

Del Registro Civil en Línea al Registro Civil de Servicios

POR ANTONIO MAROTO

Todos los ciudadanos españoles debemos relacionarnos con el Registro Civil varias veces en nuestra vida. Los hechos recogidos en los libros registrales son una micro biografía social de cada uno de nosotros y son el testimonio público para el reconocimiento de algunos derechos. Esta característica determina la importancia del Registro Civil y que el servicio prestado sea crítico en muchos aspectos.

El Registro Civil es la oficina pública donde se recogen, se conservan y se publican los datos referentes al estado civil de las personas individuales. Se inscriben los hechos acaecidos en territorio español aunque afecten a extranjeros. También, se inscriben los hechos ocurridos fuera de España, cuando las correspondientes inscripciones deban servir de base a inscripciones marginales exigidas por el Derecho español.

El Registro Civil, como instrumento para la constancia oficial de la existencia, estado civil y condición de la persona, se institucionalizó en la Ley de 8 de junio de 1957 que aún hoy en día sigue vigente. Esta Ley de

1957 vino a sustituir a la Ley “provisional” del Registro Civil dictada el 17 de junio de 1870. Hasta la promulgación de la Ley de 1870 no hubo Registro Civil propiamente dicho, sino Registros parroquiales dependientes de la Iglesia Católica. La presencia en Europa de la Iglesia Católica hizo que el poder estatal sintiera muy tardíamente la necesidad de constituir un Registro Civil ya que, de hecho, las funciones propias de éste eran desempeñadas a través de los libros parroquiales de bautismos, matrimonios y defunciones. Por tanto, sólo cuando la Constitución de 1869 declara la “libertad de cultos” aparece el problema: el Estado no puede depender de los libros parroquiales,

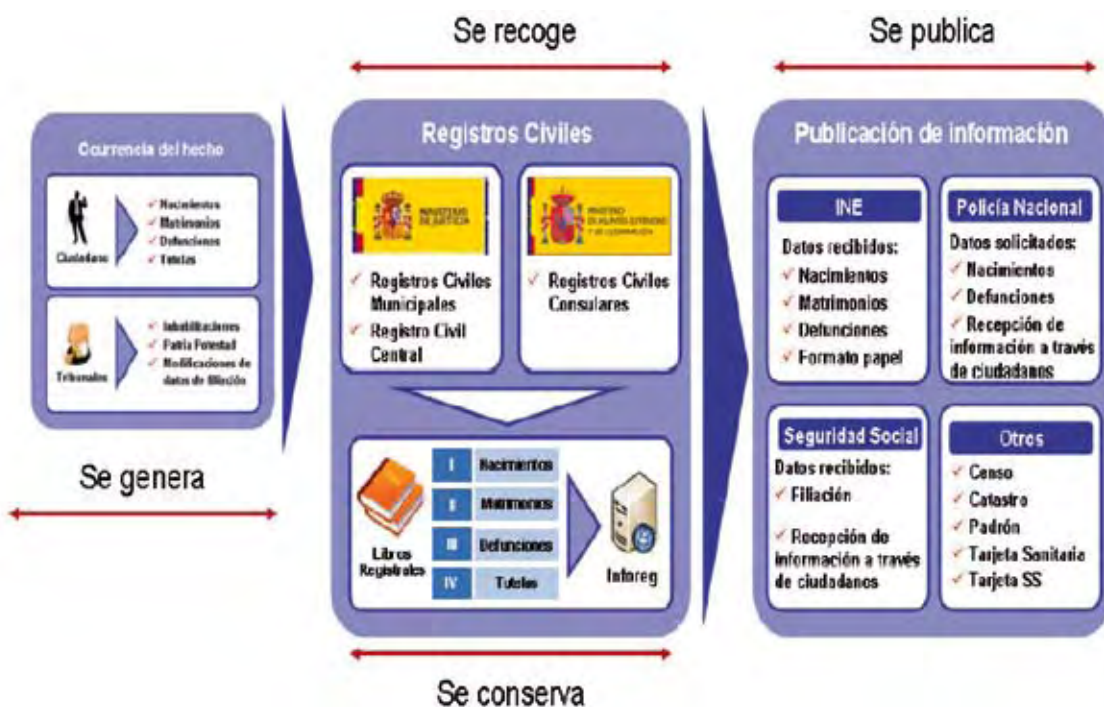
sino que necesita de uno propio, el Registro Civil, estructurado con cierta urgencia (de ahí el calificativo de “provisional”).

Institucionalmente el Registro Civil es un órgano único, y todos los Registros se consideran integrados en uno solo. No obstante, en sentido organizativo, tiene una estructura territorial que se divide básicamente en cuatro tipos de órganos registrales:

- Registros Civiles Municipales Principales.
- Registros Civiles Municipales Delegados (dependientes de Registros Principales).
- El Registro Civil Central.
- Registros Civiles Consulares.

En la actualidad existen 432 »

FIGURA 1. Principales Flujos de Información en Registros Civiles



Registros Civiles Principales (incluido el Registro Civil Central), 7.677 son Registros Civiles Delegados localizados en Juzgados de Paz y 177 Registros Civiles Consulares totalizando 8286 órganos registrales.

Informatización del Registro Civil

En 1986 se habilitó al Ministerio de Justicia para decidir, conservando los libros manuscritos, la informatización de los Registros y la expedición de certificaciones por ordenador, que hasta la fecha seguía siendo presencial, es decir, el ciudadano debía presentarse físicamente en el Registro que le pertenece para hacerse con la documentación que necesitaba.

En 1995, el Ministerio de Justicia aprobó la realización de un proyecto piloto de informatización del Registro Civil de Murcia, que permitiera

detectar conclusiones que posibilitaran la correcta implantación del sistema en otros Registros Civiles.

Tras esta experiencia piloto, en 1998, el Ministerio aprobó el *Plan de Informatización de los Registros Civiles* en el territorio español con un plazo de ejecución máximo de cuatro años, siempre teniendo en cuenta la viabilidad económica de llevarlo a cabo.

Fruto de las normas anteriores, en 2001 y a través de una Orden del Ministerio de Justicia, se dota de fuerza normativa a la aplicación informática elaborada para conseguir la informatización de los Registros: INFOREG.

En el año 2003 se estableció el servicio de petición de certificaciones por vía telemática a través del portal del Ministerio de Justicia, respecto a inscripciones obrantes en los Registros Civiles informatizados. No obs-

tante, para cursar la solicitud es necesario conocer el Registro Civil donde figura la inscripción correspondiente remitiéndose los certificados por correo ordinario o siendo recogidos de forma presencial.

En el año 2004 se inició el desarrollo de un aplicativo de gestión de expedientes del Registro Civil Central que ha permitido el control y seguimiento informático de sus expedientes, la gestión informatizada de documentos así como, en la actualidad, la consulta por el ciudadano del estado de su expediente a través del portal del Ministerio de Justicia.

Al amparo del Plan Avanza, surge el *Programa Registro Civil en Línea*, cuyo objetivo es integrar de manera efectiva las TIC en los Registros Civiles Municipales a fin de conseguir una gestión registral tecnológicamente avanzada que permita la

prestación de un servicio de mayor calidad, ágil, transparente y eficaz. El Programa se puso en marcha con la firma, el 17 de mayo de 2006, del Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y la Entidad Pública Empresarial Red.es, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Entre las actuaciones previstas en el citado Convenio, en colaboración con las diferentes Comunidades Autónomas con las competencias transferidas, se encuentran:

- Informatización y conexión de la totalidad de los Registros Civiles
- Digitalización y grabación de los libros registrales de los Registros Civiles Municipales hasta 1950
- Implantación del aplicativo informático INFOREG 4.0 desarrollado por el Ministerio de Justicia para la gestión de las inscripciones registrales en todos los Registros Civiles Municipales.

Situación Actual

La modernización de los Registros Civiles se está llevando a cabo a través de un proceso lento, debido a que el Plan iniciado en el año 1999 requiere la previa informatización de los Libros Registrales y de ahí los limitados avances en la mejora de la prestación de los servicios. Las aplicaciones informáticas únicamente suponen mejora para la generación de Libros o la emisión de certificados, pero se mantiene la operativa histórica del Registro Civil en papel. La expedición de certificados tras una solicitud telemática es deficiente, pues solo se permite para aquellos Registros que hayan sido informatizados, y facilita únicamente el certificado a través de correo ordinario.

Asimismo, los ciudadanos siguen siendo los responsables de practicar »

FIGURA 2. Nº de Inscripciones en 2009 hasta el 25 de Noviembre

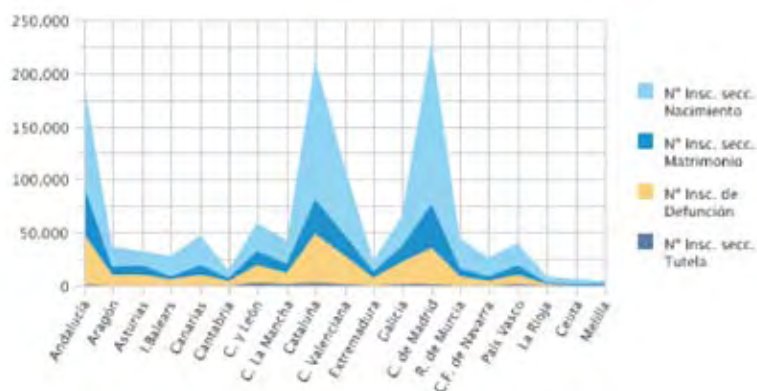


FIGURA 3. Certificados en 2009 hasta el 25 de Noviembre



FIGURA 4. Procedimientos registrados en el Registro Civil Central

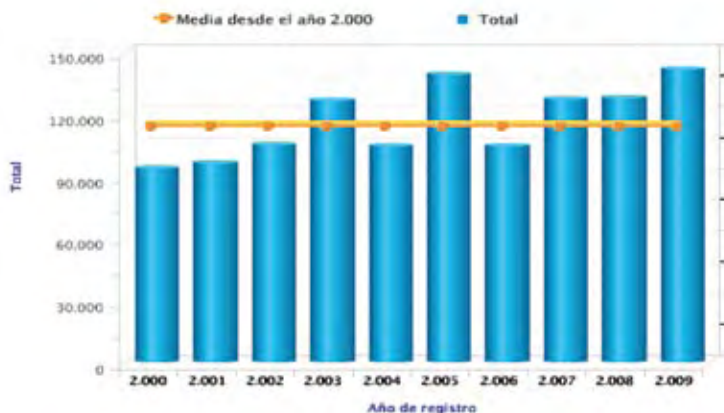


FIGURA 5. Trabajos realizados en expedientes del Registro Civil Central



las inscripciones relativas al estado civil, lo que implica el consiguiente desplazamiento al registro correspondiente. Igualmente, les corresponde la carga de solicitar las certificaciones al Registro Civil y de presentarlas en soporte papel ante las instituciones que se las requieren.

Tampoco se ha implantado un sistema eficiente de intercambio de información entre el Registro Civil e instituciones públicas.

Por otro lado, a pesar de que se resuelven unos 50.000 expedientes de adquisiciones de nacionalidad al año, se está produciendo un incremento continuado de los mismos a los que habría que añadir las solicitudes de los descendientes de exiliados y brigadistas, derivadas de la Ley 52/2007, de 26 de Diciembre, de Memoria Histórica.

Por todo ello, existe una percepción negativa de los ciudadanos y surge la necesidad de un nuevo impulso y dirección a la modernización del Registro Civil a través del diseño de un nuevo Modelo que responda de forma efectiva a las demandas de los ciudadanos y de las Administraciones usuarias.

Segundo Plan de Modernización del Registro Civil

El Ministerio de Justicia, teniendo en cuenta el marco actual de desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones, los mecanismos de seguridad y la firma digital, las herramientas de atención al ciudadano a través de múltiples canales, la gestión documental y los estándares y protocolos de intercambio de información e interoperabilidad de sistemas entre Administraciones Públicas, debe aprovechar las posibilidades que ofrece la nueva Sociedad de la Información, para alcanzar mayores cotas

de eficacia y eficiencia en el uso de sus recursos y mejorar el nivel de servicio prestado, tanto a ciudadanos como otras organizaciones interesadas.

Esta nueva fase de modernización y reforma del Registro Civil requiere el diseño de un nuevo modelo de servicios a través de las nuevas tecnologías de la información, un plan para la implantación de los sistemas de información y gestión administrativa que se diseñen, una actuación coordinada con los diferentes Departamentos y Administraciones implicadas así como las modificaciones legales oportunas.

El fin último de este nuevo Plan de Modernización es visionar y disponer de un Registro Civil que presente un servicio público ágil, rápido y efectivo, accesible y atento con el ciudadano, responsable y moderno, que cumple sus funciones al nivel de las expectativas ciudadanas y equiparable en su rendimiento al de los servicios públicos más avanzados.

El objetivo principal será conseguir un servicio de Registro Civil único, centralizado, electrónico, orientado a personas, accesible y atento con los usuarios, que cumpla con sus funciones al nivel de las expectativas ciudadanas.

Para lograr dicho objetivo se han marcado cinco líneas de actuación:

- Mejora del Marco Normativo
- Modernización Tecnológica
- Modernización Organizativa
- Comunicación con ciudadanos, usuarios y organismos.
- Plan de choque.

Obviamente, la Modernización Tecnológica es la línea principal de actuación que será abordada desde la Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia.

La modernización tecnológica del Registro Civil contempla actuación

prolongación de otras iniciadas previamente y algunas nuevas enumeradas, todas ellas, a continuación:

- Digitalización de los libros físicos de registro previos a la informatización.
- Informatización de Registros Civiles.
- Mejoras en Inforeg
- Mejora de los sistemas de gestión de expedientes
- Desarrollo e implantación de cuadros de mando.
- Introducción de herramientas de colaboración y divulgación de información.

Digitalización de libros

En el primer trimestre de 2010, se finalizará la digitalización, en todos los Registros Civiles Principales, de los libros registrales anteriores a la informatización de los mismos y posteriores a 1950. Actualmente se han digitalizado unos 109.000 libros lo que equivale a unas 67,5 millones de páginas.

Con la digitalización de los libros manuscritos, se elimina la necesidad de localizar manualmente las inscripciones y la realización de fotocopia de las hojas que componen la inscripción (en algún caso esto incluía el manejo de más de un libro) en la expedición de certificaciones.

A primeros de Enero se abordará la digitalización del Registro Civil Central y se ampliará la digitalización a los Registros Civiles Delegados.

Informatización de Registros Civiles

El proyecto de informatización consiste en dotar a los registros civiles de los medios tecnológicos que son necesarios para la realización de las tareas que tienen encomendadas: incluye la dotación de equipamiento

hardware y software, impresoras especiales para la impresión de hojas registrales, conectividad con un caudal mínimo garantizado y formación.

Tanto los registros civiles principales como el Registro Civil Central cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para la llevanza informatizada de las inscripciones registrales. Aunque en dichos registros se realiza una gran parte de las inscripciones totales, actualmente no están cubiertas todas las localizaciones y se van a realizar inversiones para dotar de medios a los Registros Civiles Delegados que no cuenten con la infraestructura necesaria (en la actualidad, un 94%) y a los Registros Civiles Consulares.

La informatización de los Registros Civiles Delegados en las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de justicia se realiza a través de la adhesión de las comunidades autónomas a un convenio marco suscrito entre el Ministerio de Justicia y Red.es en el programa Registro Civil en Línea.

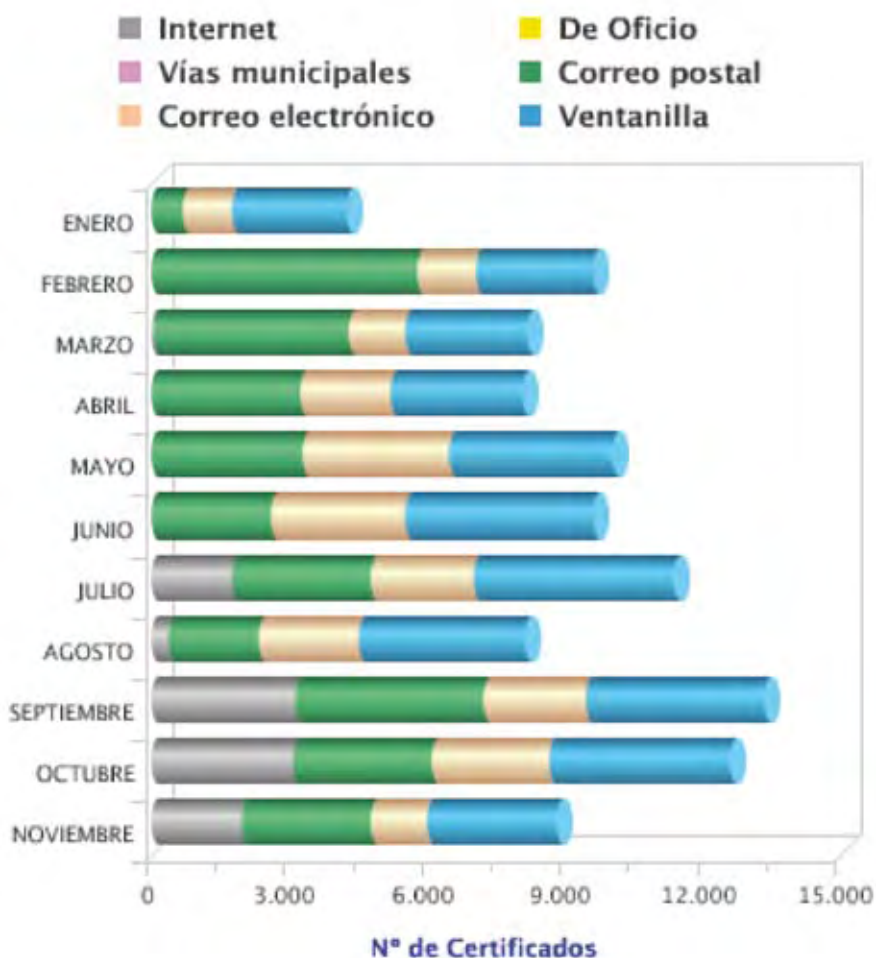
La informatización de los Registros Civiles Consulares, competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se iniciará en el primer trimestre del año 2010 con el objetivo de cubrir las necesidades de aquellos consulados que mayor carga de trabajo soportan al respecto.

Por último, el Ministerio de Justicia, entre las acciones recogidas para los próximos años y que se iniciarán en 2010, se encuentra la informatización de aproximadamente quinientos registros civiles delegados incluidos en su ámbito de actuación.

Mejoras en Inforeg

INFOREG es la aplicación desarrollada para dar soporte informático a los usuarios de los Registros Civiles »

FIGURA 6. Solicitudes de Certificados al Registro Civil Central



en lo referente a la gestión de los libros del Registro, a la práctica de las inscripciones registrales y a la emisión de certificaciones. INFOREG, en su versión 4, incluye soporte para lenguas vernáculas o co-oficiales y el tratamiento de inscripciones provenientes de imágenes digitalizadas.

La organización de los datos en Inforeg sigue el esquema de competencias territoriales definido para los registros civiles. Este tipo de organización no es la idónea para ofrece

servicios directamente al ciudadano pues éste debe conocer determinados aspectos relacionados con la territorialidad para el acceso al servicio.

Entre las mejoras identificadas se encuentran:

- Desarrollo e implantación de los medios necesarios para permitir una explotación de los datos dirigida a las personas en lugar de a los hechos registrales.
- Apertura de Inforeg para que desde cualquier Registro Civil puedan ex-

pedirse certificaciones.

- Apertura de Inforeg para el acceso por parte de los notarios a aquellos datos que se determinen.

Con todo ello, se logrará una redistribución de la carga de trabajo soportada, a la vez que se producirá una reducción de dicha carga disminuyéndose, de este modo, los gastos asociados a la explotación del sistema a la par que se facilitará la relación entre el ciudadano y el Registro Civil.

Gestión de expedientes

Los aplicativos de gestión de expedientes permiten a los usuarios la gestión eficaz y rápida de todos aquellos asuntos de su competencia. Actualmente existen tres aplicativos de Gestión de Expedientes respondiendo cada uno de ellos a las competencias que tiene asignadas cada tipo de unidad organizativa. Así, existe una aplicación para el Registro Civil Central, otra para el área de Nacionalidad de la Dirección General de los Registros y del Notariado y otra para los Registros Civiles municipales.

La aplicación Gestión de Expedientes del Registro Civil Central es el sistema informático desarrollado para dar soporte a los usuarios del Registro Civil Central, en lo que se refiere al registro y la tramitación de todo lo concerniente a expedientes, certificados, escritos, duplicados consulares, traslados y otros asuntos que se llevan a cabo en el Registro, previos a la inscripción en el libro registral.

El aplicativo Gestión de Expedientes de Nacionalidad es el sistema informático desarrollado para dar soporte a la gestión llevada a cabo por la Dirección General de los Registros y del Notariado para la tramitación de aquellos expedientes de solicitud de nacionalidad española sobre los que tiene competencia para resolver, siendo estos, fundamentalmente, los de nacionalidad por residencia (98% de la totalidad de solicitudes).

La aplicación de Gestión de Expedientes Municipales será la que dé soporte al registro y la tramitación de los asuntos que se llevan a cabo en los Registros Civiles Municipales y se encuentra actualmente en fase de desarrollo. Se encargará de registrar las solicitudes de inscripciones,

certificaciones, y otros asuntos que se realicen en los Registros Civiles Municipales, así como de la gestión y tramitación de los mismos hasta la realización de la inscripción final en el libro de registro (en el caso de las inscripciones) o la denegación y subsiguiente recurso de los mismos. Su implantación se realizará en los Registros Municipales ubicados en las CC.AA. sin competencias transferidas, en los de CC.AA. con competencias transferidas cuyos convenios específicos así lo establezcan, y en aquellas otras que lo soliciten.

Además de las aplicaciones enumeradas anteriormente existen otras unidades dependientes de la Dirección General de los Registros y del Notariado que reclaman contar con sistemas de gestión de expedientes que les ayuden en la tramitación de aquellos expedientes de los que son competentes.

En este marco, el nuevo plan de modernización se plantea la creación un nuevo modelo de arquitectura para estos sistemas que aproveche las similitudes existentes entre ellos. El objetivo principal es la reducción de costes de gestión debidos a la utilización del soporte papel en la tramitación (acceso a los documentos, traslado de expedientes, almacenamiento etc) a la par que se minoran los costes asociados al desarrollo, mantenimiento y explotación de los sistemas.

Los caracteres principales presentes en la gestión de expedientes serán:

1. Implantación del Expediente Electrónico: todos los documentos manejados se encuentran en soporte electrónico. Se elimina el papel dentro del circuito de tramitación.

2. Arquitectura única para estas aplicaciones, de componentes reuti-

lizables y particularizados, si así fuera necesario, en función del órgano destinatario de la aplicación y los trámites que realiza.

3. Integración con otras aplicaciones Automatizada. La incorporación de información proveniente o su envío hacia otras aplicaciones debe ser automática (por ejemplo, la incorporación automática al expediente del certificado de penales o la inscripción automática en INFOREG)

4. Intercambios telemáticos de datos con otros organismos. El intercambio de información con otros organismos debería ser siempre en formato electrónico.

5. Integración con las aplicaciones de gestión de expedientes en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la materia.

Cuadros de mando

El objetivo de este proyecto es facilitar a la alta dirección así como a los mandos intermedios de una herramienta que les ayude a la toma de decisiones.

Con el objeto de establecer un sistema de seguimiento sobre los datos de las aplicaciones, agilizar la obtención de las estadísticas así como para obtener otras estadísticas e informes de una manera rápida y sencilla para el usuario que aporten información relevante a la hora de la toma de decisiones, se completará el desarrollo de un sistema de Cuadros de Mando para la aplicación INFOREG y para las aplicaciones de Gestión de Expedientes del Registro Civil Central y Gestión de Expedientes de los Registros Civiles Municipales.

Con dicho sistema se pretende, además, automatizar el proceso de generación de informes estadísticos basados en los indicadores más relevantes del sistema. >>

El futuro pasa por la conversión del registro civil en un proveedor de servicios a los ciudadanos y a otras entidades externas

Herramientas de Divulgación de Información y Colaboración

Otra de las medidas incluidas en el plan es la creación de un foro para los registros civiles donde el usuario podrá expresar sus opiniones y plantear dudas que otros usuarios del foro resolverán. Los usuarios discutirán y compartirán información relevante referente a la temática del sitio, en discusión libre y formal, formando una comunidad en torno a un interés común. El foro puede ser un mecanismo muy ágil para la resolución de dudas técnicas de cualquier materia y, concretamente, para los asuntos de los registros civiles.

Por último se creará una base de datos documental que permita la realización de búsquedas sobre los documentos. La información hallada puede ser de gran valor para la propuesta de soluciones al objeto que originó la búsqueda. Así, los usuarios calificando un expediente podrían buscar entre las resoluciones dictadas por la DGRN con el fin de hallar aquella que deben aplicar. Con la puesta en producción de una base de datos documental con las resoluciones de la DGRN o legislación aplicable se reducirían considerablemente los tiempos de tramitación al encontrarse toda esa información de forma casi inmediata.

El registro civil de servicios

El futuro pasa por la conversión del registro civil en un registro civil proveedor de servicios a los ciudadanos y a otras entidades externas.

De forma esquemática los servicios ofrecidos a los ciudadanos se encuadrarán en alguna de las siguientes categorías:

- Iniciación telemática de procedimientos.
- Inscripciones.

- Otros trámites.
- Consulta del estado del procedimiento.
- Emisión de certificados.
- Cita Previa.
- Buzón de Quejas.

Las entidades externas podrán acceder a servicios de comunicación de datos sobre hechos registrados (defunciones, matrimonios celebrados, nacimientos) y, si así lo dispone la legislación, certificaciones sobre los hechos registrados.

Próximamente se acometerá el estudio de los servicios prestados actualmente y de aquellos que pueden prestarse. Todos ellos serán recogidos en un catálogo de servicios a partir del cual se redactará una Carta de Servicios del Registro Civil que informe a los diferentes usuarios sobre los servicios prestados y los niveles de calidad que se compromete a alcanzar, con el fin de mantener un servicio caracterizado por la excelencia. 🍷



Antonio Maroto
Jefe de Área de Desarrollo
de Registros Civiles
Subdirección General de Nuevas Tecnologías
de la Administración de Justicia