



## **Resolución del Ararteko de 2 de enero de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco la adopción de medidas de apoyo a los Registros Civiles, para hacer frente a un aumento coyuntural de la carga de trabajo que soportan en materia de nacionalidad**

### Antecedentes

1. Acudió ante esta institución una persona de origen extranjero, en queja por las dificultades que estaba encontrando al tratar de llevar a cabo, en el Registro Civil de su localidad de residencia, los trámites requeridos por la Ley para que surtiera efectos jurídicos su recién adquirida nacionalidad española. Según nos indicaba, dos meses después de haber tenido conocimiento de su concesión a través de la página web del Ministerio de Justicia, seguía a la espera de ser citado ante el Registro Civil para que, como es preceptivo, le fuera notificada oficialmente y se practicaran las dos diligencias necesarias a tales efectos: la jura de lealtad a la Constitución y la inscripción como nacional español.

De acuerdo con la queja, al interesarse por su caso ante el Registro, su personal le había comunicado que *"...debido al elevado volumen de concesión de nacionalidades recibidas en un mismo periodo de tiempo, es imposible poder saber cuándo podrá ser notificada dicha concesión y formalizar el acto de juramento o promesa de aceptación"*.

El reclamante, en consecuencia, se veía impedido de hacer valer su condición de español para ningún trámite de los que, con carácter urgente, precisaba realizar: obtención de pasaporte, documentación a efectos laborales, civiles, fiscales...

2. Tras contrastar la situación denunciada con las secretarías de diversos registros civiles, solicitamos la colaboración del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, para que la comprobara a su vez y nos informara de las gestiones que, en su caso, hubiera realizado o tuviera previsto realizar con el fin de solucionarla con rapidez y eficacia.

Le indicábamos asimismo que las medidas que eventualmente hubieran de adoptarse deberían partir, para ser eficaces, de un análisis del modo en que el problema afectara no solo a los registros de los que se venían recibiendo quejas en esta materia, sino a todos los de la Comunidad Autónoma.

3. El Departamento solicitó información sobre todo ello a los registros civiles del País Vasco, cuyos informes al respecto fueron asimismo remitidos a esta institución. Junto a ellos, la administración autonómica nos hizo llegar su respuesta.

En ella, tras confirmar el problema y apuntar sus claves en términos similares a los hasta aquí expuestos, abundaba en las disfunciones que todo ello venía produciendo en los registros civiles de Euskadi:





*“A ello añadir que los Registros Civiles del País Vasco no tuvieron acceso a las primeras resoluciones publicadas en la aplicación del Ministerio de Justicia en noviembre de 2012, hasta finales de enero de 2013. A este respecto, mencionar que, incluso a la fecha de solicitud de información por parte de esa Institución, los Registros Civiles han detectado la existencia de defectos en el sistema, a los que el Ministerio no ha dado respuesta y que dificultan el control de los expedientes de nacionalidad finalizados, en trámite y pendientes; lo cual, aumenta la carga de trabajo de los funcionarios y, por añadidura el retraso en la tramitación de expedientes, puesto que se ven obligados a confeccionar bases de datos complementarias que permitan su control.*

*Esta situación de descontrol se ve acrecentada debido a la propia tramitación de los expedientes de nacionalidad, ya que, una vez dispuesta la concesión o denegación de la nacionalidad, la resolución que la decide es publicada en la aplicación informática de INFOREG y comunicada vía telemática a los interesados, sin que conste notificación alguna en el Registro Civil que debe efectuar las formalidades oportunas, lo que supone que los interesados acudan a dichos órganos, sin la necesaria cita previa e incluso, sin que éstos hayan podido comprobar la documentación a formalizar, lo que genera la consiguiente insatisfacción del ciudadano; además de un mayor retraso en la obtención de la nacionalidad, teniendo que ser, en muchas ocasiones, citados de nuevo, al adolecer los expedientes de defectos o errores que deben ser subsanados por el Ministerio, de ahí el elevado número de citas previas/concertadas.*

*A estos efectos, resulta destacable que, en junio de 2013, el personal destinado en los Registros Civiles de Euskadi, tuvieron conocimiento, a través de la página web del Ministerio, pero sin que éste les hubiese advertido, de la posibilidad conferida a quién haya obtenido la nacionalidad española de proceder a realizar la jura o promesa ante Notario.”*

4. La respuesta recibida concluye afirmando que, dado que la sobrecarga existente en los registros civiles vascos no tiene su origen en un problema de personal, tampoco su solución definitiva pasa por medidas de aumento del mismo, y más cuando el actualmente disponible, sostiene el Departamento, ha logrado reducir el retraso de años que tenía pendiente el Ministerio de Justicia en la tramitación de expedientes de nacionalidad, a apenas unos meses de pendencia; Por todo ello, y partiendo de que *por el contrario, el problema versa en la deficiente transacción de los expedientes de nacionalidad por parte del Ministerio* considera que podría solventarse, entre otras, con medidas como:

- “1. Una mejora en el traslado de expedientes, procurando su tramitación en orden cronológico, en vez de forma aleatoria y simultánea.*

- 2. Una mejora en la aplicación informática INFOREG: Como ya se ha dicho, los Registros Civiles informan que la aplicación es lenta y adolece de omisiones y defectos.*



3. *Una mejora en la comunicación del Ministerio con los responsables de los Registros Civiles, mediante la comunicación telemática al Registro Civil correspondiente, a fin de que sean éstos los que citen a los interesados, en vez de comunicárselo directamente a quien haya obtenido la nacionalidad, obviando al órgano judicial que ha de realizar los trámites pertinentes, así como mediante la emisión de las instrucciones necesarias a llevar a efecto, frente a las nuevas decisiones que se adopten en relación con los expedientes de nacionalidad.*
4. *Una mayor discrecionalidad conferida a los responsables de los Registros Civiles en la citación a los interesados: si los responsables de las Oficinas Judiciales conocen el volumen de trabajo a realizar, previamente a que sean notificados los interesados y se les permite que sea el órgano judicial el que los cite, se evitaría la afluencia masiva de forma innecesaria a dichos órganos judiciales por parte de los interesados que serían citados una sola vez, tras la comprobación oportuna del expediente por parte de los funcionarios.*
5. *Una distribución más eficaz del trabajo acumulado entre el personal al servicio de la Administración de Justicia destinado en los Registros Civiles de Euskadi: los responsables han ido adecuando la distribución de la carga de trabajo hasta el punto de lograr que, en los meses de verano, se prevea una reducción de la pendencia de hasta el 158% del trabajo acumulado."*

A la vista de estos antecedentes, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, en conformidad con las siguientes

#### Consideraciones

1. La información remitida por el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco confirma la dilación objeto de queja, así como que ésta responde a una sobrecarga coyuntural de trabajo. Si bien ésta última afecta a todos nuestros registros civiles, parece obvio que su incidencia en la calidad del servicio que prestan dependerá de dos factores: por un lado, la carga total de trabajo que recaiga sobre cada uno; por otro, lo adecuados que resulten los recursos de que dispongan para hacerle frente.

Así se desprende también de los informes remitidos por los propios registros, que añaden un tercer factor: la organización interna de los juzgados que asumen tales tareas, los cuales no siempre han adoptado los mismos métodos de trabajo y planes específicos para hacer frente al aumento de trabajo por esta causa. La cuestión enlaza con la 5ª de las medidas apuntadas por el Departamento en su respuesta, y a ella nos referiremos con más detenimiento en la Consideración 4ª de esta resolución.

2. El origen del problema se encuentra en el retraso que acumulaba el Ministerio de Justicia en la resolución de expedientes de nacionalidad. Con el fin paliarlo, aprobó un plan de choque en el marco del cual, y a partir de mes de noviembre



de 2012, se asignó los registradores de la propiedad la encomienda de gestionar las solicitudes pendientes, lo que efectivamente contribuyó a reducir de modo sustancial la bolsa de expedientes en espera. Ahora bien, una vez publicada en la página web del Ministerio la concesión de la nacionalidad, su notificación oficial a la persona que la ha adquirido por esta vía, como era el caso del reclamante, debe hacerse por el Registro Civil de la localidad donde resida, ante el cual es preciso, además, que jure la Constitución y se le inscriba como español.

Nuestros registros civiles, de esta forma, se encontraron desde principios de año ante un incremento exponencial de este tipo de diligencias, debido al elevado volumen de nacionalidades que han sido concedidas desde que los registradores de la propiedad recibieron la citada encomienda de gestión. Teniendo en cuenta que el retraso acumulado hasta ese momento en el Ministerio era de entre 3 y 4 años, en el plazo de seis meses los registros civiles vascos llegaron a recibir, de acuerdo con la información que nos facilita el Departamento, un número de expedientes equivalente al que puede generarse en un período de tres años.

Como consecuencia, los medios humanos a su servicio resultaron insuficientes para tramitarlos en un plazo razonable, de modo que se reprodujo en nuestros registros civiles ellos el atasco que anteriormente existía en el Ministerio. Por otra parte, el problema resultó no ser únicamente cuantitativo: sus medios materiales se revelaron inadecuados también desde un punto de vista cualitativo, como se expondrá en el punto siguiente.

Todo ello puso de manifiesto la deficiente planificación que en nuestra opinión, coincidente en este punto con la expresada por el Departamento, acompañó al diseño del nuevo sistema de gestión de las solicitudes de nacionalidad. Es por tanto el sistema en su conjunto el que adolecía de estos dos órdenes de problemas, y desde esa perspectiva ha venido interviniendo el Ararteko ante las quejas recibidas en esta materia a lo largo del año.

3. Las primeras de ellas tenían que ver con la incompatibilidad existente, en un principio, entre los aplicativos informáticos de nuestros registros civiles, por un lado, y por otro los que utilizan los registradores de la propiedad. Por sorprendente que parezca, al encomendar a éstos la resolución de este tipo de expedientes, no se tuvo en cuenta dicha circunstancia, lo que dio lugar a que el Registro se limitara a imprimir y entregar la información que ofrecía la web del Ministerio de Justicia sobre la concesión o denegación de la nacionalidad a las personas interesadas, documento que no tenía carácter de notificación a efectos de eventual recurso, ni servía a éstas para trámite alguno de los que, en caso de haber sido aceptada su solicitud, pudieran precisar. Tampoco se les facilitaba una previsión de cuándo cabía esperar que el problema quedara solucionado.

Otras quejas han venido promovidas por personas que, tras haber recibido la notificación de la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por la que se les concedía la nacionalidad española, habían optado por realizar la Jura de Fidelidad a la Constitución ante notario, posibilidad asimismo habilitada por el Ministerio en junio de 2013 con el fin de



agilizar la tramitación. La jura así efectuada, sin embargo, debe ser remitida al Registro Civil, donde sigue siendo necesario llevar a cabo la correspondiente inscripción de nacimiento.

Según denunciaban estas personas, las juras efectuadas de esta forma no podían ser comunicadas a los registros civiles, por causa de que su aplicativo informático no contemplaba la opción “jura ante notario”. Así nos lo confirmaron las Secretarías de varios de ellos, por las que asimismo tuvimos conocimiento de que la Administración Central, a pesar de haber publicitado esta modalidad de jura en su página web, no les había advertido de su existencia, ni les había comunicado a partir de qué fecha se implementaría la nueva funcionalidad.

Pudimos dar respuesta satisfactoria a todos estos reclamantes cuando, en el mes de agosto, las incompatibilidades mencionadas fueron finalmente corregidas, habiendo resultado determinante para ello la diligente colaboración que encontramos en el Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco.

4. El sistema, sin embargo, ha seguido adoleciendo de problemas ajenos a la aplicación informática, y las quejas que por tal motivo seguimos recibiendo confirman lo que el Departamento, como recoge el Antecedente Tercero, califica de *descontrol* en esta materia. Con ello se hace eco de los informes remitidos por todos los registros civiles vascos, los cuales se refieren a la situación en términos bastante más preocupantes, siendo varios los que hablan directamente de *colapso del servicio*.

Queremos agradecer expresamente a nuestros registros civiles el esfuerzo realizado en la elaboración de estos informes: en primer lugar porque nos han permitido situar en su contexto las quejas recibidas, así como apreciar la profesionalidad y sentido de servicio público con el que han asumido, en la mayor parte de los casos, el sobreesfuerzo exigido; por otro lado, por haber aportado a esta institución relevantes elementos de juicio para valorar la conveniencia de recomendar medidas de apoyo a su personal. En este sentido, de su lectura conjunta se desprenden las siguientes conclusiones:

- Si bien el retraso es generalizado y tiene por causa común el motivo expuesto, los registros que han puesto en marcha planes de choque, volcando sus esfuerzos en la práctica de los dos trámites señalados, han conseguido paliar sustancialmente sus efectos, en un doble sentido: por un lado en términos de plazos, que se ven reducidos; por otro decidiendo, con buen criterio, que las citas no sigan el orden de concesión de la nacionalidad, sino el de su solicitud, que no siempre es coincidente.
- La clave para la viabilidad de este tipo de planes, no obstante, ha estado en la posibilidad de llevar a cabo ajustes organizativos que permitieran el refuerzo temporal del personal asignado a estas tareas, ya sea con el del propio registro o, allí donde su labor es compartida con la del Juzgado de 1ª Instancia, mediante personal adscrito al mismo. Ahora bien, cuando no se ha contado con esta última posibilidad, la citada reorganización sólo



ha sido posible a costa de desatender otros trámites relacionados con la nacionalidad, como pueda ser la recepción de solicitudes en tal sentido, habiéndonos manifestado algunos usuarios haber sido citados a tal fin a un año vista. No han faltado los registros que informan de que el efecto negativo al que nos referimos no ha quedado circunscrito a este ámbito, hasta el punto de dejar *prácticamente paralizados el resto de procedimientos distintos al de nacionalidad*.

- Otros registros, los menos, en vista de que este incremento exponencial en su trabajo no se ha visto correspondido con un aumento de los recursos con que atenderlo, se limitan a hacerle frente a sin introducir cambio alguno en su funcionamiento, con el consiguiente deterioro del servicio que ofrecen a sus usuarios, al margen de que éstos lleguen o no a formular en algún momento una queja formal por tal motivo.

Es común, en todo caso, la demanda de refuerzo de personal para hacer frente a esta situación. Uno de los juzgados informantes, tras hacer notar el esfuerzo que viene realizando su personal, hasta el punto de prescindir de sus permisos *con el único objeto de sacar el trabajo adelante*, lo expresa en los siguientes términos, trasladables por lo demás a los que utiliza la mayoría: *Es evidente que el Registro Civil requiere la presencia de un refuerzo al menos durante el tiempo necesario para corregir este aumento de nacionalidades, que ha desbordado con creces lo que constituye el trabajo que deben desempeñar dos únicas personas*.

5. Frente a los problemas apuntados, la Administración de Justicia precisa disponer de los medios humanos y materiales para que su funcionamiento se ajuste, en todo momento, a los principios de eficacia, eficiencia y agilización de los procedimientos. La provisión de tales medios es competencia del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, que la ejercerá a través de su Viceconsejería de Justicia en virtud de las funciones que le atribuye el art. 19 del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece su estructura orgánica y funcional. De ello se desprenden dos consideraciones, a juicio de esta institución, en relación con la respuesta del Departamento a nuestra petición de colaboración:

- Desde una perspectiva formal, es preciso insistir en un concepto fundamental: una cosa es que el aumento del trabajo en los registros civiles vascos no tenga su origen, como parece obvio, en un problema de personal ni en una inadecuada gestión de sus recursos por parte del Gobierno Vasco; y otra que su Departamento de Administración Pública y Justicia no deba tomar medidas en vista de que la insuficiencia de medios para afrontar tal aumento de trabajo está afectando, en la práctica, a la calidad del servicio que está obligado a garantizar.
- Desde el punto de vista material, es preciso analizar la respuesta del Departamento a la luz de las responsabilidades derivadas de dicha obligación. Los registros civiles vascos han informado de un aumento exponencial del número de asuntos tramitados, de su insuficiencia de medios para afrontarlo, y de que las aplicaciones informáticas, llamadas a facilitar el trabajo haciendo más con menos, no funcionan





satisfactoriamente. Esta institución considera, por las siguientes razones, que los perjuicios que todo ello viene produciendo a la ciudadanía no encuentran respuesta adecuada en las medidas recogidas en el Antecedente Cuarto de esta resolución:

- En cuanto a las que hemos señalado con los números 1 y 2, no cabe duda de su incidencia en el origen del problema. Ahora bien, son los efectos que éste tiene sobre los derechos de las personas los que conciernen a la Administración Vasca. Por eso consideramos que su intervención nunca podría tener como alternativa la adopción de medidas que corresponde en todo caso a otras administraciones, so pena incurrir en el mismo error formal que apuntábamos en el apartado anterior.
  - Por lo que se refiere a las señaladas en 3º y 4º lugar, no cabe entenderlas dirigidas a solucionar los problemas que la actual situación genera al justiciable sino, en todo caso, los que sufre la Administración de Justicia como consecuencia de la expectativa ciudadana de recibir atención de ella en un plazo razonable. Y es que únicamente representan una vía para que el registro gane tiempo ante sus usuarios, aún a costa de incurrir en opacidad sobre el estado en que se encuentran sus expedientes de concesión de nacionalidad. Por el contrario, el compromiso de calidad en el servicio exige que si ésta ha sido concedida, la persona interesada deba saberlo, así como debe informársele del tiempo en que el sistema registral está en condiciones de llevar a cabo la tramitación.
  - La reorganización del personal, recogida en el punto 5, no puede ser planteada genéricamente como alternativa a su refuerzo, por más que se trate de una medida en todo caso positiva, como más arriba hemos señalado. Precisamente al hacerlo hemos insistido en la necesidad de ponderar su viabilidad en cada Registro Civil, así como los retrasos que, a su vez, puede provocar (y de hecho viene provocando) en otros ámbitos de su trabajo.
6. De lo hasta aquí expuesto hemos de concluir que los registros civiles vascos afrontan una acumulación de trabajo caracterizada por dos factores: por un lado, su repercusión directa en la efectividad de los derechos de personas que, a pesar de haber obtenido la ciudadanía española, se encuentran indocumentadas después de haber visto retrasada más allá de lo razonable, como se ha expuesto, la concesión de su nacionalidad; por otro, el carácter coyuntural de las medidas que exige para hacerle frente, cuya permanencia estaría únicamente justificada en tanto persistan las circunstancias extraordinarias de sobrecarga de trabajo a las que se refiere la presente resolución.



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Al Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, para que adopte las medidas necesarias con el fin de que los registros civiles vascos cuenten con los medios suficientes para hacer frente a la sobrecarga de trabajo que, coyunturalmente, soportan en materia de concesión de nacionalidad.