

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA RED CONSULAR

RESUMEN EJECUTIVO

Nuestra red consular viene sufriendo un deterioro imparable desde hace años debido a la insuficiencia de los presupuestos para atender el aumento continuo de la demanda de servicios consulares. Como resultado de esta infradotación sistemática **la red consular se encuentra en pésimo estado**, con una falta aguda de personal y de medios materiales que ha afectado gravemente a la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, pese al meritorio esfuerzo de todos los empleados públicos de la red por mantener en todo lo posible el nivel de los servicios.

Las plantillas fijas de las oficinas consulares se mantienen prácticamente inalteradas desde hace veinte años, a pesar de que en ese periodo se ha triplicado el número de españoles residentes en el extranjero inscritos en nuestras oficinas consulares, que ha pasado de algo más de novecientos mil a inicios del siglo XXI a los aproximadamente tres millones de la actualidad.

Hay oficinas consulares en las que el personal total se ha reducido. Por sólo mencionar un ejemplo, el Consulado General de España en Frankfurt tenía en 2007 unos 20.000 inscritos y contaba entonces con un cónsul general, cónsul adjunto, canciller, vicescanciller y 17 contratados locales. En 2023 los inscritos son el doble (40.000), pero la plantilla se ha reducido a un cónsul general, canciller y doce contratados locales.

La falta de nuevas plazas fijas se intenta paliar recurriendo sistemáticamente a contrataciones temporales. En nuestros consulados de Buenos Aires, La Habana y México DF la tasa de temporalidad se sitúa en la actualidad entre el 50% y el 60%, frente al 8% de la Administración General del Estado (AGE) en su conjunto.

En los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid, 467 de un total de 1.373 puestos están vacantes, en gran parte debido a que los salarios que se ofrecen no son competitivos dentro de la propia AGE, como ocurre también con frecuencia en el exterior.

Las infraestructuras se encuentran en pésimo estado: numerosas oficinas están al límite de su capacidad física, presentan problemas de accesibilidad de diverso tipo, carecen de sistemas de detección y protección contra incendios, no presentan un buen estado de conservación e incumplen la normativa de seguridad e higiene en el trabajo. La situación no sorprende si se considera que **el MAEUEC dispone apenas de unos 13 millones y medio de euros anuales para mantener más de quinientos edificios en todo el mundo.**

Hay un gran atraso en la digitalización (el Registro Civil se sigue llevando con anotaciones manuales en libros) y las aplicaciones informáticas existentes –como SIVICO o SIGECO- están absolutamente desfasadas.

Como resultado de todo lo anterior, **trámites que en condiciones normales deberían tomar unas pocas semanas o meses se alargan muchos meses e incluso años.** El Consulado General de España en La Habana ha tardado más de diez años en procesar las 192.000 solicitudes de nacionalidad que recibió entre 2008 y 2011 en base a la Ley de Memoria Histórica.

La falta de medios afecta también a las tareas que podríamos denominar “diplomáticas” de los consulados, que van desde las relaciones institucionales a la información política, pasando por la diplomacia pública, el apoyo a las empresas españolas, la promoción de la cultura, la educación y la ciencia españolas, etc. **Nuestros consulados carecen de presupuesto propio para estas actividades y los cónsules no disponen de gastos de representación. Los consulados españoles tampoco cuentan con personal específico para estos cometidos**, a diferencia de muchos países de nuestro entorno.

Ante el imparable deterioro de nuestra red consular, **la Asociación de Diplomáticos Españoles (ADE) creó en febrero de 2023 un grupo de trabajo que ha elaborado el presente informe**, tras analizar la situación de la red consular y realizar un estudio comparado del funcionamiento de las redes consulares de doce países. Además de proponer soluciones para los problemas existentes, el informe quiere contribuir a mejorar la eficacia y a modernizar el sistema consular español, incorporando buenas prácticas en línea con las tendencias actuales en materia de atención al ciudadano y mejora tecnológica.

El informe identifica **dos cuestiones estructurales para las que es preciso encontrar soluciones de largo plazo: una financiación sostenible de la red consular y la mejora del régimen legal y salarial del personal contratado localmente.**

Respecto a la financiación, **se propone analizar la posibilidad de que la totalidad o una parte sustancial de los cuantiosos ingresos generados por nuestra red consular (unos 120 millones de euros en 2019) reviertan al MAEUEC para el mantenimiento y mejora de la red consular**, como ocurre en otros países. **Se propone asimismo estudiar un aumento de las tasas consulares, que son con diferencia las más bajas de todos los países objeto del estudio comparado** (España cobra, por ejemplo, una tasa de 30 euros para la tramitación de un pasaporte, frente a 96 euros en el caso de Francia, 75 euros en Portugal o 117 euros en Italia). Además, **España no cobra servicios consulares que sí tienen tasa en otros países**, como la expedición de salvoconductos o los trámites de nacionalidad (Italia cobra hasta 300 euros por estos expedientes y un 30% de la tasa se retiene en la red consular).

En materia de personal, **es urgente la actualización de los salarios** en los servicios centrales del Ministerio de Exteriores y los del personal local contratado (colectivo PLEX) en todos aquellos puestos en el exterior en los que están por debajo del mercado local. Además de lo anterior, **es preciso dar respuesta a las otras reclamaciones del colectivo PLEX respecto a su régimen laboral.**

En paralelo, **debe revisarse el modelo de contratación y creación de nuevas plazas**, que es por sí mismo origen y causa de muchos de los problemas existentes, y **deben aumentarse las plantillas de las oficinas consulares que lo necesitan con personal fijo**, acabando con el recurso sistemático a refuerzos temporales para atender necesidades permanentes. El incremento de las plantillas debe basarse en un estudio riguroso de las necesidades y circunstancias de cada oficina consular.

Es preciso acelerar al máximo la digitalización de la red consular, que debe tener como uno de sus principales objetivos liberar en todo lo posible a nuestras oficinas consulares de tareas que puedan ser asumidas por otras instancias. Urge conocer los detalles del Plan de Digitalización Consular anunciado en febrero de 2023, que debe adecuarse a las necesidades presentes y futuras de nuestra red consular. Sería deseable que se recabase la opinión del personal consular y de los principales usuarios antes de adoptar decisiones definitivas en este terreno.

Otras medidas que el estudio propone son, sin ánimo exhaustivo, las siguientes:

- La identificación de fórmulas que permitan disponer de personal adicional para llevar a cabo las tareas “diplomáticas” que se mencionan arriba.
- La recuperación de los gastos de representación o, alternativamente, el establecimiento de mecanismos presupuestarios flexibles que permitan realizar el trabajo de representación y cabildeo.
- La asignación a los consulados de un presupuesto propio para actividades culturales y de diplomacia pública.
- La puesta en marcha de un sistema de formación continua para todo el personal consular.
- La inversión en materia de instalaciones a partir de un plan de mejora de la infraestructura.
- El análisis de la posibilidad de externalizar algunos servicios adicionales a los visados, siempre con las cautelas y sistemas de control necesarios.
- La modernización urgente de las actuales aplicaciones informáticas consulares, como SIVICO o SIGECO.
- La creación de un *call centre* en la sede del MAEUEC en Madrid para atender y filtrar las llamadas a los teléfonos de emergencia consulares.

Se propone finalmente la elevación a rango de Secretaría de Estado o, en su defecto, de Secretaría General, de la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares, lo que no sólo tendría una fuerte carga simbólica para los tres millones de españoles en el exterior (que pronto serán cuatro), sino también efectos prácticos muy positivos para la gestión de la red consular, para la interlocución con otros actores dentro y fuera de la Administración y para el servicio que se presta a nuestros ciudadanos en el extranjero.

No hay que olvidar el enorme incremento del número de españoles inscritos en nuestros consulados que conllevarán las disposiciones de nacionalidad de la Ley de Memoria Democrática (hasta un millón de nuevos españoles). Este aumento drástico del número de españoles inscritos en nuestros consulados entraña el **riesgo a corto plazo de colapso para muchas oficinas consulares, entre ellas gran parte de nuestros mayores consulados.**

El presente informe identifica problemas y apunta posibles soluciones, pero será necesario un estudio más técnico y detallado de las muchas cuestiones que se suscitan, en especial de la viabilidad legal, administrativa, técnica y presupuestaria de algunas de las soluciones apuntadas. El estudio debería por ello contar con la participación de expertos y de los principales interesados, comenzando por el colectivo de españoles residentes en el extranjero representados por los CREs y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y siguiendo por los empleados de la red consular, los representantes de los partidos políticos parlamentarios y de todas las administraciones públicas, sindicatos y entidades y sectores privados afectados.

El objetivo debe ser elaborar en un plazo de tiempo lo más breve posible un “Plan de Acción Consular”, que cuente con un amplio consenso y que recoja propuestas concretas, factibles y presupuestadas y un calendario de implementación de las medidas acordadas.

INFORME

INTRODUCCIÓN

En un comunicado difundido el 13 de junio de 2022, la Asociación de Diplomáticos Españoles (ADE) manifestaba su profunda preocupación por la grave situación de nuestra red consular, compuesta por 86 consulados generales, 2 consulados y 92 secciones consulares de embajadas, así como por unos 500 consulados y vice-consulados honorarios. Esta red consular atiende a cerca de 3 millones de españoles inscritos como residentes en el exterior en nuestras oficinas consulares, así como a más de 20 millones de españoles que se desplazan anualmente al extranjero (por turismo, trabajo, negocios o búsqueda de empleo) y a millones de extranjeros que viajan, residen o tienen intereses en nuestro país.

La ADE subrayaba en su comunicado la muy grave carencia de recursos, tanto humanos como materiales, en un proceso de deterioro que viene de lejos y que está en el origen de plazos excesivamente largos para la atención a los ciudadanos y de una deficiente calidad del servicio ofrecido en muchos casos. La causa principal de este deterioro es una sistemática infradotación de recursos presupuestarios, personales y materiales, que no han acompañado el crecimiento imparable de la demanda de servicios consulares, derivada en gran parte -aunque no exclusivamente- de la constante expansión de los servicios que se prestan por los consulados y, sobre todo, del aumento del número de españoles residentes en el exterior, que se ha triplicado en veinte años, pasando de algo más de novecientos mil inscritos en los registros de matrícula consular a inicios del siglo XXI a los aproximadamente tres millones de la actualidad.

A la vista de la situación la ADE hacía un llamamiento a los departamentos competentes (en especial los ministerios de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación y de Hacienda y Función Pública) para que se adoptasen con urgencia las medidas presupuestarias y administrativas necesarias para revertir la situación. Sin embargo, transcurrido algo más de un año y medio desde aquel comunicado, cabe constatar que el estado de la red consular ha continuado deteriorándose de forma acelerada, hasta llegar en este momento a una coyuntura crítica.

A la vista de la situación la Junta de la ADE decidió al inicio de su mandato crear un Grupo de Trabajo sobre la Red Consular, en el que se han integrado diplomáticos de todas las categorías con experiencia en tareas consulares y con el que han colaborado muchos otros diplomáticos interesados en estas cuestiones. El grupo inició su labor con una reunión el 2 de marzo de 2023 y desde esa fecha ha venido trabajando en el diagnóstico de los problemas que aquejan a la red consular española y en la identificación de posibles soluciones. El grupo ha tenido también por objetivo contribuir a mejorar la eficacia y a modernizar el sistema consular español, incorporando buenas prácticas en línea con las tendencias actuales en materia de atención al ciudadano y mejora tecnológica, con el propósito adicional de que la red consular contribuya a dar una imagen moderna de España en el exterior. Para ello, se ha realizado un estudio comparado de las redes consulares de doce países (Francia, Portugal, Japón, Alemania, Países Bajos, Italia, EEUU, Reino Unido, Bélgica, Suiza, Polonia e Israel) que acompaña a este informe y que está concebido como un documento que debe seguir siendo actualizado de forma permanente y ampliado progresivamente a otros países.

I.- EL ESTUDIO DE 2018/2019 SOBRE EL ESTADO DE LA RED CONSULAR

Un estudio realizado en 2018/2019 por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares constató el mal estado de nuestra red consular y las dificultades crecientes para dar un servicio de calidad a los ciudadanos. El estudio analizó los plazos de realización de una serie de trámites básicos, como las inscripciones de nacimientos y matrimonios en el registro civil consular, los expedientes de adquisición y recuperación de nacionalidad, la tramitación de pasaportes o la expedición de visados.

La situación de las 117 oficinas consulares analizadas era muy negativa: tan sólo 29 de ellas (24,78% de las oficinas analizadas) no excedían los plazos de tramitación que el estudio definió como deseables, constatándose que, en muchos casos, trámites que en condiciones normales deberían tomar unas pocas semanas o meses se alargaban muchos meses e incluso años.

El estudio pudo constatar asimismo una estrecha correlación entre los problemas en los plazos de tramitación y la dotación de personal de las oficinas consulares, sobre todo en consulados con un gran número de nacionales inscritos en el registro de matrícula consular (RMC). Así, gran parte de las oficinas con plazos de tramitación excesivos en registro civil, nacionalidad y pasaportes presentaban ratios de personal en tareas administrativas en relación con el número de residentes inscritos en el RMC muy próximos o superiores a 3.000 inscritos por empleado (Caracas, Londres, París, Bruselas, Düsseldorf, Zúrich, Francfort, Lyon y Amsterdam), e incluso superiores a 4.000 (Montevideo, Rosario, Córdoba, Mendoza, Ginebra, Santiago de Chile y Sao Paulo), y, en el caso de Buenos Aires y México D.F., por encima de 5.000.

Problemas similares de falta de personal y plazos de tramitación excesivamente dilatados padecían numerosas oficinas consulares con bajo número de españoles inscritos en el RMC pero intensa actividad de tramitación de visados, dado el aumento continuo del número de visados procesados por nuestras oficinas consulares, que creció un 93% entre 2005 y 2019, hasta situarse ese último año en más de 2.100.000 visados. Y lo mismo ocurría en oficinas consulares que, sin tener a un gran número de españoles inscritos, se enfrentaban a un aumento incesante de servicios solicitados por extranjeros (NIEs, poderes notariales...) y a una enorme demanda de los turistas españoles en forma de llamadas al teléfono de emergencia, peticiones de asistencia y protección consular, solicitudes de salvoconductos, etc.

Además de la infradotación generalizada de personal, el estudio puso de manifiesto grandes disparidades en el tamaño de las plantillas en consulados con el mismo perfil (a veces dentro de un mismo país) y la gran fragilidad de la estructura laboral de las oficinas consulares, basada en la presencia de un elevado número de empleados temporales contratados localmente: en 2019 había 210 trabajadores temporales en la red consular, lo que representaba aproximadamente un 15% del total del personal (casi el doble del 8% de la Administración General del Estado en su conjunto).

En lo que respecta a instalaciones, el estudio realizado en 2019 puso de manifiesto los graves problemas de infraestructura existentes: 28 oficinas consulares se encontraban al límite de su capacidad física y no podían incorporar refuerzos por falta de espacio para acoger personal adicional; 68 oficinas presentaban problemas de accesibilidad en la entrada del edificio, 53 en el área de atención al público y 76 en el resto de instalaciones; 10 oficinas carecían de sistemas de detección de incendios y 14 de sistemas de protección contra incendios; y al menos 17 edificios no presentaban un buen estado de conservación, realidad que el público puede observar día a día cuando acude a las instalaciones consulares españolas en muchas ciudades. Muchas oficinas consulares incumplen la normativa española de seguridad e higiene en el trabajo.

II. LA SITUACION ACTUAL

II.1 Escasez aguda de personal

A la espera de la actualización que la D.G de Españoles en el Exterior y Servicios Consulares va a realizar del estudio de 2018/2019 sobre la situación de la red consular, a tenor de la información recabada por el Grupo de Trabajo sobre la Red Consular de la ADE se puede adelantar que la situación no ha mejorado desde entonces. Antes al contrario, la tendencia continúa siendo a un deterioro cada vez más acelerado.

Pese a que el número de inscritos en los RMCs ha seguido creciendo vigorosamente, las plantillas de contratados fijos se mantienen prácticamente sin cambios desde hace años, debido principalmente a las restricciones presupuestarias. Hay oficinas consulares en las que el personal total se ha reducido, pese a un incremento sustancial de los registros de matrícula. Por sólo mencionar un ejemplo, el Consulado General de España en Frankfurt tenía en 2007 unos 20.000 inscritos y contaba entonces con una plantilla total formada por un cónsul general, cónsul adjunto, canciller, vicescanciller y 17 contratados locales. En 2023 los inscritos son el doble (40.000), pero la plantilla se ha reducido a un cónsul general, canciller y doce contratados locales.

La falta de nuevas plazas fijas se intenta paliar recurriendo a contrataciones temporales, pero –con la excepción de las dedicadas a la implementación de la disposición adicional octava sobre opción a la nacionalidad de la Ley de Memoria Democrática, para las que el Ministerio de Hacienda ha concedido un cupo extraordinario- las plazas temporales también se ven limitadas por las restricciones presupuestarias. No se aprueban todos los refuerzos temporales necesarios y con gran frecuencia los que se aprueban no pueden ser renovados, introduciendo cada año una elevada dosis de incertidumbre.

Hacienda decide año a año el cupo de contratación de personal en el exterior del que dispondrá el MAEUEC, por lo que hasta bien avanzado el año no se sabe si será o no posible renovar los contratos temporales. Y cuando se confirma que hay cupo suficiente para la renovación de los contratos temporales a menudo la legislación laboral de muchos países no permite dicha renovación más allá de un cierto plazo, lo que obliga a convocar nuevos concursos. Por estas razones en 2020 no fue posible mantener los 210 empleados temporales de 2019, viéndose su número reducido a 174.

La precariedad se intensifica cuando, ante la imposibilidad de hacer contrataciones temporales, es preciso recurrir a otras figuras administrativas de aún más corta duración, como las asistencias técnicas, o cuando, ante la falta del personal necesario, fijo o temporal, algunas oficinas acaban dependiendo de los estudiantes en prácticas para la realización de algunas tareas.

La tasa de temporalidad en nuestras embajadas y consulados continúa creciendo de forma imparable, lo que contradice el objetivo de reducción de dicha tasa establecido por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En nuestros principales consulados por número de inscritos (Buenos Aires, La Habana y México DF) la tasa de temporalidad se sitúa en la actualidad entre el 50% y el 60%, frente al 8% antes citado de la AGE. Aunque una parte de estos refuerzos temporales está vinculada en este momento a la implementación de las disposiciones sobre nacionalidad de la Ley de Memoria Democrática, una parte sustancial y creciente atiende a necesidades permanentes. Hay que tener presente, además, que la Ley de Memoria Democrática incrementará exponencialmente el número de españoles inscritos en nuestros consulados, especialmente en Iberoamérica, por lo que lo que ahora son necesidades temporales en breve se convertirán en necesidades permanentes, empeorando aún

más la situación. Sólo en los tres mayores consulados arriba citados la Ley de Memoria Democrática podría dar lugar a cerca de medio millón de nuevos españoles inscritos, de prorrogarse su vigencia hasta octubre de 2025.

Y no hay que olvidar que, aparte del enorme impacto que está teniendo la Ley de Memoria Democrática en la tramitación de los expedientes de nacionalidad y en un aumento exponencial de las consultas sobre este tema, muchas oficinas consulares están experimentando en los últimos años un sostenido incremento de sus registros de matrícula que podríamos denominar “orgánico”. Así, por dar sólo algunos ejemplos, la sección consular de nuestra Embajada en Berlín ha pasado de 10.000 a 15.000 inscritos entre el inicio de 2018 y el final de 2023, mientras que en el mismo periodo –sin contar las nacionalizaciones de la Ley de Memoria Democrática- el Consulado General de España en Lyon ha pasado de 30.000 a 37.000 inscritos y el Consulado General de España en Bélgica ha visto aumentado su Registro de Matrícula de 66.500 a más de 89.000 inscritos.

También es preciso tener en cuenta que los partidos con mayor representación parlamentaria y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior se han mostrado favorables a aprobar una nueva normativa de nacionalidad que amplíe los supuestos que ahora recoge el Código Civil, lo que supondrá un aumento sustancial y estructural de la demanda de nacionalidad.

La falta de personal no se limita sólo al personal contratado localmente, sino que se extiende también a los funcionarios. Con objeto de reducir costes, durante años se han suprimido puestos de funcionarios en los consulados, de forma que la gran mayoría de éstos sólo dispone hoy en día de dos funcionarios: cónsul y canciller, lo que hace que determinados trámites y tareas que por razones legales o de seguridad tendrían que reservarse al personal funcionario deban ser desempeñados por personal contratado. Y en paralelo Hacienda practica, salvo contadas excepciones, una política de coste cero para la creación de nuevas plazas de funcionarios: cada nueva plaza debe ser compensada mediante la supresión de un puesto equivalente.

La carencia de personal se extiende asimismo a los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid, en los que más de un tercio de las plazas (467 de un total de 1.373 puestos) se encuentran vacantes, en gran parte debido a que los salarios que se ofrecen no son competitivos dentro de la propia Administración General del Estado. Esta situación afecta también inevitablemente a la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares, aquejada de una aguda falta de personal, lo que repercute negativamente en el funcionamiento de toda la red consular.

II.2 Infraestructuras en muy mal estado

La situación en este apartado tampoco ha mejorado desde 2019, lo que no sorprende si se considera que el MAEUEC dispone de unos 13 millones y medio de euros anuales para mantener más de quinientos edificios en todo el mundo, muchos de ellos de carácter histórico. Hay que subrayar también la penuria de personal que aqueja de forma especialmente aguda a la S.G. de Asuntos Patrimoniales, que tiene cubiertas en la actualidad apenas 19 de 47 plazas.

Numerosos edificios se encuentran en muy mal estado y no reúnen las condiciones mínimas para trabajar y acoger público. Ha aumentado el número de consulados que están al límite de su capacidad física y que no disponen por ello de espacio para las importantes ampliaciones de plantillas fijas que se requieren con carácter inmediato, en especial en las oficinas consulares más afectadas por la Ley de Memoria Democrática. Se da asimismo en muchas oficinas consulares un problema creciente de falta de espacio para archivos. Hay oficinas consulares en las que se han reducido incluso los medios

materiales: retomando el ejemplo del Consulado General en Frankfurt, si en 2007, con unos 20.000 inscritos, contaba con una planta y media en un edificio de oficinas, una residencia oficial y dos vehículos, en 2023 su espacio de oficinas se ha reducido a una única planta del edificio, no dispone de residencia oficial y ha perdido uno de los dos vehículos.

Parecido panorama se observa en otros apartados de la infraestructura, como la digitalización. La digitalización de los registros civiles consulares mediante el programa DICIREG (anunciada en 2020) se pospuso *sine die*. A fines de noviembre de 2023 se ha anunciado que en 2024 se retomarán los cursos de formación sobre DICIREG que quedaron interrumpidos en su momento, sin que se conozca por ahora el nuevo calendario de implantación de DICIREG en las oficinas consulares.

Por otro lado, muchas de las actuales aplicaciones consulares –como SIVICO y, sobre todo, SIGECO– son herramientas absolutamente desfasadas. A pesar de las mejoras parciales que se van incorporando, en esencia guardan la misma configuración que cuando fueron creadas. SIVICO no permite aún, por ejemplo, digitalizar los expedientes de visado, lo que obliga a seguir revisando –y eventualmente conservando– expedientes en papel, ni trabajar de forma simultánea con varios visados.

Algo similar ocurre en SIGECO, que no permite todavía algo tan sencillo como incorporar los formularios de inscripción en el RMC, las actas de nacimiento o los documentos soporte para el alta – copia de DNI o pasaporte– en la ficha digital, ni escanear foto, firma y declaración explicativa desde la ficha de inscripción sin necesidad de salir y volver a buscar al nacional una vez introducidos los datos esenciales de la inscripción. No es posible tampoco abrir múltiples pestañas simultáneamente para trabajar en ellas y la interoperabilidad entre las distintas pestañas de SIGECO es casi nula –pasaportes y RMC, detenidos, etc–, lo que obliga a abrir y cerrar pestañas permanentemente. Las anotaciones de registro civil (opciones, conservaciones, recuperaciones, pérdidas), para las que hay escaso espacio en la aplicación, tampoco se reflejan de forma automática y no están sincronizadas con el RMC, lo que es causa de numerosos problemas: dobles inscripciones, falta de acceso a marginales, datos de contacto que no corresponden...Cambiar el domicilio o el teléfono a una misma familia con menores de una sola vez es imposible; hay que ir abriendo y cerrando cada ficha. Por otro lado, las actualizaciones periódicas de los formularios con nuevas opciones no se reflejan en SIGECO.

En febrero de 2023 se anunció el lanzamiento de un Plan de Digitalización Consular de cuyas características y calendario de implantación tampoco hay información detallada por el momento.

II.3 Las consecuencias del presente estado de cosas

El resultado de esta lamentable falta de recursos humanos y materiales se refleja inevitablemente en el trabajo realizado y en el deficiente servicio que, a pesar del enorme esfuerzo de todo el personal consular, se presta en muchos casos a los ciudadanos, como ponen periódicamente de manifiesto los Consejos de Residentes Españoles en el extranjero y las redes sociales. Baste recordar que sólo en el año 2022 ha acabado de procesar el Consulado General de España en La Habana las 192.000 solicitudes de nacionalidad que recibió entre 2008 y 2011 en base a la Ley de Memoria Histórica del año 2007.

Asimismo, el déficit de medios y de recursos tiene un impacto directo en la tramitación y gestión de visados: imposibilidad de ofrecer más citas para satisfacer la creciente demanda, alargamiento de los plazos de tramitación de las solicitudes y de los eventuales recursos administrativos, imposibilidad de gestionar en tiempo adecuado las cuestiones planteadas a través de correo electrónico... Todo ello está repercutiendo muy negativamente en la imagen de España y de sus oficinas consulares y entraña,

además, la pérdida de oportunidades de todo tipo (de inversión, de negocios, intercambios culturales...) perjudicando directamente los derechos de los solicitantes (familiares de ciudadanos UE, titulares de resoluciones favorables de las Subdelegaciones de Gobierno, estudiantes becados...).

Pese al esfuerzo denodado del personal consular por ofrecer el mejor servicio posible con los escasos y deficientes medios de que se dispone, el celo y la buena voluntad de todo el personal del MAEUEC no pueden continuar sufriendo la falta de medios humanos y materiales.

Y hay que recordar de nuevo en este punto que las nacionalizaciones derivadas de la Ley de Memoria Democrática (difíciles de cuantificar, pero que al ritmo actual y con tres años de vigencia de la disposición de nacionalidad podrían acercarse a medio plazo al millón de nuevos españoles) supondrán un cambio, no ya cuantitativo, sino cualitativo para muchos consulados, especialmente en Iberoamérica.

El Consulado General de España en Buenos Aires, el mayor de la red consular con unos 337.000 inscritos en la actualidad, puede llegar a casi duplicar su actual registro de matrícula: poco más de un año después de la entrada en vigor de la ley hay 50.000 expedientes en tramitación y 112.000 citas asignadas hasta abril de 2024. De prorrogarse la vigencia de la disposición sobre nacionalidad un tercer año, al ritmo actual podría haber al final del proceso cerca de 300.000 nuevos españoles inscritos en ese consulado.

Y mayor aún en términos proporcionales puede ser el impacto de la Ley de Memoria Democrática en otros consulados de menor tamaño, como el de Córdoba (Argentina), que, con 47.000 inscritos en la actualidad, ha recibido -tan sólo en el primer año de aplicación de la ley- 20.000 solicitudes, un 42% de su Registro de Matrícula.

Estos nuevos españoles y sus familiares comenzarán de forma inmediata (ya lo están haciendo) a demandar servicios consulares, que con los medios actuales será imposible ofrecer, llevando a muchas oficinas consulares al colapso.

III OTROS DÉFICITS

III.1 Imposibilidad de atender las tareas “diplomáticas” de los consulados

Además de las labores consulares en sentido estricto, los consulados deben realizar igualmente otras tareas que podríamos denominar, en sentido amplio, “diplomáticas”, y que van desde las relaciones institucionales con las autoridades locales a la información política, pasando por la diplomacia pública, el apoyo a las empresas españolas, la promoción de la cultura, la educación y la ciencia españolas, etc.

El estudio comparado realizado por el Grupo de Trabajo de la Red Consular de la ADE sobre el funcionamiento de las redes consulares de otros países ha permitido constatar que la red consular española es la que menos aprovecha sus consulados en estas tareas, que son fundamentales para nuestra acción exterior y para la defensa y promoción de nuestros intereses.

Este déficit obedece, una vez más, a la falta de recursos humanos y materiales, que en este apartado alcanza niveles difícilmente creíbles: nuestros consulados carecen de presupuesto propio para actividades culturales o para la gestión de redes sociales, los cónsules carecen de gastos de

representación y el concepto presupuestario que en teoría los sustituye (“Reuniones y conferencias”) se aplica siguiendo criterios cuya rigidez le resta gran parte de su eficacia para las labores de contacto y cabildeo. En ocasiones hay incluso grandes dificultades para celebrar adecuadamente la Fiesta Nacional, el acto de diplomacia pública en principio más importante del año.

Además, los consulados españoles no disponen de personal específico para apoyar a los cónsules en estos cometidos no estrictamente consulares, a diferencia de muchos países de nuestro entorno, cuyos consulados cuentan a menudo con personal dedicado en exclusiva a estas tareas, sea personal contratado local o enviado desde la capital.

Los consulados españoles están concebidos desde una óptica tradicional, esto es, como prestadores de servicios administrativos consulares clásicos, ignorando la extraordinaria evolución de estos servicios en los países de nuestro entorno. Las funciones consideradas diplomáticas, culturales, comerciales o de diplomacia pública están en gran medida -si se compara con otras redes consulares- ausentes de la labor de los consulados españoles. Cualquier intento de despliegue de la actividad consular en estos campos lleva inevitablemente aparejada la generación de expectativas en los actores locales contactados que no pueden ser atendidas -o lo son muy difícilmente- por los consulados en su actual configuración y con los escasos medios con que cuentan hoy en día. La frustración es grande y la imagen de debilidad ante los interlocutores externos es inevitable, lo que reduce la proyección institucional de nuestros consulados y su influencia.

Por último, los consulados están con frecuencia desconectados de la actividad diplomática de la embajada de la que dependen, careciendo a menudo de información actualizada sobre las relaciones bilaterales con el país de acreditación y no recibiendo elementos que les permitan desplegar tareas "diplomáticas" en sentido amplio o reducido. Puede decirse que los diplomáticos en funciones consulares quedan en la práctica desgajados parcialmente de la acción exterior del Estado

En definitiva, España está infrautilizando sus consulados en sectores esenciales de nuestra acción exterior, que, además de retornos intangibles en términos de imagen, influencia y *soft power*, pueden producir también retornos económicos directos en términos de apertura de nuevos mercados para nuestras exportaciones, obtención de contratos para nuestras empresas e inversiones y turismo hacia nuestro país.

III.2 Falta de formación

A diferencia de la mayor parte de los países analizados en el estudio comparado (en algunos de los cuales la formación consular específica es obligatoria), la red consular española carece de un sistema de formación permanente para todo su personal, funcionario y contratado. Por otro lado, los funcionarios entrantes y salientes no se solapan, con lo que no hay un periodo de transmisión *in situ* de conocimientos sobre el puesto.

El personal consular se incorpora a sus puestos con escasa o ninguna formación sobre los temas de su competencia, que con frecuencia son muy complejos y técnicos. El curso consular a distancia para diplomáticos no está teniendo el impacto que sería deseable en la formación de los funcionarios. Tampoco existen cursos de actualización ni mecanismos de coordinación entre consulados situados en un mismo país o zona geográfica y queda al albur del sentido de responsabilidad y del celo de cada miembro del personal formarse por su cuenta y riesgo en su área de trabajo y compartir los conocimientos adquiridos.

No hablamos aquí apenas de formación en temas consulares clásicos, como registro civil, notaría o documentación, sino de todas las áreas que abarca el trabajo consular, desde la electoral a la de protección, incluyendo en este último sector una formación especializada a cargo de profesionales para el apoyo psicológico a las víctimas de violencia, menores, detenidos y sus familiares, familiares de fallecidos y accidentados, etc.

Las consecuencias de esta falta de formación son, inevitablemente, una merma considerable de la calidad técnica del servicio ofrecido, además de diferencias injustificables en los servicios que proporcionan las distintas oficinas consulares.

IV PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

IV.1 La imprescindible dotación de los recursos humanos y materiales necesarios.

Cualquier solución al presente estado de cosas pasa en primer lugar por aumentar las plantillas de las oficinas consulares que lo necesitan con personal fijo, acabando con el recurso sistemático a refuerzos temporales para atender necesidades permanentes. La solución a las carencias actuales y al aumento incesante del número de españoles inscritos en las oficinas consulares y de la demanda de servicios consulares por españoles y extranjeros no puede ser un incremento aún mayor de la temporalidad que, además de la incertidumbre que más arriba se señalaba, genera otros graves problemas derivados de la alta rotación del personal, como la pérdida de personal formado después de un corto plazo, la gran cantidad de tiempo y recursos que es preciso dedicar a los continuos procesos de reclutamiento y la necesidad de formar internamente de manera acelerada al nuevo personal. Sólo deberían hacerse contrataciones temporales para atender necesidades auténticamente temporales, como los aumentos de la demanda de visados en ciertos periodos del año o los periodos de transición hasta que se cubre una baja mediante concurso, y para ello debería recurrirse a fórmulas flexibles de contratación de corto plazo como las asistencias técnicas.

El incremento de las plantillas fijas debe basarse en un estudio riguroso y exhaustivo de las necesidades y circunstancias de cada oficina consular, actualizando y afinando el estudio de la red consular que la DG Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares realizó en 2018/2019, estudio que dio pistas útiles en las que habría que profundizar, como la relación entre la ratio personal/RMC y los plazos de tramitación (en los consulados con colonias importantes se constataron problemas de plazos a partir de una ratio de 2.500/3.000 inscritos por empleado administrativo).

El nuevo estudio debería profundizar también en otros aspectos insuficientemente abordados por el estudio de 2018/2019, como el cálculo de las plantillas necesarias en los consulados cuya labor principal es la tramitación de visados o en los consulados que podríamos llamar "mixtos", en los que se tramitan gran cantidad de visados pero existe al mismo tiempo un RMC que, aunque no numeroso, da lugar a un trabajo muy complejo en sectores como el registro civil (es el caso de los consulados en Marruecos). Será preciso analizar asimismo la situación específica de consulados con RMCs no voluminosos y baja actividad de visados pero en los que hay una demanda creciente de otros servicios, tanto por parte de ciudadanos españoles (asistencia consular a turistas) como del país en el que se encuentra la oficina consular (NIEs, servicios notariales...).

En 2019 la D.G Consulares estimaba la necesidad urgente de refuerzos en 134 plazas fijas adicionales, desglosadas en 94 plazas para oficinas con un elevado número de residentes y mala ratio

empleados/residentes, 25 plazas fijas para oficinas con elevadas cifras de expedición de visados y 15 plazas para oficinas con plantillas muy reducidas y frágiles. Las necesidades son ahora considerablemente superiores y el nuevo estudio deberá tener en cuenta el aumento que desde entonces se ha producido en todos los registros de matrícula consular, el crecimiento exponencial que traerá consigo la Ley de Memoria Democrática en muchos consulados y el continuo incremento de la demanda de visados y otros servicios consulares. A medio plazo conviene prever asimismo el posible cambio en la normativa de nacionalidad.

Será preciso considerar, además, otras novedades como la nueva normativa electoral, que ha incrementado enormemente el trabajo de las oficinas consulares en los procesos electorales, afectando a la prestación de otros servicios. Además del aumento significativo de participación que implica la eliminación del voto rogado, la ampliación de los días y horarios de voto en urna y el incremento de las tareas impuestas a los consulados en los procesos electorales hacen que una parte sustancial de las plantillas deba dedicarse en exclusiva durante muchos días a las tareas electorales, en perjuicio del resto de servicios consulares que es preciso continuar prestando. Este fenómeno no se limita a los periodos electorales ya que labores como la revisión del censo se desarrollan de forma continua a lo largo del año y consumen muchas horas de trabajo.

Otro elemento importante a evaluar es el impacto que la digitalización traerá en el futuro y que no necesariamente posibilitará una reducción del personal, no sólo porque, paradójicamente, en ocasiones no facilita la tramitación interna, sino porque a menudo conlleva una aceleración de la demanda de servicios y de las consultas por parte de un público que exige respuestas inmediatas.

Es urgente y debe darse la máxima prioridad a actualizar los salarios en los servicios centrales del Ministerio de Exteriores (de forma que puedan cubrirse las numerosas vacantes) y los del personal local contratado (colectivo PLEX) en todos aquellos puestos en el exterior en los que están por debajo del mercado local. Y es preciso establecer mecanismos que aseguren que los salarios respetan en todo momento los salarios mínimos legales establecidos en cada país. Además de lo anterior el colectivo PLEX reclama, entre otras cosas, un convenio colectivo (el del personal laboral de la AGE o uno específico para el PLEX), la homologación salarial por categorías y países (y, en todo caso, en cada centro de trabajo), el cumplimiento de la normativa local y española sobre prevención de riesgos laborales, un sistema de promoción interna y, en ciertos países, mejoras de la cobertura sanitaria.

El estudio de necesidades deberá cuantificar también el necesario aumento de plazas de diplomáticos y otros funcionarios en las oficinas consulares, que algunas oficinas requieren de forma urgente. Sería conveniente establecer el número de funcionarios necesarios en relación con parámetros objetivos como el tamaño del RMC, el número de visados tramitados, etc.

Es preciso igualmente encontrar fórmulas que permitan disponer de personal adicional para llevar a cabo las tareas no estrictamente consulares que se mencionaban en el punto III.1, de extraordinaria importancia para la promoción de los intereses españoles en el exterior. Mecanismos como el servicio francés de voluntariado o fórmulas parecidas a las becas ICEX permitirían disponer de personal cualificado y, al mismo tiempo, darían acceso a muchos jóvenes a su primera experiencia laboral en el exterior. En aquellos puestos en los que se identifique una demanda o una necesidad particularmente importantes de estos servicios habría que plantearse la creación de plazas de cónsules adjuntos o agregados dedicados a estas tareas especializadas. Estos refuerzos deberían ir acompañados de un sistema de definición de las misiones “no diplomáticas” de cada oficina consular y de un procedimiento

institucionalizado de coordinación con la embajada. Resultaría muy útil la organización de reuniones anuales de cónsules similares a las que se organizan todos los años con los embajadores.

En paralelo, de no resultar posible restablecer los gastos de representación, es imprescindible flexibilizar el uso y dotar adecuadamente los conceptos presupuestarios “Reuniones, conferencias y cursos” y “Fiesta nacional”. Es asimismo necesario dotar a los consulados de un presupuesto propio para actividades culturales y de diplomacia pública.

Tal como se apuntó en el apartado III.2, resulta indispensable poner en marcha un sistema de formación continua para todo el personal consular, formación que debe incluir las nuevas tecnologías y, en el caso de los diplomáticos y otros funcionarios expatriados, el idioma local. Los funcionarios no diplomáticos deben recibir la formación necesaria en los idiomas básicos (inglés o francés u otro, según las zonas) antes de ser destinados a las oficinas consulares. Debe reforzarse el curso consular para diplomáticos y sería conveniente diseñar además un curso específico de gestión consular, ya que la gestión de un consulado, sobre todo los de mayor tamaño, es un trabajo de cada vez más complejo, técnico y especializado.

El esfuerzo en materia de personal debe ir acompañado de un esfuerzo inversor paralelo en materia de instalaciones, muchas de las cuales no reúnen las condiciones necesarias de accesibilidad y seguridad para el personal y el público, por no hablar de representatividad e imagen del Estado ante su ciudadanía y la de los países en los que radican nuestras oficinas consulares. Sería conveniente realizar aquí también un estudio exhaustivo del estado de las instalaciones de las oficinas consulares y de las necesidades presentes y futuras en este terreno, de forma que pueda elaborarse un plan de mejora de la infraestructura y cuantificar su coste. Con objeto de reducir este coste, el plan debería estudiar la posibilidad de que Exteriores pueda utilizar el producto de la venta de algunos inmuebles no esenciales en la adquisición y mejora de edificios prioritarios.

Finalmente, habría asimismo que actualizar el plan general de seguridad en el exterior que se anunció en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2006 de medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado y aumentar la protección de las oficinas consulares que lo necesiten.

IV.2 Otros cambios necesarios en materia de personal

El sistema actual de contratación de personal, tanto fijo como temporal, supone en sí mismo una rémora, incluso si se dispusiese de recursos presupuestarios suficientes para hacer todas las contrataciones necesarias. La dependencia de la aprobación anual por Hacienda del cupo de contrataciones autorizado para Exteriores -que normalmente no está implementado hasta el segundo trimestre del año- hace que, en el mejor de los casos, los reemplazos de las bajas en puestos fijos y los refuerzos temporales lleguen siempre con varios meses de atraso, cuando no quedan pendientes para el año siguiente por agotamiento del cupo anual. Numerosos consulados han visto disminuir su personal fijo en 2023 por falta de cupo para reemplazar las bajas ocurridas a lo largo del año.

Por otro lado, el incomprensible sistema de retribuciones, en el que puestos de la misma categoría y funciones en una misma oficina consular tienen salarios diferentes, hace que, incluso cuando se aprueban reemplazos de bajas o refuerzos adicionales, con enorme frecuencia se generan nuevos huecos en las plantillas, ya que personas que prestan servicios en el consulado se postulan y a menudo ganan las nuevas plazas con sueldos superiores, lo que genera a su vez nuevas vacantes en un juego de sillas musicales que puede durar años. Convendría analizar la posibilidad de establecer mecanismos de promoción interna como medio de paliar este problema.

En muchos países los salarios que ofrecen nuestras oficinas consulares no sólo no son competitivos en el mercado laboral local, sino que ni siquiera pueden competir con los salarios que ofrecen otros ministerios españoles en sus oficinas en el extranjero, lo que incrementa aún más la permanente rotación de personal y, con ello, la pérdida de personal cualificado con experiencia acumulada durante años y el recurso a nuevo personal que a menudo está menos cualificado.

Convendría agilizar y flexibilizar el procedimiento de creación de nuevas plazas fijas, que en la actualidad deben ser aprobadas, a petición de Exteriores, por Hacienda y Administraciones Públicas caso a caso en la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, en un proceso excesivamente largo que retrasa en la práctica la creación de nuevas plazas en las oficinas consulares.

En definitiva, urge repensar el modelo de contratación y creación de nuevas plazas, ya que el actual es por sí mismo origen y causa de muchos de los problemas que las oficinas consulares padecen en este terreno.

IV.3 La externalización de servicios

Al igual que ocurre en España, la mayor parte de las redes consulares estudiadas por el Grupo de Trabajo Red Consular de la ADE externalizan sólo la tramitación de las solicitudes de visados; sin embargo, algunos países están avanzando en otros sectores.

Italia está estudiando recurrir a empresas externas para servicios muy concretos en materia de nacionalidad (especialmente en Iberoamérica, dada la gran cantidad de solicitudes). Los servicios que están en estudio serían la recogida y organización de documentación para armar expedientes completos, que posteriormente revisarán, calificarán y resolverán los cónsules.

En el caso de Suiza, además de los visados se está externalizando la verificación de la documentación de registro civil en los países considerados de riesgo.

En EEUU hay varias empresas contratadas desde Washington para gestión online de solicitudes de visados, para pago de tasas consulares online e incluso para contratar a personal local que ordene las colas en la recepción de visados o de mensajería para enviar los pasaportes con el visado concedido.

Alemania externaliza, además de la gestión de las solicitudes de visados, la autenticación de fotocopias y legalizaciones.

Cabría estudiar la externalización de algunos servicios adicionales, si bien ello debe hacerse siempre con cautela y con las necesarias garantías de seguridad. En general debe reforzarse el control que se ejerce sobre las empresas que prestan servicios externalizados, control que, para ser efectivo, precisa de mecanismos específicos y de medios suficientes.

IV.4 Digitalización y tecnología

El estudio comparado de redes consulares ha puesto de manifiesto filosofías muy diferentes. La red consular británica es sin duda la que más ha avanzado en el proceso de digitalización, siguiendo un modelo en el que se ha liberado a las oficinas consulares de gran parte de los trámites administrativos habituales (que los interesados realizan de forma digital y directa con las instituciones competentes en

el Reino Unido), de manera que la mayoría de las oficinas consulares británicas se dedican sobre todo a la protección sobre el terreno de los ciudadanos británicos y a las tareas que más arriba se caracterizaron como “diplomáticas”.

La organización administrativa española y el perfil de nuestra colonia en el extranjero hacen que el modelo del Reino Unido no resulte en principio trasladable a la red consular española, pero ello no obsta para que se estudie en detalle (al igual que las experiencias de otros países objeto del estudio comparado), con objeto de identificar elementos útiles para el caso español.

Dada la difícil situación de nuestra red consular, su escasez de medios y las previsiones de crecimiento exponencial de nuestros principales consulados, parece aconsejable que la digitalización de nuestra red consular tenga como uno de sus principales objetivos liberar en todo lo posible a nuestras oficinas consulares de tareas que puedan ser asumidas por otras instancias, incluyendo entre estas últimas a los propios usuarios de la red consular. Así, al igual que los ciudadanos pueden hoy en día, convenientemente identificados, acceder a sus datos padronales, obtener certificados electorales, o consultar sus datos fiscales, cabe pensar en un sistema digital consular que permita a los usuarios, a través de un mecanismo de acceso seguro, gestionar sus propias altas y bajas en RMC y obtener sus certificados de residencia.

No obstante, la digitalización debe tener en cuenta la presencia en nuestras comunidades en el exterior de un gran número de personas mayores y de personas vulnerables, que pueden quedar excluidas de los servicios consulares si éstos se prestan exclusivamente de forma digital. A diferencia de la versión anterior, la última versión del sistema de citas Bookitit no permite al personal consular tomar citas para las personas -en su mayoría mayores- que contactan telefónicamente con la oficina consular porque no consiguen hacer el trámite a través de la página web, con lo que se favorece la exclusión digital.

La digitalización debe también prestar atención a las modalidades técnicas de funcionamiento, que deben facilitar el trabajo del personal de los consulados y no dificultarlo o complicarlo innecesariamente. El sistema de registro civil digital (DIGIREG) que empezó a ser probado en las oficinas consulares en prácticas de formación en 2020 no sólo no aliviaba significativamente la carga de trabajo del personal que lo habría de utilizar, sino que en ocasiones alargaba los tiempos internos de tramitación.

Por otro lado, no resulta práctico que los administradores de la nueva versión del sistema de citas Bookitit (cónsules y cancilleres) puedan cerrar ventanillas de citas pero no puedan reabrir las si cambian las condiciones que obligaron al cierre, debiendo pedir autorización a SUGICYR para cada reapertura. Tampoco contribuye a la eficiencia del sistema que los mismos administradores no tengan acceso a las listas de citas confirmadas de cualquier día del calendario abierto al público, información imprescindible para avisar a los interesados en caso de cierre sobrevenido de ventanilla o cambios de horarios.

En general, habría que evitar imponer soluciones uniformes a oficinas consulares con perfiles y tamaños muy diferentes. Medidas rígidas de funcionamiento que pueden tener su lógica en grandes consulados con una problemática particular resultan innecesarias e incluso contraproducentes en consulados de menor tamaño que no padecen el mismo tipo de problemas.

La digitalización debería ir acompañada de un análisis de los procedimientos de tramitación que se utilizan en la actualidad en nuestras oficinas consulares, con objeto de simplificarlos y acelerarlos al máximo. El estudio comparado de redes consulares muestra que otros países utilizan procedimientos más eficientes y rápidos para ciertos trámites, una pista en la que conviene profundizar.

Con objeto de aligerar la carga de trabajo de los consulados y acercar los servicios a los ciudadanos convendría asimismo analizar la posibilidad de dotar de más competencias y medios a determinados consulados honorarios, que podrían, por ejemplo –en casos debidamente justificados y con las necesarias garantías- tomar las huellas de pasaportes. El estudio comparado de redes consulares contiene ejemplos muy interesantes de competencias reforzadas de los consulados honorarios de otros países. Se podría igualmente estudiar la extensión del modelo que ya existe en la red consular española en ciertos países como Venezuela o Argentina, donde algunos consulados honorarios cuentan con auxiliares empleados públicos, que pertenecen a la plantilla del consulado general pero que se encuentran desplegados en oficinas consulares honorarias para la atención de trámites diarios en ventanilla, contando para ello con equipo informático inventariado.

Probablemente el sector en el que se requiere de forma más urgente la digitalización es en el de registro civil, en el que, como antes se indicó, la digitalización se anunció en 2020 interrumpiéndose poco después. En este terreno estamos muy atrasados respecto a países de nuestro entorno como Francia, Portugal, Bélgica o Suiza, cuyos registros civiles consulares están plenamente digitalizados. Hay otras áreas de digitalización en las que los países objeto del estudio comparado están llevando a cabo experiencias interesantes que conviene analizar (ver estudio comparado anejo a este informe).

Existen por otra parte problemas que afectan a casi toda nuestra red consular, como la imposibilidad material –dada la falta de personal- de atender el enorme número de llamadas telefónicas y correos electrónicos solicitando información sobre trámites o sobre el estado de expedientes, lo que es motivo de incontables reclamaciones y para lo que se podrían buscar soluciones paliativas con las nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial.

Es preciso valorar también la posibilidad de establecer, como tienen otros países, un *call centre* en la sede del MAEUEC en Madrid para atender y filtrar las llamadas al teléfono de emergencia, de forma que los consulados reciban y procesen exclusivamente las auténticas llamadas de emergencia que les afecten. La atención al teléfono de emergencias, que incluye noches y fines de semana, supone una considerable sobrecarga de trabajo para el personal y afecta muy negativamente a la conciliación familiar, en un contexto caracterizado por el aumento sostenido del número y gravedad de las emergencias consulares, cuyo atendimiento requiere de medios humanos y materiales suficientes. Al no estar remunerada y compensarse con permisos informales, la atención al teléfono de emergencias implica –sobre todo en consulados medios y pequeños- la reducción de servicios ofrecidos al público en horario de trabajo.

Será preciso conocer los detalles del Plan de Digitalización Consular anunciado en febrero de 2023 para comprobar en qué medida se adapta a las necesidades presentes y futuras de nuestra red consular, pero, en cualquier caso, sería deseable que se recabase la opinión del personal consular y de los principales usuarios antes de adoptar decisiones definitivas en este terreno.

Al hilo de lo anterior, sería útil realizar encuestas periódicas entre los usuarios de los consulados para pulsar su opinión sobre el funcionamiento de nuestra red consular, siguiendo el modelo de países como Suiza (ver resumen anejo del estudio comparado).

Por último, hasta la completa implantación del Plan de Digitalización Consular sería conveniente modernizar y mejorar el funcionamiento de las actuales aplicaciones consulares, en especial SIVICO y SIGECO, cuyo diseño y funcionamiento presenta numerosos problemas, como más arriba se indicó.

IV.5 Los medios para financiar los recursos humanos y materiales adicionales

Con objeto de financiar el considerable esfuerzo inversor que se requiere para remediar los problemas actuales de nuestra red consular y hacerla sostenible a largo plazo será preciso pensar en fórmulas innovadoras de financiación.

La solución ideal sería, sin duda, que la totalidad o una parte sustancial de los cuantiosos ingresos generados por nuestra red consular (unos 120 millones de euros en 2019) revirtiesen al MAEUEC para el mantenimiento y mejora de dicha red.

En el estudio comparado elaborado por el Grupo de Trabajo de la ADE se ha constatado que varios países de nuestro entorno disponen de mecanismos de este tipo. En el caso de Italia existe la posibilidad de retener un 30% de la recaudación en materia de nacionalidad para reforzar y atender las necesidades de las oficinas consulares. En la red consular británica los servicios consulares se financian con la recaudación procedente principalmente de la gestión de pasaportes y documentos de viaje de emergencia. También en EEUU la recaudación consular cubre en su mayor parte los servicios consulares, usándose muy poco dinero del presupuesto público, salvo en situaciones excepcionales como la pandemia de COVID.

Si se quiere garantizar que la Hacienda pública no pierde los actuales ingresos de la red consular se podría considerar un aumento de las tasas consulares, de forma que Hacienda mantenga sus ingresos históricos y Exteriores pueda disponer del excedente de recaudación.

Hay amplio margen para ello, pues el estudio comparado ha permitido constatar también que el nivel medio de las tasas de todos los países analizados es sensiblemente superior al de las tasas vigentes en las oficinas consulares españolas. Así por ejemplo, frente a la tasa de tramitación de pasaportes ordinarios de 30 euros en las oficinas consulares españolas, la tasa equivalente es de 96 euros en Francia, 75 euros en Portugal, 110 euros en Japón, 81 euros en Alemania, 117 euros en Italia, 185 USD en EEUU para primera expedición (135 para renovación), 75 euros en Bélgica (240 para pasaportes con 64 páginas), 150 francos en Suiza, 110 euros en Polonia, 79 USD en Israel (en caso de pérdida o robo, la tasa asciende a 85 USD), 148,50 euros en Países Bajos y entre 94 y 115 libras para un adulto en Reino Unido (más gastos de envío). Los pasaportes temporales (30 euros en las oficinas consulares españolas), tienen una tasa de 100 libras en los consulados británicos y de 150 euros en la red consular portuguesa, que cobra 220 euros por las escrituras públicas (el precio de las escrituras públicas no es fijo en el caso de España, pero por regla general los poderes están muy por debajo de esta cifra).

Hay países que cobran tasas por trámites que en el sistema español son gratuitos, como Portugal para ciertos trámites de registro civil, como los expedientes de matrimonio (120 euros), los certificados (20 euros) o las inscripciones de nacimiento de mayores de edad nacidos en el extranjero (220 euros), o Italia (de 250 a 300 euros) y Polonia (360 euros) para los expedientes de nacionalidad. Los salvoconductos (que se expiden gratis en los consulados españoles), tienen una tasa de 100 libras en los consulados británicos.

Con carácter general conviene tener presente que la mejor dotación en personal y material de las oficinas consulares redundará en un mayor y más eficaz servicio, lo que a su vez generará una mayor recaudación para las arcas del Estado.

Ello es especialmente cierto en las oficinas consulares cuya principal tarea es la emisión de visados, que generan importantes ingresos para las arcas públicas. De hecho, estos ingresos podrían aumentar sustancialmente, no sólo con el refuerzo de determinados consulados, sino con la apertura de nuevas oficinas consulares en países con gran demanda de visados. Sin embargo, la política de Hacienda suele ser autorizar el gasto de creación de nuevas oficinas sólo si se produce el cierre paralelo de otras equivalentes, lo que hace que se esté desaprovechando esta demanda potencial que sería enormemente beneficiosa para nuestra industria turística y nuestra economía. Paradójicamente, pues, la negativa del Ministerio de Hacienda a autorizar la modesta inversión que requiere la apertura de un nuevo consulado priva al Estado de una recaudación adicional que superaría rápidamente la inversión inicial.

IV.6 La elevación del rango administrativo de la D.G. Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares a Secretaría de Estado o Secretaría General

La elevación a rango de Secretaría de Estado o, en su defecto, de Secretaría General (como ya hubo en el pasado) de lo que ahora es una Dirección General no sólo tendría una fuerte carga simbólica, sino que tendría también efectos prácticos muy positivos para la gestión de la red consular y para el servicio que se presta a nuestros ciudadanos en el extranjero.

Desde el punto de vista simbólico esta elevación de rango administrativo daría visibilidad a la prioridad otorgada a los servicios consulares y a la asistencia a nuestros compatriotas en el exterior. Como se indicó al inicio, el número de españoles registrados en el exterior se ha triplicado en veinte años hasta llegar a los tres millones y, tras el periodo de vigencia de la Ley de Memoria Democrática, este número se aproximará a los cuatro millones. La prioridad política que estos españoles representan debe ser visible en el plano institucional.

Pero, aparte de su carácter simbólico, la creación de una Secretaría de Estado/Secretaría General de Asuntos Consulares aumentaría la capacidad de interlocución hacia el interior de la Administración (comenzando por el propio Ministerio de Exteriores) y hacia fuera de ésta y permitiría un incremento de la autonomía de gestión, que podría eventualmente incluir –de resultar administrativamente factible– un presupuesto diferenciado dentro del presupuesto del Ministerio de Exteriores, como tienen otros ministerios de Exteriores. Por otro lado, la creación de una Secretaría de Estado/Secretaría General permitiría a su titular dedicar el grueso de su trabajo a las cuestiones de más calado político y a la reforma de la red consular, tarea muy difícil para los Directores Generales, desbordados por la gestión diaria.

CONCLUSIÓN

Nuestra red consular viene sufriendo un deterioro imparable desde hace años debido a la insuficiencia de los presupuestos para atender el aumento continuo de la demanda de servicios consulares. Como resultado de esta infradotación sistemática la red consular se encuentra en este momento en pésimo estado, con una falta aguda de personal y de medios materiales que ha afectado gravemente a la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, pese al meritorio esfuerzo de todos los empleados públicos de la red por mantener en todo lo posible el nivel de los servicios.

En este difícil contexto, el aumento drástico del número de españoles inscritos en nuestros consulados que conllevarán las disposiciones de nacionalidad de la Ley de Memoria Democrática (cuya aplicación puede aumentar en hasta un millón el número de españoles inscritos en el plazo de tres años), entraña el riesgo a corto plazo de colapso para muchas oficinas consulares, entre ellas gran parte de nuestros mayores consulados.

Urge por lo tanto adoptar medidas para evitar este colapso y para modernizar y dotar a nuestra red consular y a la Dirección General de Españoles en el Exterior y Servicios Consulares de los medios necesarios para ofrecer de forma sostenible los servicios que demanda nuestra ciudadanía en el exterior. De lo contrario, se hará inevitable la reducción de la amplia gama de servicios que se ofrecen en la actualidad e incluso el cierre de oficinas consulares, rebajando con ello significativamente la asistencia que en este momento se ofrece al ciudadano que reside o viaja al exterior.

Este informe identifica problemas y apunta posibles soluciones, pero será necesario un estudio más técnico y detallado de las muchas cuestiones que se suscitan, en especial de la viabilidad legal, administrativa, técnica y presupuestaria de algunas de las soluciones apuntadas. El estudio debería por ello contar con la participación de expertos y de los principales interesados, comenzando por el colectivo de españoles residentes en el extranjero representados por los CREs y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y siguiendo por los empleados de la red consular, los representantes de los partidos políticos parlamentarios y de todas las administraciones públicas, sindicatos y entidades y sectores privados afectados.

El objetivo debe ser elaborar en un plazo de tiempo lo más breve posible un “Plan de Acción Consular” que cuente con un amplio consenso y que recoja propuestas concretas, factibles y presupuestadas y un calendario de implementación de las medidas acordadas.

Madrid, a 16 de enero de 2024