la firma electrónica cuanto menos de los asientos hoy recogidos en el art. 46 del Reglamento del Registro Civil.

**CCOO** exige que el Ministerio de Justicia abandone la autocomplacencia por la implantación de DICIREG, asuma el fiasco que ha creado, y realice todas las modificaciones oportunas que permitan a cualquier oficina DICIREG ofrecer un servicio público de calidad. Mientras tanto, no debe procederse a su implantación en cualquier otra localidad, empezando por la de Barcelona.

### III

A los problemas creados en la Oficina de Registro Civil de Madrid deben añadirse las incertidumbres derivadas de la Instrucción de 16 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se acuerdan las pautas y criterios para apoyar la entrada en servicio efectiva de la aplicación informática Dicireg, a partir de la entrada en funcionamiento de la primera oficina conforme a las previsiones contenidas en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

La Instrucción crea incertidumbre desde su comienzo: no es cierto, como dice el apartado 3 del Anexo de la Instrucción, que “*la redacción literal de la disposición transitoria cuarta de la Ley 20/2011, de 21 de julio, establece de forma clara que a partir del 30 de abril de 2021 la Ley va aplicándose progresivamente en función de la Resolución de puesta en marcha de la aplicación informática que permita el funcionamiento del Registro Civil de forma íntegramente electrónica conforme a las previsiones contenidas en esta Ley; dicha aplicación informática es la denominada DICIREG.*” Basta con leer la citada Disposición Transitoria Cuarta para ver que los únicos aspectos de la Ley 20/2011 que tienen condicionado su entrada en vigor a la puesta en funcionamiento de DICIREG son los relativos a la implantación del folio único y consiguiente desaparición de las cuatro secciones del Registro Civil, la competencia territorial para la práctica de asientos, tramitación de expedientes y expedición de certificados; y la desjudicialización del Registro Civil, pasando a ser su Encargado el LAJ. Todo lo demás ha entrado en vigor para todas las Oficinas de Registro Civil, tengan o no DICIREG, tal y como establece la Disposición Final Décima de la Ley.

Dejar de aplicar una Ley, que tiene un contenido mucho más allá de los meramente organizativos o tecnológicos, porque lo dice una Instrucción es claramente ilegal. Luego la propia Instrucción se contradice, porque aplica la Ley 20/2011 a todas las oficinas, sean o no DICIREG, en asuntos tales como la no intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de Registro Civil salvo que en los supuestos en que está expresamente previsto, las declaraciones de nacionalidad o vecindad civil ante Notario o la celebración de matrimonios civiles.

A este respecto, la falta de una Instrucción o Circular dirigidas a los Notarios relativas a los procedimientos de jura de nacionalidad, que se han incrementado como consecuencia del plan de actuación vigente entre el personal del Ministerio de Justicia para tramitar y resolver miles de solicitudes que estaban pendientes, están dando numerosos problemas a los Registros Civiles, que con frecuencia tienen que citar a los peticionarios para subsanar los errores, defectos y omisiones que hay en las actas de jura. Es preciso que, al igual que realizó el Ministerio de Justicia con la tramitación de matrimonios civiles ante Notarios, se dicte una instrucción o circular regulando detalladamente todo el procedimiento. Dicha instrucción debe hacer un especial hincapié en lo relativo a los apellidos que tras la jura va a tener la persona nacionalizada, especificando de forma clara en qué supuesto cabe la conservación de apellidos anteriores (por ejemplo, si cabe o no la conservación del único apellido que se tiene tras el matrimonio y que no coincide con el paterno o materno, y forma de determinar en este caso el segundo apellido; o en que supuestos, conforme la Directriz primera de la Instrucción de la DGRN de 23 de mayo de 2007, se entiende que resulta imposible acreditar la identidad de los progenitores del interesado y por tanto cabe duplicar el único apellido que ostenta el interesado a fin de cumplir la exigencia legal de duplicidad de apellidos).

Hay aspectos sustanciales de la Instrucción que, a juicio de **CCOO**, deben aclararse, tanto para las oficinas en que se implante DICIREG como las que lo sean en el futuro, o los Juzgados de Paz:

- Si se debe o no proceder a la apertura del Registro Individual de los progenitores cuando se practica una inscripción de nacimiento mediante DICIREG, al tener el carácter de sujetos relacionados. En la Oficina de Registro Civil de Madrid, a fin de no dilatar la práctica de las inscripciones de nacimiento, la Sección de nacimientos no captura los antecedentes de los progenitores, ni abre su Registro individual, ni por tanto se le da el tratamiento de “sujetos relacionados”. No se practica anotación alguna del nacimiento en la inscripción de los progenitores. Igual sucede respecto del cónyuge de una persona fallecida, al que también la Instrucción le da la consideración de “sujeto relacionado”.
- Cómo deben actuar los demás Registros Civiles donde conste el nacimiento de los cónyuges tras la inscripción de su matrimonio mediante DICIREG, los cuales se están limitando a anotar en la forma que pueden, pues ya no existe tomo y página, el matrimonio mediante nota marginal de referencia.
- No se está generando mediante DICIREG comunicación al Registro Civil del lugar de nacimiento para que, tras la captura de antecedentes de una persona cuyo nacimiento obra en otra Oficina, se ponga nota marginal de referencia, a fin de que no se practiquen otros asientos en dicha inscripción. Debe incluirse en Inforeg dicha nota, a día de hoy inexistente, que impida la práctica de nuevos asientos complementarios en dicha inscripción.
- La apertura del registro individual en todos los casos debería suponer el cierre de la inscripción original de nacimiento, e incluso su traslado y cancelación cuando se trata de



libros manuscritos no digitalizados. Sin embargo no se están trasladando ni cancelando en muchos casos las inscripciones de nacimiento originales, ante las dudas jurídicas, el escaso soporte legal que plantea tal operación, y el tiempo preciso para ello.

Además también debe aclararse, pues no lo realiza la Instrucción, si los Juzgados de Paz pueden seguir resolviendo expedientes previos al matrimonio civil, conforme lo dispuesto en el artículo 238 del Reglamento del Registro Civil, tal y como parece deducirse del tenor literal de la directriz tercera de Instrucción de 9 de julio de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos del Registro Civil tras la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, o si deben limitarse a *“recoger la solicitud y documentación, pero no a resolverlos, según resulta del artículo 58 de la Ley 20/2011 y su Disposición Adicional Quinta.*

#### IV

Finalmente, en la elaboración del presente informe se ha puesto de manifiesto que más de dos meses después de la entrada en vigor de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que además contó con una *vacatio legis* de 3 meses, siguen sin adaptarse a las modificaciones operadas por dicha ley determinados modelos de inscripciones marginales de INFOREG, y ello pese a las reclamaciones que nos consta que se han realizado por parte de los Registros Civiles.

Resulta sorprendente que la parada de Infoereg realizada el día 17 de noviembre no haya sido utilizada para actualizar, entre otros, modelos de asientos tan utilizados como los siguientes:

- 124. Inscripción de la incapacitación judicial y de la declaración de prodigalidad
- 125. Inscripción de extinción // modificación de la incapacidad y prodigalidad
- 154. Inscripción de la nacionalidad española por opción con previa referencia a la adquisición de la misma por el padre/madre del inscrito
- 183. Indicación sobre nombramiento de cargo tutelar y otras medidas en relación a personas con discapacidad
- 400. Inscripción principal de cargo tutelar.

Siguen sin estar actualizados, además, otros asientos registrales a las modificaciones introducidas por la Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, o Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, y ello pese al tiempo transcurrido.