



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.395

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 113M
“REGISTROS VINCULADOS CON LA FE PÚBLICA”,
EJERCICIO 2017**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de octubre de 2020, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 113M “REGISTROS VINCULADOS CON LA FE PÚBLICA”, EJERCICIO 2017**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	13
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	13
I.2.	ANTECEDENTES	13
I.3.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	15
I.4.	MARCO NORMATIVO	15
I.5.	OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	16
I.6.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	17
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	18
II.1.	ANÁLISIS DE REGULARIDAD	18
II.1.1.	Análisis de la liquidación del programa presupuestario 113M.....	18
II.1.2.	Análisis de la gestión de los recursos humanos	21
II.1.2.1.	Plantillas de personal.....	21
II.1.2.2.	Gestión de las nóminas	23
II.1.2.3.	Personal adscrito	23
II.1.2.4.	Comisionados.....	24
II.1.2.5.	Colaboradores	25
II.1.3.	Análisis de la gestión de los gastos corrientes.....	26
II.1.4.	Análisis de la gestión de las inversiones.....	28
II.2.	ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA	32
II.2.1.	Análisis de la gestión de las solicitudes de nacionalidad por residencia	32
II.2.1.1.	Regulación y procedimientos.....	32
II.2.1.2.	Estado de la gestión a la fecha de los trabajos de fiscalización. Antecedentes.	34
II.2.1.3.	Planificación	37
II.2.1.3.1.	Presupuesto por programas	37
II.2.1.3.2.	Plan intensivo de tramitación 2012.	37
II.2.1.3.3.	Otros planes.	38
II.2.1.4.	Control interno sobre la gestión de los expedientes.....	38
II.2.1.4.1.	Expedientes del procedimiento antiguo	40
II.2.1.4.2.	Expedientes del nuevo procedimiento	41
II.2.1.4.3.	Recursos de reposición	42
II.2.1.5.	Análisis del control interno sobre la tramitación realizada por el CORPME	42
II.2.1.5.1.	Sistemas de seguimiento de las encomiendas	42
II.2.1.5.2.	Control sobre los expedientes tramitados por el CORPME.....	43
II.2.1.5.3.	Control sobre la calidad de la gestión realizada por el CORPME	43
II.2.1.5.4.	Determinación del precio en las encomiendas al CORPME.....	43
II.2.1.6.	Análisis de eficacia	44
II.2.1.6.1.	Resultado de la gestión de expedientes	44
II.2.1.6.2.	Objetivo de resolución de expedientes en plazo	46
II.2.1.6.3.	Objetivo de puesta al día en la tramitación de las solicitudes	47

II.2.1.7.	Análisis de los costes asociados a la tramitación de los expedientes de nacionalidad por residencia	53
II.2.1.8.	Análisis de los recursos contencioso administrativos presentados contra denegaciones de nacionalidad por residencia	54
II.2.1.9.	Análisis de la regulación y gestión de la tasa establecida por la Ley 19/2015... 55	55
II.2.2.	Análisis de la gestión del proceso de reforma del Registro Civil	58
II.2.2.1.	Antecedentes.....	58
II.2.2.2.	Actuaciones realizadas en el ámbito normativo	60
II.2.2.3.	Actuaciones realizadas en el ámbito organizativo.....	61
II.2.2.4.	Actuaciones realizadas en el ámbito tecnológico.....	62
II.2.2.5.	Actuaciones pendientes.....	62
II.3.	OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	63
II.3.1.	Análisis del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	63
II.3.2.	Análisis del cumplimiento de la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	64
III.	CONCLUSIONES	64
III.1.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE REGULARIDAD (APARTADO II.1).	65
III.1.1.	Liquidación del programa presupuestario (apartado II.1.1).....	65
III.1.2.	Gestión de los recursos humanos (apartado II.1.2)	65
III.1.3.	Gestión de los gastos corrientes (apartado II.1.3).....	66
III.1.4.	Gestión de las inversiones (apartado II.1.4)	66
III.2.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA (APARTADO II.2).....	66
III.2.1.	Gestión de las solicitudes de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1)	66
III.2.2.	Análisis de eficacia en la gestión de los expedientes de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1.6).....	68
III.2.3.	Gestión del proceso de reforma del Registro Civil (apartado II.2.2)	70
III.3.	CONCLUSIONES RELATIVAS A OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN (APARTADO II.3).....	71
III.3.1.	Igualdad efectiva de mujeres y hombres (apartado II.3.1)	71
III.3.2.	Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (apartado II.3.2)	72
IV.	RECOMENDACIONES	72

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CORPME	Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
FNMT-RCM	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Real Casa de la Moneda
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RD	Real Decreto
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 113M.....	18
CUADRO Nº 2 LIQUIDACIÓN DEL CAPÍTULO 1 “GASTOS DE PERSONAL”, POR GRUPOS DE FUNCIONARIOS	19
CUADRO Nº 3 LIQUIDACIÓN DEL CAPÍTULO 6 “INVERSIONES REALES”, POR PROYECTOS DE INVERSIÓN.....	20
CUADRO Nº 4 COBERTURA DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA DGRN	21
CUADRO Nº 5 DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL POR GRUPOS	22
CUADRO Nº 6 DETALLE DE LA MUESTRA DE NÓMINAS	23
CUADRO Nº 7 MUESTRA DE GASTOS CORRIENTES	26
CUADRO Nº 8 IMPUTACIÓN GASTOS POR SUMINISTRO DE MATERIAL PARA LOS REGISTROS CIVILES	27
CUADRO Nº 9 EJECUCIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA GASTOS EN COSTAS JUDICIALES ..	28
CUADRO Nº 10 GASTOS IMPUTADOS AL CAPÍTULO 6 “INVERSIONES REALES” POR NATURALEZA	28
CUADRO Nº 11 FINANCIACIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS	29
CUADRO Nº 12 ENCOMIENDAS CON EL CORPME PARA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA	35
CUADRO Nº 13 MEMORIAS PRESUPUESTARIAS. INDICADOR: NÚMERO DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA	37
CUADRO Nº 14 MODOS DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DEL PROCEDIMIENTO NUEVO	41
CUADRO Nº 15 SITUACIÓN DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN PENDIENTES DE TRAMITAR A 31/12/2017	42
CUADRO Nº 16 INVERSIONES DEL CORPME.....	44
CUADRO Nº 17 GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA 2010-2018.....	45
CUADRO Nº 18 INDICADOR DE EFICACIA Nº 1: PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SOBRE TOTAL DE EXPEDIENTES A RESOLVER.....	47
CUADRO Nº 19 INDICADOR DE EFICACIA Nº 2: PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SOBRE SOLICITUDES	48
CUADRO Nº 20 GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE PROCEDIMIENTO ANTIGUO DGRN-CORPME	49
CUADRO Nº 21 SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE NACIONALIDAD 2004-2018	50
CUADRO Nº 22 TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES POR DGRN Y POR CORPME. SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE NACIONALIDAD 2004-2018	50
CUADRO Nº 23 COMPARACIÓN DE RECURSOS DE REPOSICIÓN CONTRA RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES GESTIONADOS POR DGRN Y POR CORPME	51
CUADRO Nº 24 RESOLUCIONES DE RECURSOS CONTRA DENEGACIONES DE NACIONALIDAD	52

CUADRO Nº 25 INDICADOR DE EFICACIA Nº 3 EVOLUCIÓN DEL PENDIENTE ACUMULADO 2010-2018	53
CUADRO Nº 26 RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS CONTRA DENEGACIONES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA	55
CUADRO Nº 27 TASAS DEVENGADAS POR SOLICITUD DE LA NACIONALIDAD POR RESIDENCIA 2015-2018.....	57
CUADRO Nº 28 DISTRIBUCIÓN DE OFICINAS GENERALES DEL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.....	61
CUADRO Nº 29 DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO Y GRUPO DEL PERSONAL DE LA DGRN	63
CUADRO Nº 30 DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LAS CONCESIONES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA.....	64

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR GRUPOS	22
GRÁFICO N° 2 GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA 2010-2018.....	45

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La fiscalización del Programa 113M "Registros vinculados con la fe pública", ejercicio 2017, figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019, aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 2018. La fiscalización fue programada por iniciativa del Tribunal de Cuentas, quedando enmarcada en el Plan Estratégico del Tribunal para el período 2018-2021, dentro del objetivo número 1: "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico financiera del sector público", y concretado en los objetivos específicos 1.2: "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas", y 1.4: "Incrementar las fiscalizaciones operativas".

Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron establecidas por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 25 de junio de 2019.

I.2. ANTECEDENTES

La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, de acuerdo con lo establecido en la Orden HFP/114/2017, de 13 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para dicho ejercicio, clasifica el programa 113M "Registros vinculados con la fe pública", entre los programas de carácter instrumental o de gestión, cuyo objeto consiste en la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, o el apoyo a un programa finalista. Figura incluido en el Área de gasto 1 "Servicios públicos básicos" del Ministerio de Justicia.

La finalidad básica del programa 113M "Registros vinculados con la fe pública" es estudiar, proponer y aplicar la política del Ministerio de Justicia en relación con las cuestiones inherentes a la fe pública notarial y las de naturaleza registral en las materias del registro civil, registro de la propiedad, registros de bienes muebles y mercantiles, registro de actos de última voluntad, y registro de contratos de seguro de cobertura de fallecimiento, y, en general, a los asuntos relativos al estado civil, en los términos establecidos en la legislación vigente. El programa comprende también la planificación y organización de los registros civiles y la tramitación de los expedientes de petición de nacionalidad y de cambio de nombres y apellidos.

La ejecución del programa corresponde a la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante, DGRN), dependiente de la Subsecretaría de Justicia¹. En el ejercicio 2017 las competencias de la DGRN estaban establecidas en las normas reguladoras de la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia: el Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, vigente hasta el 25 de julio de 2017, y el Real Decreto 725/2017, de 21 de julio, a partir de la fecha citada. El artículo 10 de esta última norma atribuye a la DGRN las siguientes competencias:

- a) La elaboración de los proyectos legislativos sobre las materias de nacionalidad, estado civil y ordenación y funcionamiento del Registro Civil en coordinación con la Secretaría General Técnica.
- b) La tramitación y, en su caso, resolución de los expedientes de nacionalidad y los de reconocimiento o denegación de las situaciones que afectan al estado civil de los ciudadanos y su inscripción en el Registro Civil.

¹ El Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, atribuyó las competencias de la DGRN, suprimida por el RD 139/2020, de 28 de enero, a la nueva Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dependiente de la Secretaría de Estado de Justicia.

- c) La planificación de los Registros Civiles, la programación y distribución de los medios materiales y personales precisos para su funcionamiento, el ejercicio de la dirección funcional del personal de dichos registros, así como su organización, dirección e inspección.
- d) La planificación estratégica, la dirección y la ejecución de la modernización tecnológica de los Registros Civiles, así como la coordinación de las actuaciones en esta materia con otras administraciones, órganos del Estado, corporaciones profesionales e instituciones públicas.
- e) La elaboración de los proyectos legislativos sobre las materias relativas al derecho notarial y registral en coordinación con la Secretaría General Técnica y el conocimiento e informe de cuantos proyectos normativos pudieran afectar a dichas materias.
- f) La organización, dirección, inspección y vigilancia de las funciones de la fe pública notarial.
- g) La ordenación del gobierno y régimen de los Cuerpos de Notarios y de Registradores, y la organización de sus procesos de selección y de provisión de puestos.
- h) La gestión del Registro de contratos de seguro de cobertura de fallecimiento y del Registro de Actas de Notoriedad de Herederos ab intestato bajo la dependencia del Registro General de Actos de Última Voluntad.
- i) La llevanza del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal, del Registro de Mediadores e instituciones de mediación y del Registro Central de contratos de préstamos declarados nulos.
- j) En coordinación con la Secretaría General Técnica, conforme al artículo 9.1.m), el conocimiento, seguimiento e informe de los proyectos normativos en la Unión Europea y en otros organismos internacionales, en cuanto afecten a materias de su competencia.
- k) La Asistencia al Ministro en su condición de Notario Mayor del Reino, así como la custodia de su protocolo y la llevanza del Libro Registro Civil de la Familia Real.

Las referidas competencias se distribuyen entre las dos unidades dependientes de la DGRN: la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, a la que corresponde el ejercicio de las funciones a las que se refieren los párrafos a), b), c) y d) anteriores, y la Subdirección General del Notariado y de los Registros, competente para el ejercicio de las funciones indicadas en los párrafos e), f), g), h), i), j) y k).

La memoria de objetivos del programa, contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2017, especifica las actividades principales a llevar a cabo en los tres ámbitos en que se enmarcan las funciones más relevantes de la DGRN: a) como órgano directivo y consultivo del Registro Civil de España, b) en materia de gestión de las solicitudes de nacionalidad española y c) respecto de la dirección de la actividad registral y notarial.

En el primero de dichos aspectos, la memoria destaca como actividad principal a desarrollar la de llevar a cabo el proceso de modernización tecnológica del Registro Civil que facilite su acceso y la tramitación electrónica de los expedientes, conforme con las previsiones de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de Medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.

En materia de nacionalidad se pretende desarrollar una profunda reforma del procedimiento de adquisición de nacionalidad por residencia, acorde con lo establecido en la disposición final séptima de la ley antes citada, y basado en la tramitación electrónica en todas sus fases.

Por último, respecto del ejercicio de las competencias en materia de dirección de la actividad notarial y registral, las actuaciones van dirigidas a la modernización tecnológica de la Dirección General y a la coordinación de las actuaciones con otras Administraciones, órganos del Estado, corporaciones profesionales e instituciones públicas.

Los créditos presupuestarios definitivos asignados al programa 113M en 2017 ascendieron a 30.531.020,00 euros, participando en su gestión, además de la DGRN, otras unidades del Ministerio de Justicia:

- La gestión del capítulo 1 "Gastos de personal", cuyos créditos definitivos ascendieron a 12.716.440,00 euros, estaba distribuida entre la Subdirección General de Recursos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Justicia, y la Subdirección General de Recursos Económicos de la Administración de Justicia, adscrita a la Secretaría de Estado de Justicia. La primera ejercía sus competencias en relación con los gastos del personal de la Administración General del Estado destinado en la DGRN, y la segunda en relación con el personal de la Administración de Justicia asignado a los Registros Civiles.
- La gestión presupuestaria del capítulo 2 "Gastos en bienes corrientes y servicios", con 4.338.690,00 euros de crédito definitivo, correspondía a la Subdirección General de Contratación, Servicios y Oficialía Mayor, adscrita a la Subsecretaría de Justicia.
- Finalmente, la gestión del capítulo 6 "Inversiones", 13.475.890,00 euros de crédito definitivo, se encontraba dividida entre la Subdirección General de Contratación, Servicios y Oficialía Mayor, adscrita a la Subsecretaría de Justicia, la División de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dependiente también de la Subsecretaría, y la Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia, adscrita a la Secretaría de Estado de Justicia.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo ha constituido la DGRN en cuanto órgano encargado de la ejecución del programa 113M "Registros vinculados con la fe pública". Se han incluido asimismo en dicho ámbito las unidades adscritas a la Subsecretaría de Justicia y a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio, competentes para la gestión presupuestaria del programa. El ámbito objetivo comprende, por una parte, la gestión de las competencias de la DGRN y, por otra, la gestión de los créditos asignados al programa presupuestario 113M. El ámbito temporal de la fiscalización es el ejercicio 2017 en lo referido al análisis de regularidad de la gestión presupuestaria del programa, mientras que para el análisis de eficacia y eficiencia se ha considerado, por lo general, el período 2010-2018. Algunas comprobaciones, sin embargo, se han extendido a ejercicios anteriores y posteriores cuando se ha estimado conveniente para la consecución de los objetivos de la fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

La normativa de aplicación a la materia fiscalizada está recogida, fundamentalmente, en las siguientes disposiciones:

- a) De carácter general:
 - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
 - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 - Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
 - Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
 - Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- b) Normativa específica en materia de Registro Civil y Nacionalidad:
- Código Civil, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.
 - Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957.
 - Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, vigente parcialmente.
 - Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.
 - Ley 19/2015, de 13 de julio, de Medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.
 - Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

I.5. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas los objetivos de la presente fiscalización, de carácter integral, han sido los siguientes:

- a) Comprobar el cumplimiento de la normativa de aplicación en la gestión administrativa y presupuestaria de los créditos asignados al programa.
- b) Evaluar los sistemas de control interno y los procedimientos de gestión utilizados en el ejercicio de las competencias de la DGRN.
- c) Valorar la idoneidad de los objetivos e indicadores de seguimiento del programa y analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado.
- d) Evaluar la adecuación de la gestión realizada al principio de transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y a la igualdad de género en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En la ejecución del trabajo se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Se han practicado todas las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal sobre las áreas fiscalizadas; en concreto: se ha procedido al examen de los libros y registros contables, se han realizado comprobaciones de cumplimiento y sustantivas, y se han realizado entrevistas y demás pruebas necesarias para alcanzar los objetivos marcados. Los citados procedimientos se han apoyado en las técnicas convencionales de auditoría y muestreo.

Las comprobaciones se han realizado en la sede de la DGRN, y en las unidades gestoras de los gastos del programa, cuyo personal ha prestado toda la colaboración que le ha sido requerida.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se ha producido una limitación derivada de la falta de información suficiente sobre los costes asociados a la tramitación de los expedientes de nacionalidad por residencia, que ha impedido realizar el análisis de eficiencia previsto (ver apartado II.2.1.7).

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones al Ministro de Justicia y a sus antecesores en el cargo. Se han recibido alegaciones del actual Ministro de Justicia que se acompañan al Informe.

Las alegaciones presentadas han sido tenidas en cuenta, habiéndose introducido en el Informe tras su examen los cambios que se han estimado procedentes, insertando, en su caso, un comentario para precisar el contenido de algún punto concreto. Hay que hacer constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado no comprobadas, ni sobre explicaciones relativas a las causas y circunstancias de determinados hechos. Se señala, por lo tanto, que el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ANÁLISIS DE REGULARIDAD

II.1.1. Análisis de la liquidación del programa presupuestario 113M

Las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del programa 113M en 2017 ascendieron a 27.629.570,07 euros, lo que representa un porcentaje de ejecución del 90,49 %. Por capítulos, el mayor importe de obligaciones reconocidas, correspondió al capítulo 1 "Gastos de personal", (12.499.851,44 euros), seguido del capítulo 6 "Inversiones reales" (11.373.086,08 euros) y del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios" (3.756.632,55 euros).

En el siguiente cuadro se expone el detalle de la liquidación presupuestaria a nivel de artículo.

CUADRO Nº 1
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 113M

Imputación presupuestaria	Crédito inicial (A)	Crédito definitivo (B)	Obligaciones reconocidas netas (C)	Pagos (D)	% Ejecución (C/B)	% Pagos (D/C)
Capítulo 1 Gastos de personal	12.046.440,00	12.716.440,00	12.499.851,44	12.443.130,70	98	99
10 Altos cargos	55.750,00	55.750,00	55.736,44	55.736,44	100	100
12 Funcionarios	10.940.300,00	11.560.300,00	11.388.381,47	11.388.381,47	99	100
16 Cuotas, prestaciones y gastos sociales	1.050.390,00	1.100.390,00	1.055.733,53	999.012,79	96	95
Capítulo 2 Gastos corrientes en bienes y servicios	4.038.690,00	4.338.690,00	3.756.632,55	3.710.148,04	87	99
21 Reparaciones, mantenimiento y conservación	535.970,00	335.970,00	119.591,39	96.196,50	36	80
22 Material, suministro y otros	3.411.720,00	3.911.720,00	3.581.220,31	3.558.130,69	92	99
23 Indemnizaciones por razón del servicio	91.000,00	91.000,00	55.820,85	55.820,85	61	100
Capítulo 6 Inversiones reales	13.975.890,00	13.475.890,00	11.373.086,08	8.126.794,66	84	71
62 Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	13.975.890,00	11.475.890,00	11.373.086,08	8.126.794,66	84	71
Total programa 113M	30.061.020,00	30.531.020,00	27.629.570,07	24.280.073,40	90	88

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Administración General del Estado.

Los créditos consignados en el capítulo 1 "Gastos de personal" representaron el 41,65 % de los créditos totales del programa 113M. Fueron destinados al abono de retribuciones al personal dependiente de la DGRN y adscrito a la Administración General del Estado o a la Administración de Justicia (ver apartado II.1.2). El programa 113M no incluye los créditos destinados a abonar incentivos al rendimiento al personal funcionario de la Administración General del Estado (productividad o gratificaciones), que figuran presupuestados en el programa 111N "Dirección y Servicios Generales de Justicia".

La insuficiencia de los créditos inicialmente presupuestados dio lugar a la tramitación de una modificación de crédito en la que se incrementaron los conceptos 120 "Retribuciones básicas funcionarios" y 121 "Retribuciones complementarias funcionarios" en 250.000,00 euros y en 370.000,00 euros, respectivamente, con cargo a créditos del programa 112A "Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal".

Las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 "Gastos de personal" alcanzaron el 98 % de los créditos definitivos. En el siguiente cuadro se expone el detalle por conceptos para los dos grupos de personal indicados.

CUADRO Nº 2
LIQUIDACIÓN DEL CAPÍTULO 1 "GASTOS DE PERSONAL", POR GRUPOS DE
FUNCIONARIOS

Concepto	Funcionarios Administración de Justicia	Funcionarios Administración General del Estado	Total
100 Altos cargos. Retribuciones básicas y otras	0,00	55.736,44	55.736,44
120 Funcionarios. Retribuciones básicas	4.908.487,95	1.532.208,62	6.440.696,57
121 Funcionarios. Retribuciones complementarias	3.349.041,09	1.502.741,09	4.851.782,18
125 Funcionarios. Retribuciones personal sustituto de la Administración de Justicia	95.902,72	0,00	95.902,72
160 Cuotas, prestaciones sociales	798.041,09	257.692,44	1.055.733,53
Total conceptos	9.151.472,85	3.348.378,59	12.499.851,44

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Administración General del Estado.

En el capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios" destaca por su importancia relativa el concepto 221 "Suministros", con obligaciones reconocidas por 2.868.545,49 euros (el 76 % de las correspondientes al total del capítulo). El siguiente concepto en importancia fue el 226 "Gastos diversos", con obligaciones reconocidas por 661.045,45 euros (18 % del total de las obligaciones reconocidas en el capítulo).

Los gastos principales imputados al concepto 221 "Suministros" corresponden al suministro, por parte de la FNMT, de libros archivadores y certificaciones de inscripción informatizadas para los registros civiles por importe de 2.593.014,36 euros, de los cuales 1.000.338,53 euros corresponden a obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores. El siguiente gasto en importancia del concepto, por importe de 275.531,13 euros, corresponde a la edición, impresión y distribución de impresos por el BOE en virtud de una encomienda de gestión.

El gasto imputado al concepto 226 "Jurídicos y contenciosos", por importe de 661.045,45 euros, fue destinado a hacer frente a las costas judiciales recaídas en procesos relativos a expedientes de nacionalidad, a cuyo pago había sido condenado el Ministerio de Justicia. Para hacer frente a este gasto, se tramitaron dos transferencias que incrementaron el crédito inicial del concepto (30.000 euros) en 500.000,00 euros (ver apartado II.1.3, cuadro 9).

Destaca en el capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios", la baja ejecución de los conceptos 227 "Trabajos realizados por otras empresas y profesionales", y 216 "Reparaciones, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de la información". En el primero de ellos se reconocieron obligaciones por importe de 51.629,37 euros, que representa solo un 16 % del crédito definitivo (325.000,00 euros). En el segundo se reconocieron obligaciones por importe de 119.591,39 euros, lo que supone un grado de ejecución del 36 %, a pesar de haberse minorado los créditos iniciales en 200.000,00 euros.

Los créditos iniciales del capítulo 6 "Inversiones reales" (13.975.890,00 euros) fueron objeto de una modificación presupuestaria (expediente de minoración de créditos) por importe de 500.000,00 euros. Los créditos definitivos fueron ejecutados en un 84 %. El importe total de las obligaciones reconocidas en este capítulo (11.373.086,08 euros) fue imputado al concepto 620 "Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios". Su clasificación por proyectos de inversión fue la siguiente.

CUADRO Nº 3
LIQUIDACIÓN DEL CAPÍTULO 6 “INVERSIONES REALES”, POR PROYECTOS DE INVERSIÓN

Superproyecto				
200313038002: Equipos informáticos			201313038003: Modernización tecnológica Registros y Notariado	
Proyecto			Subtotal proyectos	Proyecto
2003130030001	2003130030002	2010130030001		
Implantación servicios de infraestructuras	Gestión de mejora de la calidad	Informatización de servicios generales		Plan de modernización tecnológica del Registro Civil y de registros y servicios competencia de la DGRN
2.981.981,60	1.879.141,32	3.565.099,39	8.426.222,31	2.946.863,77

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Administración General del Estado.

El proyecto de *Implantación de servicios de infraestructuras* fue gestionado por la Subdirección general de Nuevas Tecnologías de la Justicia. El gasto imputado a este proyecto se materializó íntegramente en suministros de equipamiento informático, tramitados fundamentalmente mediante el procedimiento de adquisición centralizada por la Dirección General de Patrimonio.

La misma Subdirección gestionó el proyecto de *Gestión de Mejora de la Calidad*, instrumentado principalmente en contratos de servicios (atención a usuarios, mantenimiento de hardware, gestión del puesto de trabajo).

El proyecto de *Informatización de Servicios Generales*, fue gestionado por la División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, integrada en la Subsecretaría de Justicia. Se ejecutó también fundamentalmente por medio de contratos de servicios.

El superproyecto de *Modernización tecnológica de Registros y Notariado*, solo contaba con un proyecto de inversión en 2017: el *Plan de Modernización tecnológica del Registro Civil y de Registros y Servicios competencia de la DGRN*, que fue gestionado fundamentalmente por la DGRN (2.925.794,64 euros). El importe restante del gasto (21.069,13 euros) fue tramitado por la División de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Los principales gastos imputados a este proyecto fueron: a) gastos de digitalización de expedientes encomendada a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) (1.582.175,59 euros); b) gastos a favor del Colegio de Registradores de la Propiedad de España (CORPME) para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia (1.000.000,00 euros); y c) gastos a favor de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) en concepto de asistencia técnica de soporte y asesoramiento en materia de calidad, seguridad, eficiencia e interoperabilidad (286.265,05 euros).

A juicio del Tribunal de Cuentas, la imputación de los gastos reseñados en los anteriores apartados a) y b) fue inadecuada, habida cuenta que su naturaleza es la de gastos corrientes, no procediendo su imputación al capítulo 6 “Inversiones”².

² El Tribunal no comparte la opinión expresada en las alegaciones, en las que se indica que dichos gastos podrían considerarse inversiones por la naturaleza de los trabajos (digitalización de expedientes) en el caso del apartado a), y por el carácter electrónico de la tramitación de los expedientes en el apartado b). En ambos casos se trata de gastos necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado que no originan aumento de capital o de patrimonio público, lo que evidencia su carácter de gastos corrientes.

II.1.2. Análisis de la gestión de los recursos humanos

II.1.2.1. PLANTILLAS DE PERSONAL

Los créditos para gastos de personal del programa 113M se destinan al abono de retribuciones a dos grupos de funcionarios: a) los dependientes de la Administración General del Estado, cuya normativa básica aplicable es el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; y b) los dependientes de la Administración de Justicia, que se rigen por su legislación específica propia, fundamentalmente, por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

La gestión de los gastos del personal del programa 113M se realizaba por dos unidades diferentes del Ministerio de Justicia, en función de su dependencia de una u otra Administración.

Las nóminas del personal de la Administración de Justicia se tramitaban en la Subdirección General de Recursos Económicos, dependiente de la Secretaría General de la Administración de Justicia. Este grupo de funcionarios estaba constituido por personal, adscrito a la DGRN, que desarrollaba su labor de forma exclusiva en los registros civiles o en los juzgados que comparten dependencias con los registros civiles. Entre ellos hay letrados, magistrados, fiscales, y personal de los cuerpos de gestión, de trámite procesal y de auxilio procesal³. A 31/12/2017 componían este grupo de funcionarios 223 efectivos repartidos en 29 dependencias.

Las nóminas del personal funcionario de la Administración General del Estado destinado en la DGRN se gestionan por la Subdirección General de RRHH, dependiente, como la DGRN, de la Subsecretaría de Justicia. A 31 de diciembre de 2017 los efectivos de este grupo eran 105 funcionarios.

Del total de obligaciones reconocidas en el capítulo 1 del programa (12.499.851,44 euros), el 73 % (9.151.472,85 euros) correspondió al personal de la Administración de Justicia y el 27 % restante (3.348.378,59 euros) al de la AGE.

En el programa 113M no figuran presupuestados créditos para personal laboral. Los trabajadores de este colectivo que desempeñan tareas en registros civiles, juzgados, o en el Ministerio, perciben sus retribuciones con cargo al programa 111N "Dirección y Servicios Generales de Justicia".

A 31 de diciembre de 2017, la cobertura de los puestos adscritos a la DGRN era la siguiente.

CUADRO Nº 4 **COBERTURA DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA DGRN**

	Puestos dotados	Puestos cubiertos	Diferencias
Funcionarios Administración de Justicia	202	223	(21)
Funcionarios Administración. General del Estado	135	105	30
Total funcionarios DGRN	337	328	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

Mientras que los puestos de funcionarios de la Administración General del Estado figuran relacionados en una Relación de Puestos de Trabajo (RPT), la situación del colectivo de

³ En las mismas dependencias suele haber también personal de la Administración de Justicia (funcionarios) que compagina otras tareas con las propias del registro civil. Este grupo percibe sus retribuciones con cargo al programa 112A "Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal" (es el caso de los jueces, fiscales y letrados compartidos).

funcionarios de la Administración de Justicia era distinta, careciendo de RPT y gestionándose sus puestos por medio de plantillas. Ello explica que en algunos momentos pueda haber más puestos ocupados que plazas incluidas en plantilla⁴.

Destaca el elevado porcentaje (22 %) de puestos vacantes entre el personal de la Administración General del Estado que prestaba servicios en la DGRN. Las vacantes se distribuían prácticamente al 50 % entre sus dos Subdirecciones: de Nacionalidad y Estado Civil y del Notariado y de los Registros. El 70 % del total de las vacantes correspondía a puestos del grupo C2.

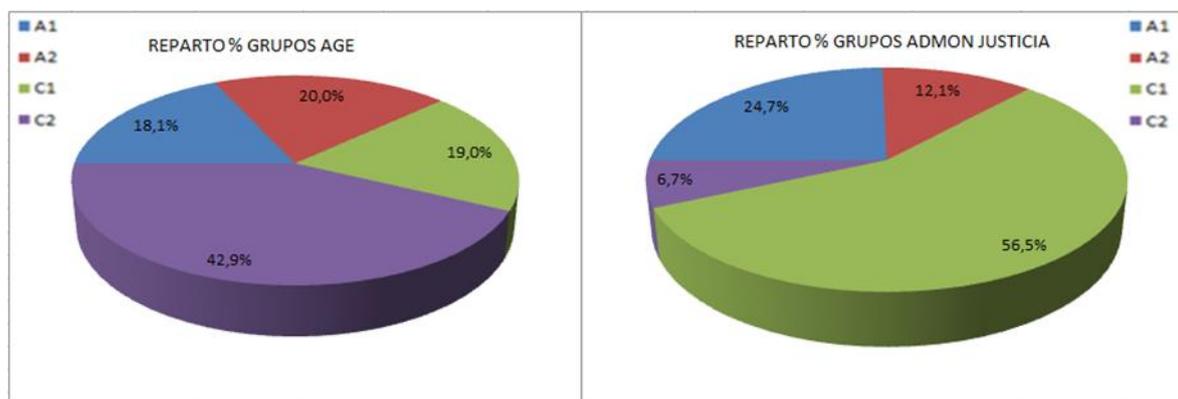
Se exponen a continuación los datos relativos a la distribución de los efectivos por grupos de titulación a 31/12/2017, y su representación gráfica.

CUADRO Nº 5 **DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL POR GRUPOS**

Grupo de titulación	A1	A2	C1	C2	Total
Funcionarios Administración de Justicia	55	27	126	15	223
Funcionarios Administración General del Estado	19	21	20	45	105
Total funcionarios	74	48	146	60	328

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

GRÁFICO Nº 1 **DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR GRUPOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

El personal de la Administración de Justicia en registros civiles estaba distribuido en 29 unidades organizativas, situadas en 16 provincias⁵. El 46 % de este personal prestaba servicios en registros de Madrid (104 funcionarios), el 19 % en Palma de Mallorca (42 funcionarios), el 11 % en Murcia (25 funcionarios) y el 8 % en Valladolid (18 funcionarios).

⁴ La plantilla es el conjunto de plazas asignadas a los distintos cuerpos o escalas de una unidad orgánica. Se cuantifica en las leyes anuales de presupuestos y tiene efectos principalmente económicos; la plantilla no determina, como si hace la RPT el número y las características esenciales de los puestos. En la práctica puede suceder que el número de efectivos de una unidad orgánica supere al de plazas en plantilla, por ejemplo como consecuencia de la incorporación de nuevos miembros de los cuerpos o escalas. La plantilla no limita el número de puestos, mientras se financien con los créditos aprobados para la unidad. Todo ello, sin perjuicio de la conveniencia de ajustar las plantillas a las necesidades reales de las distintas unidades.

⁵ Referencia a competencias CCAA.

La distribución por unidades de los 105 efectivos de la DGRN correspondientes al personal de la Administración General del Estado era la siguiente a 31/12/2017: a) en la Unidad de Apoyo prestaban servicios un total de 7 funcionarios (7 %); b) en la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, 50 funcionarios (47 %); y c) en la Subdirección General del Notariado y de los Registros, 48 funcionarios (46 %).

II.1.2.2. GESTIÓN DE LAS NÓMINAS

Para el abono de las retribuciones al personal de la Administración de Justicia destinado en registros civiles se elaboraron en 2017 doce nóminas ordinarias, por importe total de 9.151.472,85 euros. Para el personal de la Administración General del Estado destinado en la DGRN se elaboraron además de las doce nóminas ordinarias, por importe de 3.326.750,90 euros, cinco nóminas de incidencias, por importe de 21.627,69 euros. Las nóminas de incidencias responden a la incorporación de nuevos funcionarios, a la regularización de la paga extra pendiente de 2012 y al abono del 1 % de incremento salarial aprobado en la LPGE para 2017.

No se han observado incidencias de relevancia en el examen de la muestra de nóminas seleccionada, correspondiente a los meses de febrero y marzo de 2017, cuyo importe conjunto ascendía a 1.922.298,18 euros, según el siguiente detalle.

CUADRO Nº 6
DETALLE DE LA MUESTRA DE NÓMINAS

	Importe nómina febrero	Importe nómina marzo	Total muestra nóminas
Programa 113M	958.084,22	902.615,26	1.860.699,48
Programa 111N	30.944,43	30.654,27	61.598,70
Total programas	989.028,65	933.269,53	1.922.298,18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

II.1.2.3. PERSONAL ADSCRITO

Al margen del personal al que hasta ahora se ha hecho referencia (funcionarios de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado) en la DGRN presta servicios habitualmente un colectivo compuesto por notarios y registradores que no ocupan puestos de RPT o plantilla, no perciben retribuciones con cargo al programa 113M y que tienen atribuidas unas funciones específicas.

Se trata de los denominados Letrados adscritos, figura establecida en el artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁶, y desarrollada por el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre el régimen jurídico de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles adscritos a la DGRN. Las normas citadas disponen que existirán en la DGRN diez plazas, cinco para cada cuerpo, que se proveerán por concurso de méritos convocado por orden del Ministerio de Justicia. Mientras dure la adscripción, los notarios y registradores, conservarán sus despachos, en los que serán sustituidos por un notario sustituto o un registrador interino, nombrados por la Dirección General, y mantendrán su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria⁷.

Sus funciones consisten en la elaboración de propuestas de resolución en recursos relacionados con los siguientes asuntos: calificaciones de los registradores de la propiedad y mercantiles, estado civil, en materia de auditores y nombramiento de expertos independientes por los registradores mercantiles, y recursos de queja y demás previstos en la legislación hipotecaria y notarial. Tienen asimismo atribuidas funciones relacionadas con los anteproyectos de disposiciones de carácter general e informes sobre las materias de la competencia de la Dirección General en el ámbito del derecho privado.

En relación con los posibles costes derivados de su participación en las competencias de la DGRN, la disposición adicional única del RD 1786/1997, establece que “Por el Ministerio de Justicia, sin incremento de costes económicos ni de la relación de puestos de trabajo, se adoptarán las medidas necesarias para que se dote a los funcionarios adscritos de los medios materiales y del personal necesario”.

El Real Decreto 253/2011, de 28 de febrero, introdujo algunas reformas en el régimen de este colectivo, como limitar el tiempo máximo de desempeño de estas funciones a 6 años, o posibilitar su remoción por el Director General pasado un plazo de 4 años desde su nombramiento o en caso de reorganización de funciones; estas disposiciones podían aplicarse a quienes hubieran sido nombrados con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto. Esta norma fue anulada por Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2012, manteniéndose en consecuencia la regulación contenida en el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre.

A la fecha de realización de los trabajos de campo había en la DGRN 4 notarios y 4 registradores adscritos, nombrados por órdenes del Ministerio de Justicia de 27 de febrero de 1998 y de 15 de octubre de 2015, por las que se resolvieron los correspondientes concursos.

Al margen del colectivo de los letrados adscritos, colaboran con la DGRN otros dos grupos de notarios y registradores que asesoran al director general, y que tampoco perciben retribuciones con cargo al presupuesto del programa 113M. Se trata de los comisionados y los colaboradores.

II.1.2.4. COMISIONADOS

El artículo 272 de la Ley Hipotecaria permite a la DGRN conceder comisiones de servicios a notarios y registradores, si bien con una serie de límites: únicamente pueden conferirse para auxiliar los trabajos de carácter extraordinario que se encomienden a la Dirección General; su

⁶ El texto del artículo citado es el siguiente: Uno. En el Ministerio de Justicia, Dirección General de los Registros y del Notariado, existirán diez plazas servidas por Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles, dependientes directamente del Director general.

Dos. Estas plazas se proveerán mediante concurso de méritos que se convocará y resolverá en la forma y con el régimen jurídico que determina la legislación hipotecaria.

Tres. Dichas plazas no incrementarán la relación de puestos de trabajo que tenga autorizada el Ministerio de Justicia y quienes las ocupen mantendrán su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria.

⁷ La normativa vigente sobre retribuciones de notarios y registradores en el periodo fiscalizado eran el RD 1426/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Arancel de los Notarios, y el RD 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Arancel de los Registradores de la Propiedad.

número no puede exceder de tres registradores y de tres notarios; y la duración de estas comisiones no podrá exceder de un año, prorrogable por necesidad del servicio público, solamente por un plazo igual.

A la fecha de realización de los trabajos de campo (mayo 2019), había 17 personas, entre notarios y registradores en comisión de servicios en la DGRN. Sus designaciones se hicieron por tres sucesivos Directores Generales, aludiendo a lo dispuesto en el citado artículo 272 de la Ley Hipotecaria, para auxiliar en las competencias atribuidas a la DGRN bajo la dependencia funcional del titular de la misma, a través del Subdirector General del Notariado y de los Registros. En relación con este colectivo el Tribunal ha observado las siguientes deficiencias:

- a) su número excede con mucho del máximo de tres notarios y tres registradores permitido en la ley;
- b) once de los diecisiete comisionados fueron nombrados en 2014 y 2015, por lo que la duración de sus comisiones había superado sobradamente el plazo máximo previsto en la norma;
- c) la duración de las comisiones y los términos literales de las designaciones ("para auxiliar en las competencias atribuidas a la Dirección General") llevan a considerar que las funciones que desempeñan no responden a las de carácter extraordinario mencionadas en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria.

La DGRN ha justificado el mantenimiento de la situación de los 17 comisionados en la regulación sobre comisiones de servicios en la Dirección General contenida en el artículo 552 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, que no establece límites expresos en cuanto a su número o tiempo de duración de las comisiones⁸. El Tribunal no considera correcta esta interpretación, entendiendo que debe primar la regulación específica de las comisiones de servicio concedidas a notarios y registradores en la DGRN establecida en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria.

II.1.2.5. COLABORADORES

La Dirección General ha venido designando entre diciembre de 2014 y marzo de 2019 hasta 30 notarios y registradores como colaboradores a efectos de "desempeñar de manera puntual (o de manera puntual y telemática) los trabajos que se le encomienden en relación con los servicios propios de este Centro Directivo". En las designaciones se hace referencia a las normas sobre estructura orgánica y competencias del Ministerio de Justicia, a pesar de no estar prevista en ellas la figura del colaborador. La designación se hace habitualmente por un año, prorrogable por otro más. No suele haber revocaciones expresas, por lo que no es posible confirmar quiénes componen el colectivo de colaboradores en un momento determinado.

A juicio del Tribunal, resultan irregulares tanto los nombramientos de los colaboradores como su participación en las funciones de la DGRN, por tratarse de una figura que no está legalmente prevista.

⁸ El tenor literal del artículo citado es el siguiente: "La Dirección General de los Registros y del Notariado podrá nombrar en Comisión de Servicio a Registradores de la Propiedad en activo: a) Para desempeñar las comisiones que se les encomienden en relación con los servicios propios de dicho centro directivo; b) Para prestar algún trabajo determinado en algún Ministerio u Organismo público; c) Para realizar estudios y proyectos de especialización a instancia de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores. La Comisión se concederá por la Dirección General de los Registros y del Notariado por el tiempo que proceda, según la naturaleza del trabajo encomendado, pudiendo ser prorrogada en atención a las circunstancias". A juicio del Tribunal, el supuesto del apartado a) es el regulado específicamente en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria.

II.1.3. Análisis de la gestión de los gastos corrientes

El Tribunal examinó la muestra de expedientes imputados al capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” que se indica en el siguiente cuadro. El importe de la muestra representa el 94 % de las obligaciones reconocidas en el capítulo 2.

CUADRO Nº 7
MUESTRA DE GASTOS CORRIENTES

	Nº expediente	Objeto	Tercero	Imputación presupuestaria	Importe gasto
1	PFNMT7001	Suministro de libros, archivadores y certificaciones de inscripción e informatizadas para los registros civiles	FNMT	22109	1.592.675,83
2	EG/2017/006	Libros, archivadores y certificaciones para los RRCC (obligaciones pendientes del ejercicio 2016-LPGE 2017)	FNMT	22116	1.000.338,53
3	EG/2015/023	Edición, impresión y distribución de diversos impresos	BOE	22199	79.714,62
4	EG/2016/009	Edición, impresión y distribución de diversos impresos para el año 2017	BOE	22199	195.588,99
5	Costas judiciales		Tribunales de Justicia	22603	661.045,45
Importe total muestra					3.529.363,42

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

Los principales resultados obtenidos han sido los siguientes:

- a) Suministro de determinado material para los registros civiles por la FNMT (expedientes 1 y 2)

El encargo a la FNMT del suministro de libros, archivadores y certificaciones para los registros civiles está previsto en varias normas de desarrollo de la Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil, entre las que cabe señalar las siguientes:

La Orden de 24 de diciembre de 1958 por la que se dictan distintas normas concernientes a la puesta en vigor de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957, y se encomienda la confección de los libros a la FNMT.

La Orden de 19 de julio de 1999 sobre informatización de los registros civiles encomienda a la FNMT la confección de las hojas móviles de los libros de registro de los registros civiles informatizados (artículo 4).

La Orden de 1 de junio de 2001, sobre libros y modelos de los registros civiles informatizados, atribuye a la FNMT la numeración de las hojas de los libros de registro y de las certificaciones en los registros informatizados.

El crédito para estos gastos figura en una partida específica del presupuesto, la 22109 “Labores FNMT”, a la que las leyes anuales de presupuestos atribuyen carácter vinculante (artículo 8. uno 3 de la LPGE para 2017). Como consecuencia de ello, para la gestión de estos gastos no se tramita un expediente completo de contratación o encomienda de gestión; en su lugar solo se elabora la memoria justificativa del gasto y el documento de aprobación del mismo.

La facturación se realiza conforme a las tarifas aprobadas por la FNMT, que son comunicadas al Ministerio de Justicia al comienzo de cada ejercicio.

El Tribunal ha comprobado la insuficiencia de los créditos consignados en el presupuesto para hacer frente a las necesidades anuales de este material por los registros civiles, siendo el coste de

los suministros realizados superior en más de un 50 % al crédito presupuestado. Para paliar esta situación, en 2017 y 2018 las leyes de presupuestos incluyeron una partida específica, la 22116 a la que imputar el pago de obligaciones de ejercicios anteriores.

CUADRO Nº 8
IMPUTACIÓN GASTOS POR SUMINISTRO DE MATERIAL PARA LOS REGISTROS CIVILES

Imputación presupuestaria	2017		2018	
	Crédito inicial	Obligaciones reconocidas	Crédito inicial	Obligaciones reconocidas
22109 Labores FNMT	1.592.680,00	1.592.675,83	2.592.680,00	2.592.501,78
22116 Labores FNMT obligaciones ejercicios anteriores	1.115.040,00	1.000.338,53	1.015.040,00	868.161,87

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Administración General del Estado.

En 2017 se imputaron a la partida 22109 "Labores FNMT" las facturas mensuales emitidas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre en el período transcurrido desde diciembre de 2016 a octubre de 2017. A la partida 22116 "Labores FNMT obligaciones ejercicios anteriores", se imputó el gasto correspondiente a los meses de junio a noviembre de 2016, con una demora media de 418 días entre la fecha de facturación y la de pago.

- b) Edición, impresión y distribución de diversos impresos por el Boletín Oficial del Estado (expedientes 3 y 4)

El Ministerio de Justicia viene encomendando a la Agencia Estatal BOE los trabajos de imprenta de diferentes modelos de impresos, su custodia y su distribución a las diferentes oficinas del Registro Civil, Gerencias Territoriales y unidades administrativas de los Ministerios de Justicia y de Asuntos Exteriores y Cooperación. Los gastos imputados en 2017 a la partida 22199 corresponden a las encomiendas suscritas con dicho objeto el 24 de noviembre de 2015 y el 30 de diciembre de 2016. El importe de la primera encomienda ascendía a 217.104,03 euros, y el de la segunda a 229.186,52 euros. Ambas encomiendas establecían un plazo de ejecución de 12 meses o hasta la entrega total de los trabajos encargados.

No se han observado deficiencias relevantes en la tramitación de las encomiendas y de los correspondientes pagos al BOE, siendo de destacar, no obstante, la demora superior a 18 meses en el pago de la factura de fecha 13/01/2016, por importe de 76.695,20 euros.

- c) Gastos imputados a la partida 22603 "Gastos diversos. Jurídicos y contenciosos"

Las obligaciones reconocidas en 2017 en la partida 22603, por importe de 661.045,45 euros, corresponden a las costas a cuyo pago fue condenado el Ministerio de Justicia en sentencias de diversas instancias judiciales (especialmente de la Audiencia Nacional) recaídas en procedimientos relativos a asuntos de la competencia de la DGRN.

En los ejercicios 2016, 2017 y 2018 se tramitaron expedientes de modificación de crédito destinados a incrementar el importe disponible en la partida, como consecuencia de la insuficiencia de los créditos iniciales previstos para hacer frente a las costas, según se indica en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 9
EJECUCIÓN DE LOS CRÉDITOS PARA GASTOS EN COSTAS JUDICIALES

Ejercicio	Crédito inicial	Modificaciones	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas
2016	30.000,00	120.000,00	150.000,00	288.269,74
2017	30.000,00	500.000,00	530.000,00	661.045,45
2018	330.000,00	80.000,00	410.000,00	409.394,41

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Administración General del Estado.

Las costas abonadas en el ejercicio 2017 corresponden aproximadamente a 230 sentencias, de las cuales el 95 % tienen origen en procedimientos contra resoluciones denegatorias de las solicitudes de nacionalidad (ver apartado II.2.1.8).

II.1.4. Análisis de la gestión de las inversiones

Los gastos imputados al capítulo 6 "Inversiones reales" del programa 113M tienen origen en contratos de servicios y suministros de carácter informático y en encomiendas de gestión. Se ha examinado una muestra de expedientes de los que resultaron obligaciones reconocidas en el ejercicio 2017 por importe total de 8.907.679,74 euros (el 78 % del total de las reconocidas en el capítulo 6), según el siguiente detalle.

CUADRO Nº 10
GASTOS IMPUTADOS AL CAPÍTULO 6 "INVERSIONES REALES" POR NATURALEZA

Tipo de inversión	Expedientes imputados al capítulo 6		Muestra	
	Nº	Importe	Nº	Importe OR 2017
Contratos de servicios y suministros	25	8.380.857,51	7	6.204.350,56
Encomiendas de gestión	5	2.992.228,57	3	2.703.329,18
Total		11.373.086,08		8.907.679,74

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

Análisis de los contratos imputados al capítulo 6

Para el análisis de los gastos imputados al capítulo 6 "Inversiones reales" del programa 113 M se examinaron tres contratos de suministro, tramitados por el procedimiento de adquisición centralizada a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la contratación del Ministerio de Hacienda; y cuatro contratos de servicios, adjudicados en procedimientos abiertos.

Los contratos incluidos en la muestra fueron los siguientes:

a) Contratos de suministro:

1. Suministro de equipamiento para Centros de Proceso de Datos de la Subdirección General de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Justicia. Fecha del contrato: 25/09/2017. Importe: 36.054.665,42 euros.
2. Ampliación de soluciones de videoconferencia. Fecha del contrato: 03/10/2017. Importe: 197.642,68 euros.

3. Suministro de hardware: equipamiento de almacenamiento. Fecha del contrato: 13/09/2017. Importe: 491.185,19 euros.

b) Contratos de servicios

4. Servicio de atención a usuarios, mantenimiento de hardware y gestión de puestos de trabajo (lote 1). Fecha del contrato: 20/05/2014, prorrogado el 21/05/2016. Se ha examinado el expediente correspondiente a la prórroga del contrato, por importe de 5.096.005,02 euros.

5. Servicio de atención a usuarios, mantenimiento de hardware y gestión de puestos de trabajo (lote 2). Fecha del contrato: 20/05/2014, prorrogado el 21/05/2016. Se ha examinado el expediente correspondiente a la prórroga del contrato, por importe de 9.422.276,78 euros.

6. Servicio de operación y despliegue de las aplicaciones de la Administración de Justicia, especialmente Registros Civiles y Notariado. Fecha del contrato: 31/01/2014, prorrogado el 29/01/2016. Se ha examinado el expediente correspondiente a la prórroga del contrato, por importe de 5.682.768,51 euros.

7. Servicio de soporte al desarrollo de las aplicaciones informáticas en el ámbito de las competencias de la División de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Fecha del contrato: 01/08/2016, prorrogado el 31/07/2017. Importe total: 5.670.711,03 euros.

La tramitación de los referidos contratos fue llevada a cabo por la Subdirección General de Nuevas Tecnologías (contratos 1, 4, 5 y 6), por la Subdirección General de Contratación y Servicios (contratos 2 y 3) y por la División de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (contrato 7). Excepto en dos casos la financiación de los contratos incluía créditos de distintos programas del Ministerio de Justicia. En el siguiente cuadro se recoge el importe total de los indicados contratos, el del gasto imputado al programa 113M, y el de las obligaciones reconocidas en este programa entre 2016 y 2018.

CUADRO Nº 11
FINANCIACIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS

Nº orden	Importe del contrato ⁹	Importe del gasto imputado al programa 113M	%	Obligaciones reconocidas en programa 113M		
				2016	2017	2018
1	36.054.665,42	1.682.689,26	5	0,00	1.682.689,26	0,00
2	197.642,68	197.642,68	100	0,00	197.642,68	0,00
3	491.185,19	491.185,19	100	0,00	491.185,19	0,00
4	5.096.005,02	1.721.940,08	34	311.701,64	811.311,68	434.380,19
5	9.422.276,78	1.267.767,35	13	272.392,14	516.340,77	450.636,87
6	5.682.768,51	372.061,41	7	75.263,87	171.744,80	66.216,66
7	5.670.711,03	3.258.830,05	57	298.806,16	2.333.436,18	494.367,56

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

En relación con los referidos contratos el Tribunal ha analizado la adecuación de la tramitación de los pagos imputados al programa 113M en el período 2016-2018. No se observaron deficiencias significativas, estando justificados los importes abonados con las correspondientes facturas, y actas de recepción o conformidad.

⁹ En el caso de contratos prorrogados se indica el importe de la prórroga, con modificaciones, en su caso.

Análisis de las encomiendas de gestión

Se han examinado las siguientes encomiendas de gestión, por las que se reconocieron obligaciones en el ejercicio 2017:

1. Encomienda con la FNMT para la prestación de servicios técnicos aplicables a la digitalización electrónica y a la grabación de datos. Fecha de firma: 03/08/2016. Importe: 1.482.175,59 euros.

La FNMT tiene la condición de medio propio y servicio técnico de la AGE, de conformidad con lo establecido en su Estatuto, aprobado por Real Decreto 336/2014 de 9 de mayo. La encomienda examinada estaba excluida de la aplicación del TRLCSP, vigente en la fecha de su suscripción, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.1 n) y 24.6 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre¹⁰.

La imputación del gasto al capítulo 6 "Inversiones" no fue la adecuada; los servicios encargados tienen naturaleza de gastos corrientes, por lo que debieron aplicarse al capítulo 2 del presupuesto. En la documentación preparatoria se preveía la imputación del gasto al concepto 227 "Trabajos realizados por otras empresas y profesionales", sin que consten las razones que motivaron la consideración posterior del gasto como inversión.

Las encomiendas fijaban el número de expedientes a tratar de manera aproximada (digitalización de unos 86.000 expedientes del ejercicio 2015, y de aproximadamente unos 40.000 que pudieran entrar posteriormente con documentación asociada a los primeros; y grabación de los metadatos correspondientes a aproximadamente 152.000 expedientes). Se aplicaron las tarifas aprobadas específicamente para esta encomienda por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 26 de julio de 2016, que establecieron un importe máximo de 460.113,86 euros como coste de metadatos, previsto para 152.000 expedientes (3.0271 euros por expediente), y de 1.022.063,52 euros como coste de digitalización, para un total de 130.000 expedientes previstos (7,8620 euros por expediente).

No se han observado deficiencias en la tramitación de la fase de ejecución. La FNMT presentó dos facturas, según lo previsto en la encomienda, por el importe máximo autorizado. En el expediente constan los certificados de conformidad con las facturas y un informe de valoración de los trabajos realizados a 13/12/2017 que recogen los datos sobre el número de expedientes tratados y las tarifas aplicadas que indican las facturas. Figura asimismo el acta de conformidad con los servicios realizados. En fase de alegaciones la DGRN ha aportado la relación de expedientes objeto de los trabajos encargados.

2. Encomienda con el CORPME¹¹ para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia. Fecha de firma 03/08/2016. Importe total 2.000.000,00 de euros.

La encomienda examinada fue suscrita al amparo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁰ Actualmente los encargos a medios propios están regulados en los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en vigor desde el 9 de marzo de 2018.

¹¹ El CORPME es una corporación de derecho público que se rige por lo dispuesto en la Ley Hipotecaria, por la Ley de Colegios Profesionales y por sus Estatutos Generales, aprobados por el Gobierno mediante el Real Decreto 483/1997, de 14 de abril. El artículo 560 del Reglamento Hipotecario establece que queda subordinado jerárquicamente al Ministro de Justicia y a la Dirección General de los Registros y del Notariado y sometido a su alta inspección, pudiendo ejercer, además de sus funciones propias, las que esta le encomiende. En consonancia con esta norma, los artículos 4.1.4 y 4.2.9 de los Estatutos del Colegio prevén entre sus fines el de colaborar con las Administraciones Públicas y el de organizar los diferentes servicios colegiales, o los que se le encomienden o establezcan por el Gobierno o por disposiciones legales.

La encomienda tenía por objeto el encargo al CORPME de la tramitación de los aproximadamente 75.000 expedientes de nacionalidad por residencia recibidos en la DGRN en el primer semestre de 2015, con un coste para la Dirección General de 2.000.000,00 euros. Como en el caso anterior, se entiende que la imputación del gasto al capítulo 6 "Inversiones" no fue la adecuada; los servicios encargados tienen naturaleza de gastos corrientes, por lo que debieron aplicarse al capítulo 2 del presupuesto. El plazo de ejecución inicialmente fijado era de seis meses, y fue prorrogado por acuerdo de las partes hasta diciembre de 2018.

El Tribunal no estima adecuado el sistema de determinación del precio de la encomienda, que se fija ajustando al número aproximado de expedientes previsto el precio establecido en una encomienda anterior suscrita con el CORPME (ver apartado II.2.1.5.4).

La falta de control de la DGRN sobre el número exacto de expedientes recibidos de los registros civiles en el periodo afectado, primer semestre de 2015, y las deficiencias del sistema de seguimiento de los expedientes tramitados por el CORPME (ver punto II.2.1.5) han dificultado la verificación del cumplimiento de los términos de la encomienda. En relación con el número de expedientes objeto de la encomienda, en el acta de la reunión de la comisión de seguimiento de diciembre de 2017 se da la cifra de 82.088 expedientes objeto de encomienda, frente a los 75.000 previstos aproximadamente. En la reunión de octubre de 2018, se indica que finalmente ascendieron a 81.974.

La encomienda preveía el pago del precio en dos plazos, el primero a la entrega del 50 % del trabajo y el segundo a la entrega del 50 % restante. El primer pago, por importe de un millón de euros, se realizó en diciembre de 2017. Ni la factura del CORPME ni el correspondiente certificado de conformidad emitido por la DGRN hacen referencia al número de expedientes tramitados¹².

En diciembre de 2018 se realiza el segundo pago, de un millón de euros. En este caso el certificado de conformidad hace referencia a la tramitación de 77.140 expedientes, relacionados en un archivo excel remitido por el CORPME a la DGRN.

La DGRN y el CORPME no modificaron la encomienda para ajustar su objeto al número definitivo de expedientes correspondientes al primer semestre de 2015, pese a que la cláusula octava preveía dicha posibilidad en el caso de incremento o disminución del volumen de expedientes a tramitar. La tramitación de los expedientes que quedaron pendientes se incluyó en una nueva encomienda suscrita en abril de 2019 cuyo objeto principal era la tramitación de los expedientes de procedimiento antiguo recibidos en la DGRN desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2019.

3. Encomienda con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) para la realización de actividades de asesoramiento y apoyo en aspectos de seguridad, interoperabilidad, eficiencia e ingeniería de sistemas. Fecha de firma: 14/12/2016. Importe total: 241.259,04 euros.

ISDEFE tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado. La encomienda examinada se rige por lo establecido en los artículos 4.1 n) y 24.6 del TRLCSP, en relación con los encargos de servicios a dichos medios.

¹² Se ha aportado en alegaciones el acta de la comisión de seguimiento de 21 de diciembre de 2017, en la que se indica que a la fecha de la celebración de la reunión hay un total de 14.665 expedientes que se pueden considerar ya totalmente tramitados. Se alude también a otros 54.575 expedientes que no están en condiciones de ser tramitados. A juicio del Tribunal, esta documentación no justifica el cumplimiento del 50 % del trabajo establecido como condición para el primer pago.

El objeto de la encomienda es la realización de diversas actividades de asistencia técnica y consultoría relacionadas con el proceso de modernización de los registros civiles y de los sistemas informáticos de la competencia de la DGRN. Para la determinación del precio se aplicaron las tarifas aprobadas por Resolución del Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa, de 18 de marzo de 2016 (B.O. del Ministerio de Defensa de 28/04/2016). Se tramitó un expediente de gasto plurianual imputándose 221.153,59 euros al ejercicio 2017 y 20.104,45 euros al presupuesto de 2018. No se observaron deficiencias en la tramitación del expediente.

II.2. ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Las dos áreas seleccionadas por el Tribunal para analizar la eficacia y la eficiencia de la gestión de la DGRN han sido las referentes a la tramitación de los expedientes de nacionalidad por residencia y al proceso de reforma del Registro Civil.

II.2.1. Análisis de la gestión de las solicitudes de nacionalidad por residencia

Entre las competencias atribuidas a la DGRN en el artículo 10 del RD 725/2017, de 21 de julio se encuentra la tramitación y, en su caso, resolución de los expedientes de nacionalidad. Las razones para solicitar la nacionalidad derivan de las ventajas inherentes a la misma, siendo las más significativas: a) acceder a la condición de ciudadano europeo, que implica poder circular, residir y trabajar libremente en cualquiera de los estados miembros de la Unión Europea; b) mayores facilidades de acceso a otros países de fuera de la Unión Europea, como el caso de Canadá o Estados Unidos; el derecho al voto, sin importar si se reside en España o en el extranjero; c) poner fin a la necesidad de renovar los permisos de trabajo; facilitar la reagrupación familiar; y d) permitir el acceso a la condición de funcionario público.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código Civil, la nacionalidad puede adquirirse por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante real decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales, o por residencia en España, en las condiciones establecidas en el artículo siguiente. El análisis realizado en la presente fiscalización está referido al segundo de los supuestos, adquisición de nacionalidad por residencia. Según la información aportada por la DGRN, a 31 de diciembre de 2018, había en sus dependencias un total de 355.548 expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia pendientes de resolución.

II.2.1.1. REGULACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

El artículo 21.2 del Código Civil establece que la nacionalidad española “*se adquiere por residencia en España, en las condiciones que señala el artículo siguiente, y mediante la concesión otorgada por el Ministro de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional*”. La Orden JUS/696/2015, de 16 de abril, delegó dicha competencia en el titular de la DGRN¹³.

El artículo 22 del Código Civil dispone lo siguiente:

“1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

2. Bastará el tiempo de residencia de un año para:

a) El que haya nacido en territorio español.

¹³ La Orden JUS/125/2019, de 5 de febrero dejó sin efecto (punto 36.1) la referida Orden de delegación.

- b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar.*
- c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud.*
- d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho.*
- e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.*
- f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.*

3. En todos los casos, la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. A los efectos de lo previsto en el párrafo d) del apartado anterior, se entenderá que tiene residencia legal en España el cónyuge que conviva con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero.

4. El interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

5. La concesión o denegación de la nacionalidad por residencia deja a salvo la vía judicial contencioso-administrativa”.

En el período que abarca la presente fiscalización convivían en la DGRN dos procedimientos distintos para la adquisición de la nacionalidad española: el procedimiento antiguo, aplicable a las solicitudes de nacionalidad presentadas con anterioridad al 15 de octubre de 2015, y el procedimiento nuevo, aplicable a las presentadas a partir de dicha fecha.

En el procedimiento antiguo podían distinguirse tres fases diferentes de tramitación:

- a) la primera fase, de instrucción, tenía lugar ante los Encargados de los registros civiles, donde se presentaban las solicitudes y se recababa la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos antes indicados;
- b) la segunda fase comenzaba con la remisión del expediente a la DGRN, donde se comprobaban los documentos aportados y el cumplimiento de los requisitos legales, solicitando al registro civil, en su caso, la subsanación de los defectos observados. Esta fase culmina con la elaboración por el tramitador de la DGRN de un informe o propuesta de resolución que se eleva a la autoridad competente para resolver;
- c) la tercera y última fase consiste en la inscripción de la adquisición de la nacionalidad española en el registro civil, tras cumplir el resto de requisitos previstos en el artículo 23 del Código Civil: prestar juramento o prometer fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes; y declarar la renuncia a su anterior nacionalidad (excepto para los ciudadanos de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y sefardíes).

El procedimiento para la adquisición de la nacionalidad por residencia vigente desde octubre de 2015 es el establecido en la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. Esta norma fue desarrollada por el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprobó el Reglamento por el que se regula el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia. La regulación del procedimiento culminó con la Orden del Ministerio de Justicia 1625/2016, de 30 de septiembre, sobre tramitación de los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

La nueva regulación del procedimiento se enmarca en el contexto de la reforma del Registro Civil, prevista en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que tiene como uno de sus principales pilares la desjudicialización de los registros. El nuevo procedimiento pretendía establecer un sistema netamente administrativo, basado en la tramitación electrónica en todas sus fases, y que permitiera acortar sensiblemente los plazos de resolución, poniendo fin a los retrasos que se venían generando en los últimos años.

Las principales novedades del procedimiento nuevo fueron las siguientes:

- a) La atribución, en la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de la instrucción del procedimiento para la obtención de la nacionalidad por residencia a la DGRN. Desaparece así la anterior competencia de los registros civiles para la instrucción, recayendo en la DGRN la gestión completa del procedimiento.
- b) El carácter electrónico de la presentación de las solicitudes y de su tramitación. Como medida transitoria se estableció, no obstante, que hasta el 30 de junio de 2017, los interesados podrían seguir presentando sus solicitudes en papel ante el registro civil correspondiente.
- c) El establecimiento de una tasa, fijada inicialmente en 100 euros (disposición final séptima, punto 4 de la Ley 19/2015). Hasta entonces el procedimiento era gratuito. Constituye el hecho imponible de la tasa la solicitud de iniciación del procedimiento y está sujeto a ella el interesado, sin perjuicio de que pueda actuar por representación y con independencia del resultado del procedimiento. La gestión de la tasa corresponde al Ministerio de Justicia.
- d) La posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la presentación telemática de las solicitudes.
- e) La normalización del examen del grado de integración en la sociedad mediante dos pruebas del Instituto Cervantes: Diploma de español como lengua extranjera y Conocimiento constitucional y sociocultural de España.

La disposición transitoria primera del RD 1004/2015, de 6 de noviembre, estableció que los expedientes de nacionalidad por residencia se tramitarían y resolverían de conformidad con las normas de procedimiento vigentes en el momento de la solicitud. De acuerdo con ello el nuevo procedimiento es aplicable a las solicitudes de nacionalidad por residencia presentadas a partir del 15 de octubre de 2015, fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2015.

II.2.1.2. ESTADO DE LA GESTIÓN A LA FECHA DE LOS TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN. ANTECEDENTES

Del total de 355.548 expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia pendientes de resolución en la DGRN a 31 de diciembre de 2018, 111.980 (31 %) correspondían al procedimiento antiguo y 243.568 (69 %) al procedimiento nuevo.

La acumulación en la DGRN de un elevadísimo número de expedientes sin resolver, se venía produciendo al menos desde 2010, habida cuenta de que en enero de dicho año ya había 297.000 expedientes pendientes de resolver. Dicha situación fue consecuencia del incremento constante de las solicitudes presentadas en ejercicios precedentes y de la insuficiencia de los medios de la DGRN para hacer frente a su tramitación. Así, mientras que en el año 2000 se presentaron 18.042 solicitudes, en 2005 se incrementó su número hasta alcanzar los 85.441 expedientes (374 % de incremento sobre 2000). La cifra de solicitudes de 2010 (155.604) supone un incremento del 85 % respecto de las de 2005.

En el año 2012, ante la situación de colapso de la DGRN, provocada por los cerca de 400.000 expedientes que se encontraban entonces pendientes de resolución, el Ministerio de Justicia elaboró un plan intensivo para la puesta al día, que implicaba digitalizar todos los expedientes pendientes, y cuya parte fundamental fue el encargo al CORPME, mediante encomiendas de gestión, de la tramitación de las solicitudes de nacionalidad instruidas en los registros civiles hasta la fase de propuesta de resolución (la segunda fase del procedimiento antiguo a que antes se ha hecho referencia). Dichas encomiendas fueron suscritas al amparo de lo establecido en la legislación sobre régimen jurídico del sector público: artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta 02/10/2016), y artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vigente a partir de 02/10/2016).

Hasta la fecha de redacción del presente informe el Ministerio de Justicia había suscrito cinco encomiendas de gestión con el CORPME para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia.

CUADRO Nº 12
ENCOMIENDAS CON EL CORPME PARA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

Fecha firma	BOE	Período expedientes	Nº aproximado expedientes	Coste
25/06/2012 19/04/2013 (prórroga)	- -	2010, 2011 y 2012 2013	450.000 144.630	0,00
26/02/2015 04/11/2015 (adenda)	07/04/2015 16/07/2016	2014	150.000	4.000.000,00
03/08/2016	15/04/2017	01/01/2015 a 30/06/2015	75.000	2.000.000,00
20/09/2017	02/11/2017	01/07/2015 a 31/12/2015	69.549	1.854.640,00
25/04/2019	04/06/2017	01/01/2016 a 30/06/2019	56.000	1.677.732,00
Total			945.179	9.532.372,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Ministerio de Justicia.

Con la firma de las encomiendas la gestión del conjunto de expedientes de nacionalidad por residencia quedaba como sigue:

a) Expedientes del procedimiento antiguo

La tramitación de los expedientes del procedimiento antiguo anteriores a 2010 se realizaba por la DGRN, utilizando la aplicación informática denominada GESNAC, de propiedad del Ministerio de Justicia.

La tramitación del resto de los expedientes de procedimiento antiguo (de 2010 en adelante) se realizaba, salvo algunas excepciones, por el CORPME. Hasta marzo de 2017 el CORPME utilizaba para la tramitación de los expedientes una aplicación de su propiedad, desarrollada por el propio Colegio, denominada FUTUREG. En dicha fecha este sistema migró con todos los expedientes pendientes a la aplicación ATENAS, también propiedad del CORPME.

La gestión de los expedientes por el CORPME comprende las actuaciones previas hasta el preceptivo informe-propuesta de resolución que la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil debe elevar al órgano competente conforme al artículo 367 del Reglamento del Registro Civil. Tras la firma de la primera de las encomiendas, la DGRN dictó la Instrucción de 2 de octubre de

2012¹⁴, sobre determinados aspectos del plan intensivo de tramitación de los expedientes de adquisición de la nacionalidad española por residencia. Con dicha instrucción se trataba de sistematizar la documentación que los solicitantes de nacionalidad debían presentar en los registros civiles, homogeneizar el procedimiento de gestión seguido en los registros, y establecer, una vez finalizada la fase de instrucción, la remisión de los expedientes al CORPME, en lugar de a la DGRN, como hasta entonces. Se mantuvo esta situación hasta mayo de 2015, cuando una nueva instrucción de la DGRN dispuso la remisión a este centro directivo de las solicitudes instruidas en los registros civiles.

Algunos supuestos específicos de expedientes del procedimiento antiguo fueron excluidos de la asignación al CORPME y continuaron siendo tramitados por la DGRN, concretamente por el Área de Nacionalidad de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil: expedientes con solicitante fallecido, desistimientos, Kosovo, Sahara, retorno voluntario, falta de integración por desconocimiento de idiomas cooficiales, seguridad nacional, refugiados, apátridas, cónyuges de diplomáticos, movimientos islamistas, y otros.

b) Expedientes del procedimiento nuevo

La tramitación completa de los expedientes del procedimiento nuevo, desde la presentación de la solicitud, corresponde al Área de Nacionalidad de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil. Para su gestión se ha implantado una nueva aplicación informática denominada GENARES en la que se cargan las solicitudes de residencia recibidas a través de la sede electrónica.

c) Otras tareas del área de nacionalidad relacionadas con la gestión de expedientes de nacionalidad por residencia. Recursos humanos disponibles

Además de la tramitación de los expedientes indicados de ambos procedimientos, el Área de Nacionalidad realizaba otras tareas relacionadas con los expedientes de nacionalidad por residencia, entre las que cabe destacar: a) la revisión del 10 % de los expedientes tramitados por el CORPME con informe-propuesta favorable, así como la de todos los desfavorables; b) la solicitud de informes preceptivos a la Dirección General de la Policía o al Centro Nacional de Inteligencia; c) la tramitación de recursos administrativos y la remisión a los tribunales de los expedientes con resoluciones recurridas en vía contenciosa; d) la contestación a quejas y consultas recibidas de los interesados, del Centro de atención al ciudadano, del Gabinete del Ministro o del Defensor del Pueblo; y e) la elaboración de datos estadísticos a petición de la Inspección General de Servicios, el Observatorio Permanente para la Inmigración, y en cumplimiento del Plan Estadístico Nacional.

Para la atención de estos asuntos, así como para la tramitación de los expedientes de solicitud de nacionalidad por razones distintas de la residencia, el Área de Nacionalidad contaba en mayo de 2019 con una plantilla compuesta por 39 puestos de trabajo, de los cuales estaban vacantes 8. Los puestos cubiertos correspondían a la jefa de área (NCD 28), el jefe de servicio de nacionalidad (NCD 26), 9 calificadores (NCD 26), 3 jefes de sección (NCD 22), 16 auxiliares (NCD 18, 16, 15 y 14) y un administrativo (NCD 15). A juicio del Tribunal, se trata de una plantilla claramente insuficiente para hacer frente al volumen de los asuntos de su competencia.

¹⁴ Esta instrucción completa y modifica algunos de los aspectos regulados en la anterior instrucción de 26 de julio de 2007 sobre tramitación en los registros civiles de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

II.2.1.3. PLANIFICACIÓN

II.2.1.3.1. Presupuesto por programas

La memoria de objetivos del programa presupuestario 113M es claramente insuficiente como instrumento de planificación. Los objetivos e indicadores contemplados no resultan adecuados para conocer los objetivos ni los resultados reales de la gestión realizada por la DGRN en materia de nacionalidad por residencia, por lo que tampoco permiten la valoración del grado de eficacia obtenido en dicha gestión.

La memoria del ejercicio 2017 (al igual que todas las del período 2014-2018) recoge un único objetivo/actividad, común a todo el ámbito de gestión de la DGRN: "*Dirección e inspección del notariado y de los registros de la propiedad, mercantiles, bienes muebles, civiles, actos de última voluntad, contratos de seguro. Resolución de recursos y consultas. Concesión y recuperación de la nacionalidad española. Cambio de nombres y apellidos*". Se relacionan 56 indicadores de resultados relativos al número de expedientes, recursos, consultas, certificaciones, etc. correspondientes a distintas materias competencia de la DGRN.

El indicador de resultados 7, el más específico en la materia objeto de informe, se refiere al número de expedientes de nacionalidad por residencia, sin especificar si se trata de expedientes nuevos (entradas), tramitados, resueltos o pendientes. Las cifras son idénticas en su estimación en el período 2015-2018, pese a diferir considerablemente los datos reales año tras año. Se desconoce a qué corresponden las cifras recogidas en la columna "Realizado", que no coinciden con los datos reales de la gestión de estos expedientes en la DGRN. En el cuadro nº 13 se recogen los datos de las memorias presupuestarias del período 2014-2018 para este indicador.

CUADRO Nº 13
MEMORIAS PRESUPUESTARIAS. INDICADOR: NÚMERO DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuestado	150.000	140.000	140.000	140.000	140.000
Realizado	31.883	58.935	114.406	100.000	89.360

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Programa 113M PGE.

II.2.1.3.2. Plan intensivo de tramitación 2012.

En materia de planificación destaca también la falta de formalización del plan intensivo de tramitación elaborado en 2012 para hacer frente a la situación de acumulación de los cerca de 400.000 expedientes que entonces se encontraban pendientes de resolver. No hay constancia de ningún documento que contemplara de manera global la situación a afrontar, los objetivos perseguidos, las medidas a adoptar, los recursos disponibles, o los plazos de ejecución previstos.

En la parte expositiva de las encomiendas suscritas con el CORPME se menciona que el plan "*abarca una pluralidad de actuaciones en el ámbito normativo, y en los ámbitos técnicos y de racionalización de la gestión, y que contemplaba la digitalización de los expedientes de nacionalidad por residencia acumulados en los archivos del Ministerio de Justicia, así como su tramitación electrónica, con el fin de agilizar las comunicaciones con los órganos competentes para emitir los informes preceptivos*".

Las principales medidas adoptadas en ejecución de dicho plan consistieron en la elaboración de la normativa reguladora del nuevo procedimiento, la digitalización y metadadación de los expedientes

pendientes del procedimiento antiguo y el encargo al CORPME, mediante encomiendas de gestión, de la tramitación de la mayor parte de dichos expedientes.

A juicio del Tribunal, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2015, de 19 de junio, que ponía fin a la intención de atribuir a los registradores de la propiedad y mercantiles la llevanza del nuevo Registro Civil¹⁵, se hacía imprescindible la elaboración de un nuevo plan de puesta al día, tras analizar la conveniencia de continuar con las encomiendas al CORPME, o adoptar otro tipo de medidas, entre ellas, dotar de más medios a la propia DGRN. No consta, sin embargo, que se haya realizado un análisis en profundidad de las distintas opciones, de sus fortalezas y debilidades, de los resultados previstos para cada una de ellas o de sus costes. Como consecuencia, el mantenimiento del sistema de encomiendas con el CORPME no respondió a una planificación fundamentada, sino más bien a la evidente insuficiencia de medios propios de la DGRN y a la inercia de la puesta en marcha del sistema. También contribuyó, sin duda, al mantenimiento de dicha situación la consideración de la necesidad de compensar al CORPME por el trabajo realizado en ejecución de la primera encomienda, que implicó, además de la tramitación de los expedientes, el desarrollo de la aplicación informática, todo ello sin coste alguno para la DGRN.

Por otra parte, la aprobación del nuevo procedimiento se llevó a cabo sin contar con recursos humanos y tecnológicos suficientes para garantizar la tramitación de los expedientes. A la fecha de entrada en vigor del nuevo procedimiento, octubre de 2015, la aplicación informática prevista no estaba suficientemente desarrollada para la tramitación de los expedientes, con la consecuencia de que el inicio de su gestión se demoró hasta mediados de 2017. A la fecha de los trabajos de campo, junio de 2019, seguían sin estar implementadas algunas de las funcionalidades requeridas para la tramitación (requerimientos, recursos y parte de las notificaciones).

II.2.1.3.3. Otros planes.

A finales de 2018 la DGRN, para frenar la acumulación de expedientes pendientes de resolver del nuevo procedimiento, optó, como solución provisional, por incentivar a un grupo de funcionarios, alrededor de 25, del área de nacionalidad y de otras áreas del Ministerio, para que tramitaran expedientes fuera de la jornada laboral, abonando los incentivos con cargo a la productividad ordinaria. La DGRN no ha aportado documentación sobre los objetivos, medios o coste previsto de la implantación de dicha medida.

En junio de 2019 la Secretaría de Estado del Ministerio de Hacienda aprobó un Plan de choque, abierto a todo el personal del Ministerio de Justicia, financiado en parte con créditos del concepto de gratificaciones del Programa 112A y en otra parte con cargo a la productividad global del Ministerio de Justicia. Este plan, modificado en octubre del mismo año, tenía como vigencia el ejercicio 2019, afectaba a un total de 262.635 expedientes (clasificados en dos fases de tramitación), y su coste ascendía a 1.435.098,00 euros.

II.2.1.4. CONTROL INTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES

El principal instrumento de control interno relacionado con la tramitación de expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia lo constituye el "Informe de análisis funcional de los procedimientos más importantes del Área de Nacionalidad de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil", elaborado en cumplimiento del Plan de Actuaciones de la Inspección

¹⁵ La norma citada derogó la disposición adicional 21 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que establecía que a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, el Registro Civil estaría encomendado a los registradores de la propiedad y mercantiles que en cada momento tuvieran a su cargo las oficinas del Registro Mercantil por razón de su competencia territorial.

General de Servicios para el año 2017 y publicado en febrero de 2018¹⁶. Para la elaboración del informe se analizaron con detalle las funciones, los recursos y los procedimientos correspondientes a dicha área de gestión, obteniéndose conclusiones muy relevantes sobre el estado de la tramitación de los expedientes y sobre las causas de los problemas o dificultades observados. El Tribunal ha recogido en el presente informe algunas de las principales conclusiones contenidas en el informe de la Inspección General de Servicios.

Otros trabajos de la Subdirección General de Información Administrativa e Inspección General de Servicios que cabe señalar como antecedentes del referido informe de análisis funcional fueron los siguientes:

- Procedimiento de la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Análisis de las secciones de entrada y coordinación, de tramitación y de calificación (diciembre 2008-mayo 2009).
- Auditoría. Recursos tramitados en la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil (junio de 2015).
- Estado de ejecución del acuerdo para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia, publicado por resolución de la Subsecretaría de 6 de abril de 2015 (octubre 2015).

El Tribunal ha apreciado deficiencias de control interno en la gestión por la DGRN de los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia.

La DGRN carece de un registro completo y fiable de las solicitudes de nacionalidad que le corresponde gestionar. Los datos están registrados en las distintas aplicaciones antes indicadas (GESNAC, ATENAS, GENARES), sin que resulte posible obtener datos completos a partir de búsquedas con los mismos criterios. Los datos sobre expedientes obtenidos de cada aplicación tampoco están completos; existen además otros expedientes presentados en papel, con registro informático de entrada (a través de GEISER) o sin él, no incluidos en las bases de datos de las aplicaciones mencionadas y cuyo número exacto no ha sido posible cuantificar.

Es de destacar el hecho de que para la DGRN las solicitudes presentadas no forman parte de su ámbito de gestión hasta que les asigna una referencia que comunica al solicitante. Esta referencia no se daba en el momento de recepción del expediente en papel en la DGRN, sino que se asignaba una vez que los expedientes habían sido incorporados a la base de datos de la aplicación informática (GESNAC, ATENAS o FUTUREG). En ese momento es cuando se consideraba que el expediente había entrado en la DGRN, comunicándose la fecha al solicitante y comenzando entonces el plazo para resolver.

A juicio del Tribunal esta práctica resulta incompatible con lo establecido en las normas generales de procedimiento administrativo. En concreto, el apartado c) del artículo 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que: *"El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento"*.

¹⁶ La Inspección General de Servicios elaboró también en la misma fecha un informe de análisis funcional sobre la otra Área de la SGNEC, la de Estado Civil.

II.2.1.4.1. Expedientes del procedimiento antiguo

En relación con los expedientes del procedimiento antiguo, hasta octubre de 2012 los registros civiles, una vez instruidos los expedientes, los remitían en papel a la DGRN, en cuyas instalaciones se iban quedando acumulados. La DGRN grababa posteriormente estos expedientes en GESNAC.

A raíz de la primera encomienda (25/06/2012), la DGRN entrega al CORPME las solicitudes que habían entrado en la DGRN a partir del 01/01/2010, volcando los datos de GESNAC en la aplicación del CORPME. No hay constancia, sin embargo, de que se elaborara una relación individualizada de los expedientes cuya tramitación se encomendaba y de los excluidos; de hecho, las encomiendas mencionan una cifra aproximada de expedientes, sin identificar en ningún momento. El escaso control de la DGRN sobre las solicitudes recibidas empeora a partir de octubre de 2012, cuando en la instrucción sobre determinados aspectos del plan intensivo de tramitación de los expedientes, se indicó a los registros civiles que una vez finalizada la fase de instrucción debían remitir los expedientes directamente al centro de digitalización puesto a disposición del Ministerio de Justicia por el CORPME, en las instalaciones del Colegio. Se mantuvo esta situación hasta mayo de 2015, cuando una nueva Instrucción de la DGRN dispuso la remisión a este centro directivo de las solicitudes instruidas en los registros.

La DGRN no contó en ningún momento con permisos de gestión de la base de datos ATENAS, por lo que cualquier extracción de información debía ser solicitada al CORPME; ello impedía a la DGRN elaborar informes de gestión de forma autónoma y controlar la gestión del Colegio, al carecer de elementos para verificar los informes de gestión elaborados por éste.

El Tribunal ha analizado la base de datos de expedientes ATENAS a fin de determinar si incluía la información completa de las fechas de tramitación de los expedientes desde la presentación de las solicitudes en los registros civiles, habiendo obtenido los siguientes resultados:

- Por lo general no se dejaba constancia en la aplicación de la fecha de presentación de la solicitud en el correspondiente registro, pese a que hay un campo específico destinado a recoger dicha información. La aplicación no contempla la grabación de la fecha de remisión de los expedientes por los registros a la DGRN. Como consecuencia de ello, se carece de información completa y sistematizada acerca de los tiempos de instrucción en los registros, desde la presentación de las solicitudes hasta su remisión a la DGRN.
- Tampoco figura, salvo excepciones, la fecha de entrada real en la DGRN del expediente remitido en papel por los registros civiles; hay un campo específico para ello, sin cumplimentar por lo general, y con datos no fiables en los casos en que sí hay algún registro. Esta circunstancia impide identificar los expedientes realmente recibidos en la DGRN en cada ejercicio.

Por otra parte, pese a que la tramitación por el procedimiento antiguo era aplicable a las solicitudes presentadas antes de octubre de 2015, durante los ejercicios siguientes se continuaron recibiendo en la DGRN un número considerable de expedientes instruidos en los registros, lo que dio lugar a la celebración de nuevas encomiendas con el CORPME (la última, en abril de 2019). En mayo de 2019 la Dirección General se dirigió a los registros civiles, instándoles a que remitieran todos los expedientes que todavía pudieran tener pendientes en sus dependencias.

Los expedientes del procedimiento antiguo registrados en la DGRN entre enero de 2016 y agosto de 2019 ascendieron a 57.205 (45.851 en 2016, 8.355 en 2017, 1.234 en 2018 y 1.765 en 2019).

II.2.1.4.2. Expedientes del nuevo procedimiento

En el nuevo procedimiento las solicitudes ya no se presentan ante los registros civiles, lo que en principio debería facilitar el control sobre el ámbito a gestionar y la planificación de los recursos. Las solicitudes pueden presentarse de los siguientes modos:

- Por sede electrónica. Los expedientes se incorporan desde su presentación a la aplicación informática de gestión (GENARES), pudiendo ser tramitados desde ese momento por la DGRN.
- En papel, por medio de cualquiera de las siguientes dos opciones: presentación en la DGRN, con cita previa, en cuyo caso el expediente se digitaliza y se agregan los metadatos al momento, quedando incorporado a GENARES como en el caso anterior; o presentación en el registro de la DGRN, sin cita previa, o en cualquier otro registro (sistema GEISER); en estos casos la DGRN debe digitalizar y grabar los metadatos de las solicitudes para incorporarlas al sistema y poder tramitarlas. Hasta el 30 de junio de 2017 se permitió también la presentación en papel en los registros civiles.
- De acuerdo con la Orden JUS 698/2016, de 4 de mayo, la presentación electrónica de solicitudes puede realizarse también mediante representantes habilitados. Para ello el Ministerio de Justicia ha suscrito convenios con el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos (julio de 2016 y agosto de 2019), con el Consejo General de Procuradores de España (septiembre de 2016) y con el Consejo General de la Abogacía Española (julio de 2017).

Los datos que figuraban en las estadísticas de la DGRN sobre estos expedientes, a junio de 2019, eran los siguientes.

CUADRO Nº 14
MODOS DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DEL PROCEDIMIENTO NUEVO

Ejercicios/modos de presentación	En papel (registros civiles)	Geiser	Sede electrónica	Total
2015	2.185	303	762	3.250
2016	53.441	2.842	18.230	74.513
2017	41.092	11.615	34.999	87.706
2018	8.470	25.885	46.108	80.463
2019 (hasta junio)	5.082	8.519	28.717	42.318
Total	110.270	49.164	128.816	288.250

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la DGRN.

En relación con el control sobre los expedientes del nuevo procedimiento se han observado las siguientes deficiencias:

- Los datos anteriores no comprenden las solicitudes presentadas en papel y escaneadas pendientes de clasificar. En el momento de realizar las pruebas había 13.000 documentos en esta situación, supuestamente la mayoría relacionados con solicitudes de nacionalidad, pero también de otros procedimientos.
- Los datos estadísticos sobre expedientes presentados en papel y registrados en GEISER no son datos reales, sino que se han calculado dividiendo el número de documentos escaneados entre cuatro, por ser este el número habitual de documentos presentados por cada expediente.

- Por último, hay un número indeterminado de expedientes archivados en cajas sin inventariar y de los que no existe ninguna relación individualizada.

II.2.1.4.3. Recursos de reposición

Las deficiencias de control sobre los expedientes se extendían también a los recursos de reposición presentados en relación con las denegaciones de nacionalidad por residencia. Según los datos del informe de análisis funcional de la Inspección de Servicios, a 31 de diciembre de 2017 quedaban más de 14.000 recursos pendientes de tramitación, y el 64 % de ellos no había sido incluido en la aplicación informática de gestión (ATENAS). La situación de los recursos era la siguiente¹⁷.

CUADRO Nº 15

SITUACIÓN DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN PENDIENTES DE TRAMITAR A 31/12/2017

Situación	Nº de recursos
Incluidos en aplicación ATENAS	5.144
Entregados a FNMT para digitalización	951
Registrados en GEISER	4.289
En papel sin escanear	3.963
Total recursos	14.347

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la DGRN.

La dispersión de los expedientes hacía imposible conocer los años de presentación de los recursos. Hay que destacar, por otra parte, la incidencia de esta situación en la demora en la tramitación y resolución de los recursos, con la consiguiente judicialización (ver apartado II.2.1.8).

II.2.1.5. ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO SOBRE LA TRAMITACIÓN REALIZADA POR EL CORPME

II.2.1.5.1. Sistemas de seguimiento de las encomiendas

El principal sistema de coordinación y control sobre el cumplimiento de las encomiendas fue el establecimiento en cada una de ellas de una Comisión de Seguimiento presidida por el DGRN y de la que formaban parte dos vocales designados por la DGRN y otros dos designados por el CORPME. La Comisión debía constituirse en el plazo de un mes tras la firma de cada encomienda y reunirse al menos cada tres meses. Sus funciones eran garantizar la adecuada coordinación entre las partes para la correcta ejecución de la encomienda, proponer las mejoras necesarias y resolver dudas y controversias relacionadas con la encomienda. Se han examinado las Actas correspondientes a algunas de las encomiendas, habiéndose comprobado, en líneas generales, su correcto funcionamiento y su utilidad como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de lo acordado. Únicamente se han detectado algunos casos en los que las Comisiones no se reunieron con la frecuencia prevista.

¹⁷ Se señala en alegaciones la corrección de dicha situación en ejercicios posteriores: "en mayo de 2019 solo existían pendientes 800 recursos en papel que finalmente ya han sido incorporados a la aplicación, por lo que puede considerarse que el atraso que se menciona en la incorporación de recursos a ATENAS a finales de 2017 ha desaparecido completamente".

El Tribunal estima adecuado como sistema de coordinación y control de las encomiendas la elaboración por la DGRN de las guías de tramitación y de calificación que se remitieron al CORPME para facilitar la gestión de los expedientes encomendados. Dichas guías fueron elaboradas y revisadas entre 2012 y 2017, estando disponibles, por tanto, desde el inicio de las encomiendas. Su aplicación por el CORPME, sin embargo, no parece haber sido muy estricta, a la vista de los resultados que se exponen en el apartado II.2.1.6.3.

II.2.1.5.2. Control sobre los expedientes tramitados por el CORPME

Como se ha indicado, la DGRN no contó en ningún momento con permisos de gestión de la base de datos ATENAS, no pudiendo siquiera realizar descargas masivas de datos; cualquier extracción de información debía ser solicitada al CORPME; ello impedía a la DGRN elaborar informes de gestión de forma autónoma y controlar la gestión del Colegio, al carecer de elementos para verificar los informes de gestión elaborados por éste.

El Tribunal ha apreciado un insuficiente control de la DGRN en relación con los expedientes cuya tramitación se encargó al CORPME. Las encomiendas hacían referencia genérica a los expedientes recibidos en la DGRN o en el CORPME en un período de tiempo determinado, y cuyo número se mencionaba solo de manera aproximada. No se dispuso en ningún momento de relaciones identificativas de los expedientes incluidos en el ámbito de cada encomienda. La misma deficiencia se observó en relación con los expedientes tramitados por el CORPME, al que en ningún momento se le exigieron las relaciones que acreditaran el cumplimiento de las condiciones establecidas en las encomiendas. Una prueba de esta deficiencia de control es lo sucedido con la encomienda para la tramitación de los expedientes recibidos en la DGRN en el primer semestre de 2015, calculados inicialmente en unos 75.000, y que resultaron ser finalmente 81.974 (ver apartado II.1.4). Esta deficiencia es una consecuencia lógica del insuficiente control de la DGRN sobre el ámbito de expedientes a gestionar a que antes se ha hecho referencia.

II.2.1.5.3. Control sobre la calidad de la gestión realizada por el CORPME

También se apreciaron deficiencias de control en relación con la adecuación de la tramitación de expedientes realizada por el CORPME. En el momento de ponerse en marcha el sistema de encomiendas, aparte de la elaboración de las guías de tramitación, no se establecieron mecanismos de revisión de las propuestas del CORPME que aseguraran la calidad de la gestión de los expedientes encomendados. A medida que crecía el número de expedientes tramitados por el Colegio, se puso de manifiesto el incremento del número de resoluciones denegatorias y de recursos de reposición presentados, en comparación con la gestión realizada anteriormente por la DGRN (ver apartado II.2.1.4.3). En 2016 la DGRN devolvió al CORPME cerca de 19.000 propuestas denegatorias para una nueva calificación con arreglo a las instrucciones remitidas. En 2017 se sistematizó el control de calidad, empezando a revisarse en el área de nacionalidad todas las propuestas denegatorias de solicitudes y del 10 % de las propuestas de concesión gestionadas por el CORPME, lo que supuso un incremento considerable de la carga de trabajo de dicha área.

II.2.1.5.4. Determinación del precio en las encomiendas al CORPME

Como anteriormente se ha indicado, entre 2012 y 2019 se suscribieron cinco encomiendas con el CORPME para la tramitación de los expedientes. La primera encomienda no tuvo coste alguno para la DGRN. En la segunda encomienda, suscrita en febrero de 2015, se determinó un precio de 4 millones de euros, obtenido directamente, según consta en la memoria justificativa del expediente, del importe de las inversiones realizadas hasta entonces por el CORPME para la tramitación de los expedientes, según se indica.

CUADRO Nº 16
INVERSIONES DEL CORPME

Concepto	Importe
Arrendamiento local	963.095,20
Comunicaciones (firewall)	1.260.000,00
Switches nacionalidad (hardware)	70.064,64
Servidor nacionalidad (hardware)	188.294,40
Equipos informáticos	211.147,44
Equipación técnica (hardware)	1.214.848,12
Licencias BT nacionalidad (software)	16.594,91
Licencias BT Vmware (software)	2.952,81
1 Switch Cisco 6500 ampliación CPD (hardware)	3.002,48
5 Scaners para la DGRN (hardware)	60.000,00
9 Licencias Office para puestos virtuales DGRN	10.000,00
Total	4.000.000,00

Fuente: Memoria justificativa expediente encomienda Ministerio Justicia-CORPME 26/02/2015.

Dado que el número de expedientes incluidos en esa encomienda era de 150.000, resultaba un precio por expediente de 26,67 euros. La determinación del precio de las dos encomiendas siguientes (suscritas en 2016 y 2017) se realizó multiplicando este mismo importe por el número de expedientes previstos. No hay constancia de que la DGRN analizara la conveniencia de modificar el precio inicial fijado como consecuencia de factores tales como el tiempo transcurrido entre las encomiendas, la posible amortización de algunas de las inversiones inicialmente consideradas, u otros. El precio fijado en la última encomienda, suscrita en abril de 2019, supone un importe por expediente de 29,95 euros, sin que en la documentación facilitada conste la justificación del incremento.

II.2.1.6. ANÁLISIS DE EFICACIA

El análisis de eficacia realizado por el Tribunal se ha visto afectado por la imposibilidad de obtener cifras exactas de los expedientes que se encontraban en las diferentes fases de tramitación (básicamente, presentados, resueltos y pendientes a fin de ejercicio), como consecuencia de las deficiencias de control expuestas en el anterior apartado II.1.4. Las principales fuentes utilizadas han sido las estadísticas elaboradas por la DGRN y la base de datos ATENAS; se han observado algunas diferencias entre los datos de ambas fuentes que no se han estimado relevantes a efectos del análisis realizado.

II.2.1.6.1. Resultado de la gestión de expedientes

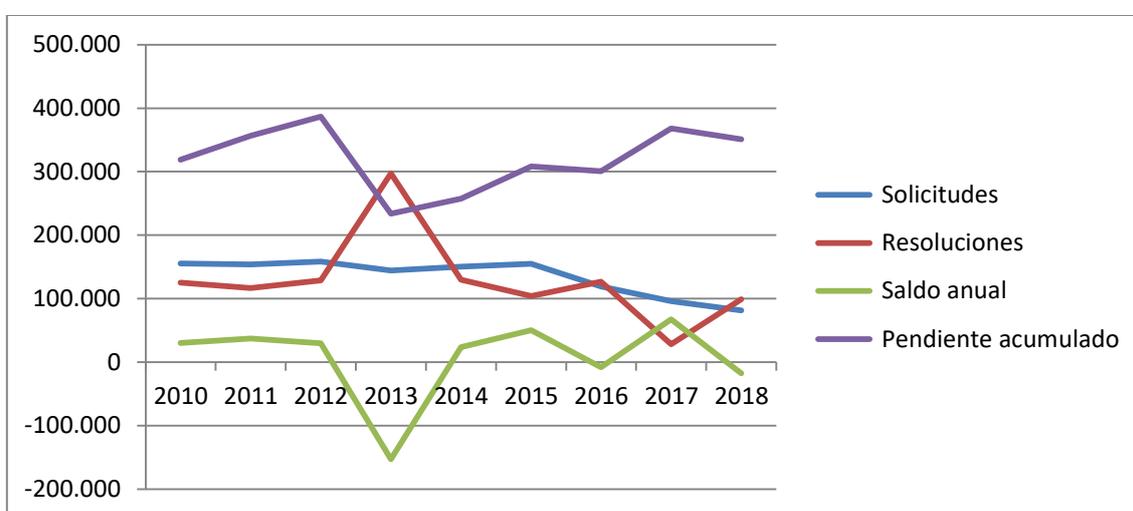
Se exponen a continuación los datos relativos a la gestión global de expedientes de nacionalidad por residencia en el período 2010-2018, y su representación gráfica.

CUADRO Nº 17
GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitudes	155.605	154.241	158.447	144.634	150.681	154.361	119.318	96.059	81.751
Resoluciones	125.312	116.605	128.657	297.251	126.959	103.998	126.635	28.077	100.074
Saldo anual	30.293	37.636	29.790	(152.617)	23.722	50.363	(7.317)	67.982	(18.378)
Pendiente acumulado	324.312	361.948	391.738	239.121	262.843	313.206	305.889	373.871	355.548

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

GRÁFICO Nº 2
GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

Del análisis de dichos datos cabe destacar los siguientes resultados:

- El número de solicitudes se mantuvo relativamente estable entre 2010 y 2015, siendo la media de dicho periodo de 152.995 expedientes anuales. En los tres últimos ejercicios considerados van descendiendo las solicitudes, siendo las correspondientes a 2018 inferiores en un 47 % a las de 2010.
- Respecto de las resoluciones, la media para el periodo 2010-2018 es de 128.174. Destacan dos ejercicios: 2013 en el que se superó dicha media en un 132 %, como consecuencia del efecto de la primera encomienda de gestión, y 2017, cuando descendió considerablemente el número de resoluciones (78 % sobre la media).
- Como consecuencia de la evolución de solicitudes y resoluciones, el pendiente acumulado al final de cada ejercicio baja considerablemente en 2013 (26 % sobre 2010), pero se incrementa de nuevo en los ejercicios posteriores, de modo que a finales de 2018 el número de expedientes pendientes de resolución (355.548) era superior en un 10 % al del inicio del periodo considerado (324.312). El 69 % del pendiente a 31/12/2018 correspondía a expedientes del nuevo procedimiento, que se habían acumulado en la DGRN durante los tres primeros años de vigencia de dicho procedimiento.

Para evaluar la eficacia de la DGRN en la gestión de expedientes de nacionalidad por residencia, y dada la insuficiencia a tales efectos de los objetivos e indicadores explicitados en la memoria del

programa 113M, el Tribunal ha analizado el cumplimiento de dos objetivos: el de resolución de los expedientes en el plazo legalmente establecido, y el objetivo de puesta al día en la gestión de las solicitudes presentadas.

II.2.1.6.2. Objetivo de resolución de expedientes en plazo

Un objetivo implícito en la gestión de los expedientes de nacionalidad en la DGRN es el de resolver dentro del plazo máximo legalmente establecido. El Tribunal ha analizado el cumplimiento de este objetivo considerando como indicador el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud en la DGRN hasta su resolución.

La fuente utilizada para este análisis ha sido la aplicación ATENAS, de donde se ha obtenido la información sobre la situación de los expedientes a julio de 2019.

En relación con los expedientes del procedimiento antiguo, la disposición adicional primera de la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad fijó en un año el plazo para resolver las solicitudes de nacionalidad. Dicho plazo se interrumpe cuando se solicitan informes de otros organismos o se requiere al interesado para que aporte documentación adicional.

Debido a la falta de constancia de la fecha exacta de entrada de los expedientes en la DGRN, el análisis se ha realizado a partir del año que figura en la referencia que se da a los mismos, calculando los resueltos en el mismo año y en los siguientes. Se han tenido en cuenta un total de 878.866 expedientes registrados desde 2010 hasta 2016 y resueltos a julio de 2019. Los principales resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Del conjunto de expedientes considerados (878.866) los resueltos en el ejercicio de entrada o en el siguiente fueron 253.147, lo que supone el 29 % del total. El 37 % de los expedientes (322.387) se resolvió transcurridos dos años desde la fecha de registro en la DGRN y el 25 % (221.564) tres años después. El resto de los expedientes, que representan un 9 % se resolvieron entre cuatro y nueve años después de su registro en la DGRN. De estos datos resulta una baja eficacia, inferior al 30 %, en el cumplimiento del objetivo de resolución en el plazo de un año.
- Los peores datos en los términos indicados corresponden a las solicitudes presentadas en 2010, como consecuencia de su falta de tramitación por la DGRN y de su inclusión en la primera encomienda suscrita con el CORPME en junio de 2012. En ninguno de los 155.364 expedientes presentados en 2010 se cumplió el plazo establecido, tardando en resolverse el 84 % de ellos entre dos y tres años. Tampoco hubo expedientes resueltos en plazo entre los presentados en 2015 ni en 2016; en ambos ejercicios la mayoría de los expedientes se resolvieron después de transcurridos tres años desde su presentación.
- Por el contrario, el año en que se logró un mejor cumplimiento del objetivo de resolución en plazo fue 2012, cuando se resolvió en el mismo año de entrada o en el siguiente el 72 % de las solicitudes presentadas.

Para los expedientes del procedimiento nuevo, el plazo máximo de un año para resolver está establecido en el artículo 11.3 del Reglamento de regulación de dicho procedimiento, aprobado por Real Decreto 1004/2015.

Teniendo en cuenta que las solicitudes de dichos expedientes, presentadas desde 2015, no comenzaron a resolverse hasta el año 2018, y que las resoluciones de este año (1.021) no alcanzan el 0,5 % del total de solicitudes pendientes al final de 2018 (244.611), cabe deducir que cuando finalmente se resuelvan los expedientes pendientes prácticamente el 100 % de

ellos lo habrán hecho fuera del plazo establecido, salvo que se incumpla el criterio de despacho por orden de entrada.

II.2.1.6.3. Objetivo de puesta al día en la tramitación de las solicitudes

Para el segundo de los objetivos: puesta al día en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad por residencia, se han analizado tres indicadores: a) el porcentaje anual de resoluciones sobre el total de expedientes a gestionar en cada ejercicio, que permite valorar la eficacia de la gestión realizada ante la acumulación de expedientes en que se encontraba la DGRN; b) el porcentaje anual de resoluciones sobre solicitudes presentadas, debería ser cercano al 100 % para evitar el incremento constante del número de expedientes acumulados; y c) la evolución del pendiente al final de cada ejercicio, que debería seguir una línea constante descendente hasta lograr el objetivo de puesta al día.

- a) Análisis del indicador "Porcentaje anual de resoluciones sobre total de expedientes a resolver"

El Tribunal ha analizado en primer lugar la eficacia de la gestión realizada por la DGRN en el periodo 2010-2018 en relación con el ámbito de expedientes a resolver en cada ejercicio (suma del pendiente del ejercicio anterior y de las solicitudes del año). Los resultados obtenidos pusieron de manifiesto niveles muy bajos de eficacia, con un máximo del 55 % en 2013 y un mínimo del 7 % en 2017. El detalle por ejercicios se expone a continuación.

CUADRO Nº 18 **INDICADOR DE EFICACIA Nº 1: PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SOBRE TOTAL DE EXPEDIENTES A RESOLVER**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total expedientes a resolver	324.312	478.553	520.395	536.372	389.802	417.204	432.524	401.948	455.622
Resoluciones	125.312	116.605	128.657	297.251	126.959	103.998	126.635	28.077	100.074
% eficacia	39	24	25	55	33	25	29	7	22

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN (estadísticas).

- b) Análisis del indicador "Porcentaje anual de resoluciones sobre solicitudes"

Para realizar este análisis se han desglosado los datos del anterior cuadro 17, separando la gestión de los expedientes del procedimiento antiguo y del nuevo, según se expone a continuación.

CUADRO Nº 19
INDICADOR DE EFICACIA Nº 2: PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SOBRE SOLICITUDES

Procedimiento		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antiguo	Solicitudes	155.605	154.241	158.447	144.634	150.681	151.395	45.851	8.343	1.235
	Resoluciones	125.312	116.605	128.657	297.251	126.959	103.998	126.635	28.077	99.053
	% eficacia	81	76	81	206	86	69	276	341	8.025
Nuevo	Solicitudes	-	-	-	-	-	2.966	73.467	87.716	80.516
	Resoluciones	-	-	-	-	-	-	-	-	1.021
	% eficacia	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	1,27
Total procedimientos	Solicitudes	155.605	154.241	158.447	144.634	150.681	154.361	119.318	96.059	81.751
	Resoluciones	125.312	116.605	128.657	297.251	126.959	103.998	126.635	28.077	100.074
	% eficacia	81	76	81	206	86	67	106	29	122

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

Como principales resultados del análisis realizado cabe destacar los siguientes:

- Para el conjunto de los procedimientos en seis ejercicios de los nueve considerados el porcentaje de resoluciones sobre solicitudes fue inferior al 100 %, lo que revela una gestión poco eficaz, al no haberse logrado resolver tantos expedientes como solicitudes presentadas. El peor ejercicio, a estos efectos, fue 2017, cuando las resoluciones solo alcanzaron el 29 % de las solicitudes presentadas.
- Para los expedientes del procedimiento antiguo, excluyendo los ejercicios 2016 a 2018¹⁸, el mejor porcentaje correspondió a 2013, cuando las resoluciones duplicaron las solicitudes. Tal resultado fue consecuencia de la tramitación de expedientes realizada por el CORPME en ejecución de la encomienda suscrita en el ejercicio anterior.
- La eficacia de la gestión de los expedientes del procedimiento nuevo entre 2015 y 2018 fue prácticamente nula. Como se ha indicado, la gestión de estos expedientes correspondía a la DGRN, que atribuye fundamentalmente los pésimos resultados obtenidos a las deficiencias del sistema informático implantado para su gestión (GENARES), y al gran retraso en la carga de los expedientes no presentados en sede electrónica.

En relación con los expedientes del procedimiento antiguo se han comparado los datos correspondientes a la gestión de los expedientes por el CORPME (expedientes de 2012 a 2018) con los de la gestión por la DGRN en ejercicios anteriores (2005 a 2011), a fin de valorar la incidencia del encargo de la tramitación de expedientes al CORPME en la eficacia de la gestión de expedientes. Los resultados obtenidos fueron los siguientes.

¹⁸ Las solicitudes de expedientes de procedimiento antiguo de estos ejercicios tenían carácter residual, debido a la entrada en vigor del procedimiento nuevo en octubre de 2015. Por tal motivo, los índices de eficacia alcanzados en estos últimos ejercicios se consideran poco relevantes.

CUADRO Nº 20
GESTIÓN DE EXPEDIENTES DE PROCEDIMIENTO ANTIGUO DGRN-CORPME

Expedientes tramitados por DGRN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Solicitudes	85.441	82.215	105.531	138.997	153.760	155.605	154.241	875.790
Resoluciones	44.534	63.975	73.692	86.493	80.845	125.312	116.605	591.456
% eficacia	52	78	70	62	53	81	76	62

Expedientes tramitados por CORPME	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Solicitudes	158.447	144.634	150.681	151.395	45.851	8.343	1.234	660.585
Resoluciones ¹⁹	87.674	287.637	123.676	103.533	126.348	27.895	99.015	855.778
% eficacia	55	199	82	68	276	334	8024	130

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

Pese a lo errático de la evolución de los niveles de eficacia en ambos casos, de los datos anteriores resulta, en términos de porcentaje de resoluciones sobre solicitudes, que la eficacia en la gestión de los expedientes se incrementó a partir de las encomiendas de tramitación al CORPME.

Un análisis más profundo de los datos relativos a la tramitación realizada por el CORPME puso de relieve algunas cuestiones que afectan a la calidad de la gestión realizada por el Colegio, y que matizan la afirmación anterior sobre la mejora en términos de eficacia de la gestión realizada por el CORPME frente a la realizada por la DGRN en ejercicios precedentes.

Como destacaba el informe de análisis funcional elaborado por la Inspección de Servicios, es muy relevante el incremento de resoluciones denegatorias de solicitudes de nacionalidad por residencia que tuvo lugar en los años en que el CORPME tramitaba la mayor parte de los expedientes, en relación con los ejercicios precedentes. En 2012 las resoluciones denegatorias representaron el 10 %, frente al 1 % y el 2 % del periodo 2004-2011, llegándose al mayor porcentaje de resoluciones denegatorias en 2014, cuando alcanzaron el 19 %. El detalle por ejercicios se expone a continuación.

¹⁹ Las diferencias en resoluciones de procedimiento antiguo respecto al cuadro anterior corresponden a expedientes tramitados en su totalidad por la DGRN, no incluidos en las encomiendas.

CUADRO Nº 21
SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES DE SOLICITUD
DE NACIONALIDAD 2004-2018

	Total Resoluciones ²⁰	Concesiones		Denegaciones	
		Número	%	Número	%
2004-2009	388.706	379.057	98	9.649	2
2010	125.303	123.707	99	1.596	1
2011	116.603	114.599	98	2.004	2
2012	128.623	115.366	90	13.257	10
2013	296.610	261.030	88	35.580	12
2014	125.963	101.649	81	24.314	19
2015	101.993	88.262	87	13.731	13
2016	125.617	106.360	85	19.257	15
2017	26.624	22.282	84	4.342	16
2018	99.056	90.850	92	8.206	8
Total	1.535.098	1.403.162	91	131.936	9

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

Los datos del cuadro anterior comprenden tanto los expedientes gestionados por la DGRN (presentación de la solicitud anterior a 2010), como por el CORPME (solicitudes de 2010 y posteriores). La relación entre el incremento de resoluciones denegatorias y la participación del CORPME queda aún más patente a partir de los datos recogidos en el siguiente cuadro, en el que se diferencian para el total del período 2004-2018 las resoluciones que corresponden a expedientes tramitados totalmente por la DGRN de los tramitados con intervención del CORPME. Mientras que en el primer caso el porcentaje de resoluciones denegatorias es de un 4 %, en el segundo ascendió hasta el 12 %.

CUADRO Nº 22
TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES POR DGRN Y POR CORPME. SENTIDO DE LAS
RESOLUCIONES DE EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE NACIONALIDAD 2004-2018

Tramitación	Total Resoluciones	Concesiones		Denegaciones	
	Número	Número	%	Número	%
DGRN	685.440	659.534	96	25.906	4
CORPME	849.658	743.628	88	106.030	12
Total	1.535.098	1.403.162	91	131.936	9

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DGRN.

El informe de la Inspección de Servicios atribuye el incremento de denegaciones a un anómalo funcionamiento de la tramitación de los expedientes por el CORPME, que la DGRN trató de paliar con medidas como los manuales de calificación, y que no parecen haber tenido mucho éxito, de acuerdo con los datos de los últimos ejercicios y de las manifestaciones recogidas en las entrevistas. A partir de 2017 la DGRN comenzó a revisar todos los expedientes calificados negativamente por el CORPME y un 10 % de los calificados positivamente, para verificar su idoneidad.

La consecuencia inmediata del incremento de denegaciones fue el aumento del número de recursos de reposición presentados. El Tribunal ha comparado el número de recursos de

²⁰ Se han excluido las resoluciones de archivo (alrededor de 6.000), que únicamente suponen el 0,4 % del total.

reposición presentados relativos a expedientes registrados (entrada en DGRN) en los últimos años en que los expedientes se tramitaban en la DGRN (2004-2009), con los presentados contra resoluciones de expedientes registrados entre 2010 y 2015, y tramitados por el CORPME²¹. Los resultados obtenidos fueron los siguientes.

CUADRO Nº 23
COMPARACIÓN DE RECURSOS DE REPOSICIÓN CONTRA RESOLUCIONES DE
EXPEDIENTES GESTIONADOS POR DGRN Y POR CORPME

Ejercicio	Expedientes registrados	Expedientes recurridos	%
2004	63.416	892	1,41
2005	85.441	995	1,16
2006	82.215	710	0,86
2007	105.531	685	0,65
2008	138.997	768	0,55
2009	153.760	1.512	0,98
Total gestión DGRN	629.360	5.562	0,88
2010	155.605	11.245	7,23
2011	154.241	11.301	7,33
2012	158.447	13.627	8,60
2013	144.634	15.711	10,86
2014	150.681	7.337	4,87
2015	151.395	904	0,60
Total gestión CORPME	915.003	60.125	6,57

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

El porcentaje global de recursos de reposición presentados en relación con los expedientes registrados en los años transcurridos entre 2004 y 2009, bajo la gestión de la DGRN, fue inferior al 2 %, oscilando entre el 0,55 % de 2008 y el 1,4 % de 2004.

En relación con los expedientes presentados entre los años 2010 y 2015, tramitados por el CORPME, el porcentaje global de recursos ascendió hasta cerca del 7 %. Los expedientes recurridos se incrementaron anualmente entre 2010 y 2013, pasando en este periodo del 7,23 % al 10,86 %. En 2014 y 2015 se produce una reducción considerable del número de recursos (4,87 % y 0,60 %).

A juicio del tribunal, la disminución de expedientes de 2014 y 2015 recurridos en reposición no está relacionada con la minoración del número de resoluciones denegatorias en estos ejercicios (ver cuadro nº 17), porque dichas resoluciones corresponden en su mayor parte a expedientes presentados en ejercicios anteriores. La disminución observada parece justificarse más bien por el hecho de que los solicitantes, a la vista de la demora en la tramitación de las solicitudes y previendo una demora similar en la tramitación del recurso de reposición, comenzaron a optar, de forma más habitual, por interponer directamente recursos contenciosos contra las resoluciones denegatorias por silencio (ver apartado II.2.1.8).

El Tribunal ha analizado la evolución del sentido de las resoluciones de los recursos de reposición presentados entre 2010 y 2018. Los principales datos obtenidos fueron los siguientes.

²¹ No se han considerado expedientes con entrada en años posteriores, también gestionados por el CORPME, por no ser significativos a estos efectos, al representar en conjunto menos del 5 % del total de los expedientes tramitados por el CORPME.

CUADRO Nº 24
RESOLUCIONES DE RECURSOS CONTRA DENEGACIONES DE NACIONALIDAD

Ejercicio	Resoluciones de recursos por año de presentación			
	Estimatorias		Desestimatorias	
	Nº	%	Nº	%
2010	205	39	327	61
2011	132	26	370	74
2012	107	13	688	87
2013	5.381	70	2.287	30
2014	11.898	82	2.535	18
2015	10.980	69	4.857	31
2016	6.668	70	2.846	30
2017	1.351	79	368	21
2018	1.772	92	160	8
Total	38.494	73	14.438	27

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

Entre los años 2010 y 2012 los recursos de reposición presentados estaban relacionados con solicitudes de nacionalidad de ejercicios anteriores tramitadas por la DGRN. En estos ejercicios, el porcentaje de resoluciones desestimatorias fue muy superior al de estimaciones, confirmándose por tanto en la mayoría de los casos la denegación de la nacionalidad acordada en la tramitación de las solicitudes.

A partir de 2013, por el contrario, los porcentajes de resoluciones estimatorias de recursos de reposición son muy superiores a los de las desestimaciones, correspondiendo el porcentaje más alto de estimaciones a 2018 (92 %) y el más bajo a 2015 (69 %). Los recursos presentados entre 2013 y 2018 corresponden, con algunas excepciones, a expedientes de solicitud de nacionalidad presentados a partir de 2012 y tramitados por el CORPME. El hecho de que porcentajes tan elevados de los recursos fueran estimados, corrigiendo la resolución inicial de los expedientes, supone una tramitación poco adecuada del CORPME, no coincidente con los criterios de resolución aplicados por la DGRN, y pone de manifiesto el insuficiente control realizado por esta sobre la calidad del trabajo realizado por el Colegio.

c) Análisis del indicador de eficacia: "Evolución del pendiente acumulado"

El último indicador que el Tribunal ha examinado para valorar la eficacia de la gestión de los expedientes en relación con el objetivo de puesta al día es la evolución del pendiente acumulado, que permite valorar si la gestión realizada contribuye o no a disminuir la bolsa de expedientes pendientes de resolución al principio del ejercicio considerado. Los datos correspondientes al periodo 2010-2018 y los resultados obtenidos se exponen a continuación.

CUADRO Nº 25
INDICADOR DE EFICACIA Nº 3 EVOLUCIÓN DEL PENDIENTE ACUMULADO 2010-2018

Pendiente acumulado a fin de ejercicio (nº de expedientes sin resolver)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Procedimiento antiguo	324.312	361.948	391.738	239.121	262.843	310.240	229.456	209.744	111.980
Base 100	100	112	121	74	81	96	71	65	35
Procedimiento nuevo	-	-	-	-	-	2.966	76.433	164.127	243.568
Base 100	-	-	-	-	-	100	2.577	5.534	8.212
Total procedimientos	324.312	361.948	391.738	239.121	262.843	313.206	305.889	373.871	355.548
Base 100	100	112	121	74	81	97	94	115	110

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

Se deduce de los anteriores datos que la mejora de la situación que tuvo lugar entre 2013 y 2016, en relación con el primer ejercicio considerado, se revierte a partir de 2017, lo que es debido fundamentalmente a la falta de resolución de los expedientes del nuevo procedimiento. Como consecuencia de ello, al finalizar 2018 había un 10 % más de expedientes pendientes de resolución que al inicio del período. Esta situación pone de relieve la falta de eficacia de las medidas implantadas desde 2012 para lograr la puesta al día en la gestión. Por otra parte, hay que destacar el altísimo número de expedientes de procedimiento antiguo pendientes de resolver a 31/12/2018 (111.980), teniendo en cuenta que el plazo de presentación de las solicitudes había finalizado en octubre de 2015.

La demora en la resolución de los expedientes ha dado lugar a la presentación ante el Defensor del Pueblo en los últimos años de miles de quejas de ciudadanos interesados o con derecho a adquirir la nacionalidad española. Según se indica en el informe de dicha institución de abril de 2020 los expedientes pendientes de resolución a 31 de enero de 2020 ascienden a 291.000. De ellos, 7.061 son expedientes de los años 2010 a 2014, 23.055 de 2015, 60.377 de 2016, 21.092 de 2017, 56.192 de 2018, 64.210 de 2019 y 9.093 de 2020. La cifra de expedientes pendientes a 31 de enero de 2020 representa únicamente una reducción del 18 % sobre el número de expedientes pendientes al final del ejercicio 2018.

II.2.1.7. ANÁLISIS DE LOS COSTES ASOCIADOS A LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

El Tribunal no ha podido realizar el análisis de eficiencia previsto, al no disponer la DGRN de la información completa necesaria para evaluar en tales términos la gestión de los expedientes de nacionalidad por residencia. En relación con los costes del personal, no ha sido posible identificar específicamente los correspondientes a la tramitación de estos expedientes. Tampoco se ha dispuesto, a estos efectos, de documentación suficiente relativa a los costes correspondientes al diseño e implantación de las aplicaciones informáticas de gestión utilizadas. Excluidos dichos gastos, entre 2015 y julio de 2019, la DGRN gastó al menos 14,5 millones de euros en la tramitación de los expedientes, de los cuales 9,5 millones correspondieron a las encomiendas de gestión con el CORPME, y 5 millones de euros a los contratos suscritos para la digitalización y metadatos de los expedientes.

II.2.1.8. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS PRESENTADOS CONTRA DENEGACIONES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

De conformidad con lo establecido en las normas generales de procedimiento administrativo²², las resoluciones de concesión o denegación de nacionalidad pueden ser recurridas en reposición, ante el mismo órgano que dictó el acto, o directamente en vía contencioso-administrativa.

En el período 2013-2018 se presentaron ante la Audiencia Nacional un total de 8.737 recursos contencioso administrativos contra denegaciones de la nacionalidad por residencia. La presentación de contenciosos supone una carga adicional de trabajo para la DGRN, al tener que localizar y remitir a la Audiencia Nacional los correspondientes expedientes. Ello incluye, entre otras, la realización de las siguientes tareas:

- Recepción de comunicaciones sobre interposición de recurso contencioso administrativo contra resoluciones denegatorias o por silencio administrativo.
- Remisión de documentos administrativos.
- División del expediente electrónico, individualizando cada tipo de documento, y elaborando un índice para la identificación de todos los trámites y de la documentación contenida en el expediente.
- Comunicaciones diversas con interesados y registros civiles en cumplimiento de la legislación contencioso-administrativa (emplazamientos), y comunicación de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional.
- Escaneo de todos los trámites realizados en la aplicación informática.
- Peticiones de cambios de estado de los expedientes, en su caso, para ejecución de sentencias de la Audiencia Nacional (incidencias técnicas).

Los interesados pueden acceder a la vía contenciosa tanto en caso de resoluciones expresas como en el caso de resoluciones denegatorias por silencio administrativo, que se entienden realizadas en el supuesto de que el procedimiento no haya sido resuelto y notificado en el plazo de un año desde que la solicitud haya tenido entrada en la DGRN.

La tardanza en la tramitación de los expedientes en la DGRN en los últimos ejercicios ha dado lugar a la interposición de un número creciente de recursos contencioso administrativos contra resoluciones denegatorias de la nacionalidad por silencio administrativo. Del total de recursos presentados en 2018 (3.281), 629 correspondían a resoluciones expresas (19 %) y 2.652 (81 %) a denegaciones por silencio. El alto número de resoluciones por silencio recurridas en vía contenciosa pone de manifiesto el incumplimiento por la DGRN de su obligación de resolver, con el consiguiente traslado a los tribunales, con perjuicio económico para los interesados, de la tarea de decidir sobre la concesión o denegación de la nacionalidad.

Se expone en el cuadro el desglose por ejercicios de los recursos presentados ante la Audiencia Nacional en el período 2013-2019, con indicación del tipo de resolución administrativa denegatoria.

²² Hasta 02/10/2016 en los artículos 116 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y desde el 02/10/2016 en los artículos 123 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

CUADRO Nº 26
RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS CONTRA DENEGACIONES DE
NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Total
Nº de recursos	40	724	1.493	1.803	1.396	3.281	4.614	13.351
Contra resolución expresa	39	723	1.482	1.761	1.336	629	232	6.202
Contra resolución por silencio	1	1	11	42	60	2.652	4.382	7.149

(*) Datos enero-julio 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

De los anteriores datos se deduce una evolución en el número de recursos contenciosos contra resoluciones por silencio que puede calificarse de preocupante en los últimos ejercicios considerados. Si ya en 2018 se había disparado su número respecto a ejercicios precedentes, en 2019 la situación empeora considerablemente, con un incremento de los recursos contenciosos presentados en los siete primeros meses del ejercicio de un 41 % respecto de todo el ejercicio anterior.

La gestión de los contenciosos en la DGRN supone en la práctica, por otra parte, alterar el orden normal de resolución de expedientes por fecha de entrada, al dar prioridad a los recurridos a fin de evitar condenas en costas en los casos en que la resolución procedente era la de concesión de la nacionalidad. Por este motivo, son relativamente numerosos los casos de resoluciones administrativas de expedientes recurridos en vía contenciosa.

A julio de 2019, el estado de las resoluciones recurridas en contencioso entre 2013 y 2018 (8.737) era el siguiente: a) el 36 % (3.172) habían sido revisadas y resueltas por la Administración, prácticamente en su totalidad concediendo la nacionalidad; b) el 35 % (3.034 resoluciones) había sido objeto de sentencia de la Audiencia Nacional, que confirmó la denegación de la nacionalidad en el 73 % de estos casos; y c) por último, un 29 % de los recursos se encontraba pendiente de resolución.

Las sentencias recaídas en la materia han impuesto en numerosas ocasiones la obligación de la Administración del pago de costas judiciales. Entre 2016 y 2018, el importe de las obligaciones reconocidas en el programa 113M para hacer frente al pago de costas, en cualquier clase de procedimientos, ascendió a 1.358.710,00 euros. Las costas abonadas en el ejercicio 2017 (661.045,00 euros) corresponden a 230 sentencias, el 95 % de las cuales corresponden a procedimientos contra resoluciones denegatorias de las solicitudes de nacionalidad (ver apartado II.1.3).

II.2.1.9. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LA TASA ESTABLECIDA POR LA LEY 19/2015

La disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, aprobó una nueva tasa, por importe de 100 euros, aplicable a las solicitudes de nacionalidad presentadas con arreglo al nuevo procedimiento. Las solicitudes de nacionalidad presentadas por el procedimiento anterior, vigente hasta octubre de 2015, no estaban sujetas a tasa.

El hecho imponible de la nueva tasa está constituido por la solicitud de iniciación del procedimiento y está sujeto a ella el interesado, sin perjuicio de que pueda actuar por representación y con independencia del resultado del procedimiento.

Según lo establecido en la disposición adicional primera del RD 1004/2015, la tasa no incluye los precios de las dos pruebas que han de pasar los solicitantes, para la obtención de los diplomas de

español como lengua extranjera y de conocimientos constitucionales y socioculturales de España. Los precios de tales pruebas se rigen por lo establecido en la normativa específica del Instituto Cervantes, a quien corresponde su diseño y administración, de conformidad con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del apartado 3 de la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio.

La gestión de la tasa está atribuida al Ministerio de Justicia. Por Resolución de 10 de noviembre de 2015 la DGRN aprobó las normas de gestión y pago de la tasa. La resolución atribuye la gestión y recaudación a los servicios competentes del Ministerio de Justicia; aprueba el modelo 790, código 026 de autoliquidación de la tasa y las instrucciones para su pago. Se establecen las formas de pago, que será preferentemente telemático, a través de la pasarela de pagos de la AEAT, y se regula el pago presencial en entidad bancaria colaboradora. La resolución extiende la sujeción a la tasa del procedimiento de adquisición de nacionalidad por residencia (Ley 19/2015) al procedimiento de adquisición de nacionalidad por carta de naturaleza para sefardíes, regulado por la Ley 12/2015, de 24 de junio.

En relación con el cumplimiento en la configuración de la tasa de los requisitos establecidos por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, se ha observado lo siguiente:

- a) El artículo 7 de la ley establece el principio de equivalencia, según el cual las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible. Las normas para la valoración de dicho coste se establecen en el artículo 19, que dispone que “se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan”.

La DGRN ha facilitado al Tribunal un documento, carente de firma, denominado “Memoria económico-financiera sobre la creación de la tasa por tramitación del procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia en el proyecto de ley de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil”. A juicio del Tribunal dicho documento resulta insuficiente a efectos de cumplir la exigencia recogida en el artículo 20 de la Ley de Tasas, que dispone que toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

A juicio del Tribunal dicho documento resulta insuficiente para acreditar el cumplimiento del principio de equivalencia, por las siguientes razones:

- Únicamente contiene referencias a los gastos estimados de personal, sin incluir los demás gastos directos e indirectos a que hace referencia el artículo 19 de la ley, arriba citado. El documento menciona expresamente que con la tasa prevista (100 euros) únicamente quedarían cubiertos los gastos del personal necesario (calculados en 14.967.594,01 euros al año, sin incluir antigüedad ni las aportaciones del Estado a la Seguridad Social o Clases Pasivas), pero no los informáticos, ni los relativos a mobiliario, almacenamiento y custodia de expedientes, digitalización de los mismos, etc., sobre cuyo coste no aporta información alguna.
- Los cálculos sobre el personal necesario no son coherentes. La Memoria indica que se considera necesario ampliar la plantilla de la DGRN en al menos 450 funcionarios (la plantilla total de la DGRN era de 105 funcionarios a 31/12/2017), pero tal cifra no resulta de los datos que la propia memoria ofrece sobre previsiones de entrada de expedientes y capacidad de resolución por funcionario, sino de multiplicar el número de expedientes

previstos (150.000) por el importe de la tasa (100 euros), y dividir el resultado por el importe del coste calculado para un funcionario de grupo A2, NCD 26 (33.264,32 euros).

- Como alternativa a la ampliación de plantilla en 450 funcionarios, la Memoria propone una solución de impacto similar (encomienda, contrato, etc.) que justificaría el importe de la tasa, pero no incluye ninguna explicación que relacione el importe establecido para la tasa con el posible coste de una opción en tal sentido. Como se ha indicado en anteriores apartados, en las encomiendas de gestión suscritas para la tramitación de los expedientes del procedimiento antiguo el precio fijado se correspondía con un coste de gestión por expediente de entre 26,66 y 29,95 euros
- b) La regulación de la tasa no contiene ninguna medida destinada a aplicar el principio de capacidad económica establecido en el artículo 8 de la Ley de Tasas para aquellos casos en que lo permitan las características del tributo.

El Ministerio de Justicia, a quien corresponde la gestión de la tasa, no aportó la información solicitada por el Tribunal sobre el número e importe de las tasas abonadas en los últimos ejercicios por solicitudes de nacionalidad por residencia. Como alternativa, se requirió dicha información a la AEAT, responsable de la recaudación de la tasa.

La información facilitada por la AEAT incluye las tasas correspondientes a los dos hechos imponible en que procede: solicitud de nacionalidad por residencia y por carta de naturaleza a los sefardíes originarios de España, al no poder desagregar ambos supuestos. Por otra parte, los datos no se corresponden exactamente con las tasas abonadas en el año natural, por los desplazamientos resultantes de las fechas en que las entidades bancarias están obligadas a ingresar la recaudación. En estas circunstancias, según los datos aportados por la AEAT entre 2015 y 2018 se habían recaudado 25.890.996,00 euros, correspondientes a 264.793 tasas.

El Tribunal ha calculado el importe que correspondería a las solicitudes de nacionalidad por residencia a partir de las cifras de solicitudes de nacionalidad por residencia del procedimiento nuevo aportadas por la DGRN y del importe de la tasa en cada ejercicio. Los resultados obtenidos para el periodo 2015-2018 fueron los siguientes.

CUADRO Nº 27
TASAS DEVENGADAS POR SOLICITUD DE LA NACIONALIDAD POR RESIDENCIA
2015-2018

	2015	2016	2017	2018	Total
Nº de solicitudes	2.966	73.467	87.716	80.462	244.611
Importe tasa	100	100	101	102	-
Importe tasas devengadas	296.600,00	7.346.700,00	8.859.316,00	8.207.124,00	24.709.740,00

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

A la fecha de realización de los trabajos de campo (mayo 2019) no había constancia de que a partir del establecimiento y cobro de la tasa se hubieran implementado medidas destinadas a la mejora de la gestión de los expedientes: la plantilla de la DGRN no había experimentado variaciones significativas ni se tramitaron encomiendas o contratos para la tramitación de expedientes del nuevo procedimiento. Los bajísimos porcentajes de resolución de expedientes del procedimiento nuevo (ver cuadro nº 19) evidencian que el abono de la tasa no ha tenido ningún efecto positivo en la mejora de la gestión de los expedientes a los que corresponde.

II.2.2. Análisis de la gestión del proceso de reforma del Registro Civil

La memoria de objetivos del programa 113M para 2017 destaca entre las actividades principales de la DGRN la de “llevar a cabo un proceso de modernización tecnológica del Registro Civil que facilite su acceso y la tramitación electrónica de los expedientes, lo que conlleva realizar un plan de digitalización e informatización de los registros civiles”. No se ha establecido, sin embargo, en dicha memoria ningún objetivo específico relacionado con la referida actividad ni, consiguientemente, indicadores de seguimiento que permitan evaluar su cumplimiento.

En materia de Registro Civil el artículo 10 del Real Decreto 725/2017, de 21 de julio, atribuye a la DGRN las siguientes competencias:

- La elaboración de los proyectos legislativos sobre las materias de nacionalidad, estado civil y ordenación y funcionamiento del Registro Civil en coordinación con la Secretaría General Técnica.
- La tramitación y, en su caso, resolución de los expedientes de nacionalidad y los de reconocimiento o denegación de las situaciones que afectan al estado civil de los ciudadanos y su inscripción en el Registro Civil.
- La planificación de los registros civiles, la programación y distribución de los medios materiales y personales precisos para su funcionamiento, el ejercicio de la dirección funcional del personal de dichos registros así como su organización, dirección e inspección.
- La planificación estratégica, la dirección y la ejecución de la modernización tecnológica de los registros civiles, así como la coordinación de las actuaciones en esta materia con otras administraciones, órganos del Estado, corporaciones profesionales e instituciones públicas.

II.2.2.1. ANTECEDENTES

La Ley 20/2011, de 21 de julio derogó la anterior normativa del Registro Civil, constituida por la Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957, con la finalidad de establecer un nuevo modelo ajustado a los valores constitucionales y a la realidad actual de la sociedad española. Dada la complejidad de la nueva ley y el cambio radical respecto del modelo anterior, se estableció inicialmente un extenso plazo de vacatio legis de 3 años, para permitir la puesta en marcha del nuevo modelo. Desde la aprobación de la ley dicho plazo ha sido ampliado en varias ocasiones; en el momento de redacción del presente informe la entrada en vigor completa de la ley está prevista para el 30 de abril de 2021.

Las principales modificaciones que supone el nuevo modelo de Registro Civil son las siguientes:

- Se abandona la tradicional consideración territorial de los hechos concernientes a las personas, a favor del registro del historial de cada individuo. Se suprime la división del registro en secciones (nacimientos, matrimonios, defunciones, tutelas y representaciones legales) y se crea un registro individual de cada persona, que desde la primera inscripción se identifica por un código personal.
- Se establece la llevanza del registro por funcionarios públicos distintos de los que integran el poder judicial del Estado. Se configura un modelo de registro cuya gestión es de naturaleza administrativa, a fin de conseguir una mayor uniformidad de criterios y una tramitación más ágil y eficiente, sin perjuicio de la garantía judicial de los derechos de los ciudadanos.

- El Registro Civil diseñado por la ley es único para toda España, informatizado y accesible electrónicamente. En el registro se practican asientos informáticos, incorporando el uso de las nuevas tecnologías y de la firma electrónica. El régimen de publicidad del registro se articula mediante dos instrumentos: la certificación electrónica y el acceso de la administración, en el ejercicio de sus funciones públicas, a la información registral.
- Se establece una nueva estructura organizativa, ajustada al modelo descentralizado de Estado y que tiene en cuenta a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia y con competencias ejecutivas en materia de registro civil. Frente a la planta actual de registros civiles (compuesta por un registro civil central, 16 registros exclusivos, 415 registros municipales principales, 7.667 registros municipales delegados y 177 demarcaciones consulares con oficina integrada del registro civil), se contempla una organización mucho más sencilla, compuesta por una Oficina Central, las Oficinas Generales (una por cada Comunidad Autónoma y otra más por cada 500.000 habitantes), y las Oficinas Consulares. Todas ellas dependen de la DGRN en cuanto centro superior directivo, consultivo y responsable último del Registro Civil.
- Entre las principales novedades de carácter sustantivo que introduce la ley cabe destacar la previsión de la remisión al Registro Civil por los responsables de los centros sanitarios de los datos de nacimientos y defunciones, la atribución a los progenitores de la capacidad de acordar el orden de los apellidos del nacido, o la previsión de incorporar al Registro Civil actos regulados en algunos derechos civiles especiales, como las autotutelas o especialidades en materia de régimen económico matrimonial.

La magnitud y la complejidad de la reforma implicaban la negociación con un amplio número de instituciones y colectivos afectados: Comunidades Autónomas, Consejo General del Poder Judicial, magistrados, letrados, sindicatos, asociaciones, etc. Este hecho explica, en cierta medida, el retraso en la implantación definitiva del nuevo modelo de Registro Civil.

Otro factor determinante de la demora fue el constituido por el cambio de criterio en la asignación de la competencia sobre la llevanza del Registro Civil. La primera regulación de la materia tras la aprobación de la Ley 20/2011 se recogió en el RD 8/2014, de 4 de julio, cuya disposición adicional vigésima encomendaba el Registro Civil a los registradores de la propiedad y mercantiles que en cada momento tengan a su cargo las oficinas del Registro Mercantil, por razón de su competencia territorial. Se creaba una Corporación de derecho público, constituida por los registradores que en cada momento fueran responsables de la llevanza de los registros civiles y mercantiles. Se estableció que dicha Corporación formalizaría los contratos relativos al sistema informático necesario para la gestión integral y completa del Registro Civil. Previamente, la DGRN debía encomendar a ISDEFE u otro medio propio o unidad administrativa determinada por el Ministerio de Justicia el inicio del expediente y la elaboración de los pliegos, seleccionar a los contratistas y adjudicar los contratos. El abono del precio correspondía a la Corporación. A estos efectos se estableció que los aranceles percibidos por los registradores quedarían afectados a la cobertura directa de los gastos impuestos por la creación y la gestión de la corporación.

La Orden JUS/147/2015, de 5 de febrero, creó a los efectos antes indicados la Comisión mixta de colaboración con el CORPME en materia de Registro Civil, que dio lugar en el primer semestre de 2015 a un proyecto dirigido por el Colegio. El proyecto incluía en su alcance las actividades y servicios necesarios para la migración de la información contenida en los actuales sistemas de información del Registro y la creación, puesta en producción alojamiento, operación, soporte, mantenimiento seguridad y gestión del nuevo Registro Civil configurado en la Ley 20/2011 y la gestión de expedientes de adquisición de nacionalidad y de los posibles recursos asociados.

Esta iniciativa fue finalizada en mayo de 2015. La Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas para la reforma administrativa en el ámbito de la administración de justicia y del Registro Civil, derogó las

disposiciones del RD 8/2014 sobre organización del Registro Civil²³. Por otra parte, la Ley 19/2015 amplió el plazo para la entrada en vigor completa de la Ley 20/2011 del Registro Civil, previsto inicialmente para julio de 2014, hasta el 30 de junio de 2017, estableciendo que hasta ese momento el gobierno adoptaría las medidas y los cambios normativos necesarios que afecten a la organización y funcionamiento de los registros civiles. La imposibilidad de cumplir esta disposición en el plazo inicial previsto dio lugar a la ampliación del periodo de *vacatio legis* de la Ley 20/2011 en dos ocasiones posteriores: La Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción voluntaria, amplió dicho período hasta el 30 de junio de 2018, y la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, volvió a ampliarlo hasta el 30 de junio de 2020. Finalmente, el Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia aplazó, en su disposición final segunda, la entrada en vigor completa de la ley hasta el 30 de abril de 2021.

En abril de 2017 se inició en el Ministerio de Justicia el denominado Proyecto de Transformación del Registro Civil, con el que se pretendía dar un nuevo impulso a la reforma. Se creó una Comisión de Gobierno formada por el Ministro de Justicia, la Secretaria de Estado de Justicia, el Secretario General de la Administración de Justicia, el Director General de Registros y del Notariado y el Director General de Relaciones con la Administración de Justicia. La dirección, promoción e impulso del proyecto se atribuyó a la DGRN. Otras unidades organizativas previstas fueron la unidad responsable de la coordinación del proyecto, la oficina del proyecto y los tres grupos de trabajo encargados de los distintos aspectos en que este se aborda: organización, tecnología y procedimientos, y normativa.

De acuerdo con la información facilitada por la DGRN, en relación con la reforma del Registro Civil se llevaron a cabo actuaciones en tres ámbitos: normativo, organizativo y tecnológico²⁴

II.2.2.2. ACTUACIONES REALIZADAS EN EL ÁMBITO NORMATIVO

La Ley 19/2015, de 13 de julio modificó el artículo 46 de la Ley 20/2011 con el objetivo de adoptar medidas para regular la transmisión telemática de nacimientos y defunciones. En materia de nacimientos, en 2019 la medida estaba implantada en prácticamente la totalidad de los centros públicos de España, y continuaba implementándose en los centros privados. No se había iniciado la implantación de dicha medida en materia de defunciones.

Se aprobó también la Orden JUS/577/2016 sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación de certificado de capacidad matrimonial y celebración de matrimonio religioso.

La Ley 4/2017 modificó el apartado 9 de la disposición final primera de la Ley 15/2015, que a su vez modificaba el artículo 56 del Código Civil en relación con la acreditación de la capacidad y ausencia de impedimentos para contraer matrimonio, y dio nueva redacción al apartado 5 del artículo 58 de la Ley 20/2011, referido a la misma cuestión.

Se trabajó en la modificación de la Ley 20/2011, por entender que su redacción actual presenta importantes dificultades en los aspectos organizativos: reducción drástica del número de oficinas, cierre y apertura de oficinas con distintas competencias, provisión de plazas para todo el personal, etc. La primera proposición presentada fue rechazada por el Pleno del Congreso en febrero de

²³ Estas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales por Sentencia del TC199/2015, de 30 de octubre.

²⁴ Entre las acciones incluidas en este apartado (especialmente las que implican diseño e implantación de sistemas informáticos) se recogen algunas realizadas, bajo la dirección o coordinación de la DGRN, por otras unidades de la Administración General del Estado, o por empresas o entidades públicas y privadas, mediante contratación o encomienda. La información sobre actuaciones realizadas está referida a abril de 2019.

2018, lo que motivó la ampliación de la vacatio legis. En 2019 se estaba estudiando una nueva propuesta.

Se realizaron trabajos para la elaboración de dos reglamentos: el de desarrollo normativo de la Ley 20/2011, con el condicionante de la necesaria supeditación de su redacción a la versión definitiva de la ley, y el de provisión de plazas.

II.2.2.3. ACTUACIONES REALIZADAS EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO

Se preparó la configuración de la oficina del Registro Civil y de su personal. Teniendo en cuenta las previsiones del artículo 22 de la Ley 20/2011, se crearían 113 oficinas generales, 65 de ellas en el ámbito competencial del Ministerio de Justicia, con un total de 1.260 funcionarios, según se indica.

CUADRO Nº 28 **DISTRIBUCIÓN DE OFICINAS GENERALES DEL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA**

Comunidad/Ciudad Autónoma	Nº de Oficinas Generales	Nº de Encargados	Nº de Funcionarios
Madrid	14	31	386
Valencia	11	23	234
Galicia	6	12	100
Castilla Y León	6	10	85
País Vasco	5	6	45
Castilla La Mancha	5	4	30
Murcia	4	4	30
Baleares	3	4	30
Asturias	3	12	91
Navarra	2	10	75
Cantabria	2	8	64
La Rioja	2	6	64
Ceuta	1	2	15
Melilla	1	2	11
Total	65	134	1260

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN (Nota informativa despliegue oficinas Registro junio 2019).

Se estudiaron las dotaciones necesarias para los puestos de trabajo de las oficinas. El coste total de la plantilla para un año se estimó en 33.729.600,00 euros (33.072.000,00 euros para las Oficinas Generales y 657.600,00 euros para la Oficina Central, a la que se asignaba un mínimo de 20 funcionarios).

Se definieron las categorías de los puestos de trabajo a incluir en las RPT que serían las siguientes:

- Encargados, subgrupo A1 (Letrados de la Administración de Justicia u otros funcionarios A1).
- Oficiales de RC, subgrupo A2 (Cuerpo de gestión procesal y administrativa).
- Tramitadores de RC, subgrupo C1 (Cuerpo de tramitación procesal y administrativa).
- Auxiliares de RC, subgrupo C2 (Cuerpo de auxilio judicial).

II.2.2.4. ACTUACIONES REALIZADAS EN EL ÁMBITO TECNOLÓGICO

Entre 2015 y 2016 se realizó el proyecto para la comunicación telemática de nacimientos, que consistió en el desarrollo de una solución basada en un portal público (AMDES) integrado con el sistema de gestión del Registro Civil (INFOREG) que permite a los centros sanitarios enviar al registro competente la documentación necesaria para solicitar la inscripción del recién nacido. Como se ha indicado, en 2019 estaba implantado en la mayoría de centros públicos de toda España y en proceso de despliegue en los centros privados.

En febrero de 2018 se contrataron varios servicios, por importe conjunto de 10.315.699,00 euros para el diseño, desarrollo y puesta en producción del nuevo sistema de llevanza del Registro Civil (DICIREG), que debe sustituir al actual (INFOREG). Se estableció un plazo de ejecución de 4 años, prorrogable por otros dos, para el contrato que tenía por objeto la construcción del nuevo sistema, su pilotaje en 17 oficinas y el mantenimiento posterior. Se preveía que las primeras versiones de prueba estuvieran disponibles a finales de 2019, para lo cual se seleccionaron inicialmente 6 oficinas del ámbito de competencias del Ministerio.

Se redefinieron los procedimientos para adaptarlos al marco de la Ley 20/2011 y para posibilitar su configuración en el nuevo sistema informático. A la fecha de los trabajos de campo este proceso se encontraba en revisión para superar algunas cuestiones técnicas. Se trabajó también en la elaboración de la nueva clasificación de los asientos del Registro Civil adaptados a la Ley 20/2011, y se confeccionó el modelo documental básico con modelos de actas, comunicaciones, documentos del expediente matrimonial y resoluciones diversas. Según indicaciones de los responsables del proyecto, esta fase sufre retraso por la carencia de medios personales expertos con dedicación exclusiva a este trabajo. Se estaba trabajando en la elaboración de catálogos de documentación, catálogos y fichas de procedimientos y manuales de tramitación.

El Registro Civil está categorizado, según los criterios de seguridad del Esquema Nacional de Seguridad como de nivel Alto. Se realizaron trabajos para el análisis de la situación actual, cuya conclusión fue que los tres escenarios identificados (INFOREG, DICIREG, Libros manuscritos) presentaban una situación de riesgo por encima de lo recomendado por la metodología, incumpliendo las exigencias establecidas por el Esquema Nacional de Seguridad para los sistemas de categoría alta. Para solventar esta circunstancia, en abril de 2019, se encontraba en preparación un plan de mejora de seguridad.

II.2.2.5. ACTUACIONES PENDIENTES

A la vista de lo anterior, las principales cuestiones pendientes, a juicio del Tribunal, para la implantación del nuevo modelo de Registro Civil son las siguientes:

- La elaboración y aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley 20/2011, que implica la revisión de los trámites y procedimientos afectados. Este desarrollo resulta fundamental para la definición de las especificaciones del nuevo sistema informático (DICIREG) y para el establecimiento de instrucciones que garanticen la aplicación homogénea de la nueva normativa en todas las oficinas del Registro Civil.
- La determinación y desarrollo del modelo organizativo y de funcionamiento del Registro Civil a implantar y la adopción de las medidas y los cambios normativos necesarios que afecten al mismo de conformidad con lo establecido en la DF Décima de la Ley 20/2011.
- En relación con la implantación de DICIREG, es preciso determinar las 17 oficinas piloto incluidas en el contrato (no especificadas a octubre de 2019). Por otra parte, parece necesaria la elaboración de un plan que contemple los plazos de implantación en todas las

oficinas²⁵ y la preparación de las licitaciones necesarias para llevarlo a cabo, dadas las limitaciones del contrato vigente. Parece también conveniente determinar el periodo transitorio en el que deberían convivir el sistema actual (INFOREG) y el nuevo (DIGIREG), y adoptar las medidas necesarias para que este sistema sea gestionado en los correspondientes centros de proceso de datos del Ministerio.

II.3. OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.3.1. Análisis del cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En relación con el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, no se han detectado incidencias de especial relevancia.

A 31/12/2017 el personal de la DGRN estaba compuesto por 238 mujeres y 90 hombres. La distribución por género y grupos era la siguiente.

CUADRO Nº 29
DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO Y GRUPO DEL PERSONAL DE LA DGRN

Colectivo funcionarios	A1		A2		C1		C2		Total	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Admón. de Justicia	37	18	7	20	106	20	13	2	163	60
Admón. Gral. del Estado	13	6	16	5	14	6	32	13	75	30
Total	50	24	23	25	120	26	45	15	238	90

Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por la DGRN.

En relación con lo indicado en la disposición adicional primera de la citada ley orgánica "... se entenderá por composición equilibrada [de la plantilla] la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento" a 31 de diciembre de 2017, la plantilla de personal de la DGRN presentaba una situación desequilibrada (73 % de mujeres y 37 % de hombres). El desequilibrio se daba en todos los grupos, excepto en el A2. En este grupo, la situación estaba prácticamente equiparada entre mujeres (48 %) y hombres (52 %). En el resto de los grupos, el porcentaje de mujeres era muy superior al de hombres: el 82 % en el grupo C1, el 75 % en el C2, y el 68 % en el A1.

La DGRN elabora ficheros con datos estadísticos sobre expedientes de nacionalidad por residencia resueltos, que recogen la distribución por género de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 3/2007. Dichos ficheros son facilitados al Observatorio Permanente de Inmigración, quien procede a la publicación de las estadísticas.

De acuerdo con la información publicada, en todos los ejercicios del periodo 2010-2019 fue mayor el número de concesiones de nacionalidad por residencia a mujeres, que representaron entre el 52 y el 57 % del total. Se exponen a continuación las cifras de concesiones por género para dicho periodo.

²⁵ Se han realizado algunos estudios que contemplan la implantación gradual. En la primera fase, a partir del 30 de junio de 2020, se implantaría en las comunidades autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia, pero sin competencias ejecutivas en registro civil (Madrid, Valencia, Galicia, País Vasco, Asturias, Navarra, Cantabria y La Rioja). En la segunda fase, que comenzaría en 2022, se extendería a las oficinas de las comunidades autónomas que dependen del Ministerio en materia de Administración de Justicia y no tienen competencias ejecutivas en registro civil (Castilla y León, Castilla La Mancha, Murcia, Baleares, Ceuta y Melilla).

CUADRO Nº 30
DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LAS CONCESIONES DE NACIONALIDAD POR RESIDENCIA

Nº de concesiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mujeres	70.604	63.319	64.651	143.304	50.034	42.683	51.079	13.575	50.616	89.770
Hombres	52.991	51.217	50.843	117.911	43.669	35.312	42.680	12.349	41.885	73.029
No consta sexo	126	63	63	80	11	5	1	0	0	0
Total²⁶	123.721	114.599	115.557	261.295	93.714	78.000	93.760	25.924	92.501	162.799

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de Inmigración.

II.3.2. Análisis del cumplimiento de la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En relación con las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha examinado el cumplimiento de los requisitos de publicidad activa. La página web del Ministerio de Justicia no incluye la información institucional y organizativa exigida en el artículo 6, si bien puede accederse a dicha información desde el enlace al portal de transparencia del Gobierno de España. En relación con las unidades y áreas de gestión objeto de este informe, se ha comprobado que figuraban las cartas de servicios correspondientes a las Subdirecciones Generales de Nacionalidad y Estado Civil y del Notariado y de los Registros y que se incluía información sobre altos cargos, normativa, contratos y convenios. No consta sin embargo, la publicación de las encomiendas al CORPME para la tramitación de expedientes de nacionalidad.

Tampoco se ha publicado información referente a los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. La única referencia a planes relacionados con el objeto del informe se recoge en la web del Ministerio de Justicia, y está referida a la puesta en marcha del plan intensivo de nacionalidad iniciado en el año 2012. Dicha información permanece sin actualizar desde febrero de 2013. No consta tampoco publicada ninguna información estadística que permita la valoración del grado de cumplimiento de los servicios públicos, según lo previsto en el apartado i) del artículo 8 de la Ley 19/2013.

III. CONCLUSIONES

1. La ejecución del programa 113M “Registros vinculados con la fe pública” corresponde a la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante, DGRN), dependiente de la Subsecretaría de Justicia²⁷. La finalidad básica del programa es estudiar, proponer y aplicar la política del Ministerio de Justicia en relación con las cuestiones inherentes a la fe pública notarial y las de naturaleza registral en las materias del registro civil, registros de la propiedad, registros de bienes muebles y mercantiles, registro de actos de última voluntad, y registro de contratos de seguro de cobertura de fallecimiento y, en general, a los asuntos relativos al estado civil, en los términos establecidos en la legislación vigente. El programa comprende también la planificación y organización de los registros civiles y la tramitación de los expedientes de petición de nacionalidad y de cambio de nombres y apellidos.

²⁶ Existe una diferencia no aclarada de 25.034 concesiones en el periodo 2010-2018 entre los datos publicados por el Observatorio Permanente de Inmigración y los obtenidos por el Tribunal a partir de la información facilitada por la DGRN (cuadro 21).

²⁷ El Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, suprimió la DGRN, y atribuyó sus competencias a la nueva Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dependiente de la Secretaría de Estado de Justicia.

2. Se ha presentado durante la fiscalización una limitación que ha impedido la realización del análisis de eficiencia previsto (apartado 1.5). El personal del Ministerio de Justicia ha prestado toda la colaboración que le ha sido requerida por el Tribunal y la documentación solicitada ha sido entregada de manera ordenada y diligente.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE REGULARIDAD (APARTADO II.1)

III.1.1. Liquidación del programa presupuestario (apartado II.1.1)

3. Las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del programa 113M en 2017 ascendieron a 27.629.570,07 euros, lo que representa un porcentaje de ejecución del 90 %. Por capítulos, el mayor importe de obligaciones reconocidas, correspondió al capítulo 1 "Gastos de personal", (12.499.851,44 euros), seguido del capítulo 6 "Inversiones reales" (11.373.086,08 euros) y del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios (3.756.632,55 euros).

III.1.2. Gestión de los recursos humanos (apartado II.1.2)

4. La gestión de los gastos del personal del programa 113M se realizaba por dos unidades diferentes del Ministerio, en función de su dependencia de la Administración de Justicia o de la Administración General del Estado. Las nóminas del personal de la Administración de Justicia se tramitaban en la Subdirección General de Recursos Económicos, dependiente de la Secretaria General de la Administración de Justicia. Este grupo de funcionarios estaba constituido por personal, adscrito a la DGRN, que desarrollaba su labor de forma exclusiva en los registros civiles o en los juzgados que comparten dependencias con los registros civiles. Entre ellos hay letrados, magistrados, fiscales, y personal de los cuerpos de gestión, de trámite procesal y de auxilio procesal. A 31/12/2017 componían este grupo de funcionarios 223 efectivos repartidos en 29 dependencias. Las nóminas del personal funcionario de la Administración General del Estado destinado en la DGRN se gestionan por la Subdirección General de Recursos Humanos, dependiente, como la DGRN, de la Subsecretaría de Justicia. A 31 de diciembre de 2017 los efectivos de este grupo eran 105 funcionarios.
5. Del total de obligaciones reconocidas en el capítulo 1 "Gastos de personal" del programa 113M (12.499.851,44 euros), el 73 % correspondió al personal de la Administración de Justicia (9.151.472,85 euros) y el 27 % restante al de la Administración General del Estado (3.348.378,59 euros). No se observaron deficiencias de relevancia en el análisis de la muestra de nóminas seleccionada.
6. Al margen del personal de la RPT y sin percibir retribuciones con cargo al programa 113M, prestaba servicios habitualmente en la DGRN el colectivo de letrados adscritos, compuesto por cuatro notarios y cuatro registradores nombrados al amparo de lo establecido en el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre. Por otra parte, otros dos colectivos de notarios y registradores, los comisionados y los colaboradores, que tampoco perciben retribuciones con cargo al presupuesto del programa 113M, realizaban determinadas funciones de asesoramiento del director general. La situación de los comisionados que colaboraban con la DGRN no se acomodaba a lo establecido al respecto en la legislación hipotecaria, por exceder del número máximo previsto, por tener algunas de las comisiones mayor duración de la permitida, y por no ajustarse sus funciones a las de carácter extraordinario previstas en la ley. Entre diciembre de 2014 y marzo de 2019 se habían nombrado hasta 30 notarios y registradores como colaboradores para desempeñar de manera puntual los trabajos que se les encomiendan en relación con los servicios propios de la DGRN; los nombramientos se llevaron a cabo sin cobertura jurídica, dado que la figura de los colaboradores no está legalmente prevista.

III.1.3. Gestión de los gastos corrientes (apartado II.1.3)

7. El Tribunal examinó una muestra de expedientes imputados al capítulo 2 “Gastos corrientes” del presupuesto de la DGRN, por importe de 3.529.363,42 euros (94 % del total de obligaciones reconocidas en el capítulo). A excepción de la demora de 18 meses en el pago de una factura, no se observaron deficiencias de relevancia en la tramitación de los expedientes. Sin embargo, se puso de manifiesto la insuficiencia en los últimos ejercicios de los créditos previstos para la adquisición de libros, archivadores y certificaciones de inscripción para los registros civiles, así como de los destinados al pago de costas judiciales. Respecto del primer caso, en los presupuestos de 2017 y 2018 se incluye una partida específica destinada al pago de obligaciones de ejercicios anteriores. En el segundo caso, en los ejercicios 2016, 2017 y 2018 fue necesario tramitar modificaciones de crédito para incrementar en un 180 % los créditos iniciales de la partida 22603 “Gastos diversos. Jurídicos y contenciosos”.

III.1.4. Gestión de las inversiones (apartado II.1.4)

8. Los gastos imputados al capítulo 6 “Inversiones reales” del programa 113M tienen origen en contratos de servicios y suministros de carácter informático y en encomiendas de gestión. El Tribunal examinó una muestra de expedientes de los que resultaron obligaciones reconocidas en el ejercicio 2017 por importe total de 8.907.679,74 euros (el 78 % del total de las reconocidas en el capítulo). En la tramitación de los contratos analizados intervinieron otras unidades del Ministerio de Justicia, ajenas a la DGRN. Se examinó la adecuación de los pagos imputados al programa 113M, sin que se observaran deficiencias relevantes. En relación con las encomiendas examinadas se observó en dos casos la inadecuación de la imputación presupuestaria, al tratarse de gastos corrientes que debieron aplicarse al capítulo 2 “Gastos corrientes” del presupuesto. En la encomienda suscrita con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles (CORPME) para la tramitación de expedientes de nacionalidad se observaron además otras deficiencias, entre las que destacan el inadecuado sistema de determinación del precio y la insuficiente justificación de la realización de los trabajos exigibles para el abono del primer pago previsto.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA (APARTADO II.2)

III.2.1. Gestión de las solicitudes de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1)

Situación y antecedentes (apartado II.2.1.2)

9. A 31 de diciembre de 2018, había en la DGRN un total de 355.548 expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia pendientes de resolución. En el período que abarca la presente fiscalización convivían en la DGRN dos procedimientos distintos para gestión de dichos expedientes: el procedimiento antiguo, aplicable a las solicitudes de nacionalidad presentadas con anterioridad al 15 de octubre de 2015, y el procedimiento nuevo, cuyo origen está en la disposición final séptima de la Ley 19/2015, y que es aplicable a las solicitudes presentadas a partir de dicha fecha. Del total de resoluciones pendientes a 31 de diciembre de 2018, 111.980 (31 %) correspondían al procedimiento antiguo y 243.568 (69 %) al procedimiento nuevo.
10. La nueva regulación del procedimiento se enmarca en el contexto de la reforma del Registro Civil, prevista en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que tiene como uno de sus principales pilares la desjudicialización de los registros. El nuevo procedimiento pretendía establecer un sistema netamente administrativo, basado en la tramitación electrónica en todas sus fases, y que permitiera acortar sensiblemente los plazos de resolución, poniendo

fin a los retrasos que se venían generando en los últimos años. El alto número de expedientes pendientes de resolución del nuevo procedimiento revela la falta de consecución de este último objetivo.

11. La acumulación en la DGRN de un elevadísimo número de expedientes sin resolver, se venía produciendo al menos desde 2010. En el año 2012 el Ministerio de Justicia elaboró un plan intensivo para la puesta al día, que implicaba digitalizar todos los expedientes pendientes, y cuya parte fundamental fue el encargo al CORPME, mediante encomiendas de gestión, de la tramitación de las solicitudes de nacionalidad. Entre 2012 y 2019 se suscribieron cinco encomiendas de gestión, que afectaban en conjunto a la tramitación de cerca de un millón de expedientes. La primera encomienda no tuvo coste para la DGRN, mientras que las cuatro siguientes supusieron un coste total de 9,5 millones de euros. Tras la firma de las encomiendas, la tramitación de los expedientes del procedimiento antiguo, presentadas a partir de 2010 se realizaba por el CORPME, salvo algunas excepciones, mientras que la gestión de los expedientes del nuevo procedimiento correspondía en su totalidad a la DGRN.

Planificación (apartado II.2.1.3)

12. En materia de planificación se ha comprobado la insuficiencia de la memoria de objetivos del programa presupuestario 113M como instrumento de planificación, por la falta de adecuación de los objetivos e indicadores previstos. Es de destacar asimismo la falta de formalización de los planes de puesta al día implantados desde 2012, no habiendo constancia de la aprobación de ningún instrumento que contemplara de manera global la situación a afrontar, los objetivos perseguidos, las medidas a adoptar, los recursos disponibles, o los plazos de ejecución previstos.

Control interno sobre la gestión de los expedientes (apartado II.2.1.4)

13. El principal instrumento de control interno relacionado con la tramitación de expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia lo constituye el "Informe de análisis funcional de los procedimientos más importantes del Área de Nacionalidad de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil", elaborado en cumplimiento del Plan de Actuaciones de la Inspección General de Servicios para el año 2017 y publicado en febrero de 2018.
14. El Tribunal de Cuentas ha comprobado que la DGRN carece de un registro completo y fiable de las solicitudes de nacionalidad que le corresponde gestionar. Los datos están registrados en las distintas aplicaciones antes indicadas (GESNAC, ATENAS, GENARES), sin que resulte posible obtener datos completos a partir de búsquedas con los mismos criterios. Los datos sobre expedientes obtenidos de cada aplicación tampoco están completos; existen además otros expedientes presentados en papel, no incluidos en las bases de datos de las aplicaciones mencionadas y cuyo número exacto no ha sido posible cuantificar. Se ha observado esta deficiencia tanto en los expedientes de procedimiento antiguo como en los del nuevo, y se extiende asimismo al control sobre los recursos de reposición presentados contra denegaciones de nacionalidad.
15. En relación con el control realizado por la DGRN sobre el CORPME, el Tribunal estima adecuados los previstos inicialmente, consistentes en el establecimiento de comisiones de seguimiento de las encomiendas y en la elaboración de guías de tramitación. Sin embargo, se han observado deficiencias de control consistentes en la insuficiente identificación de los expedientes tramitados por el CORPME, destacando en este sentido la imposibilidad de la DGRN de acceder a la base de datos de la aplicación implantada por el CORPME para la gestión de los expedientes. También es de reseñar el insuficiente control de la DGRN sobre la calidad de la tramitación del CORPME, especialmente al inicio de las encomiendas, que provocó un elevado número de recursos contra resoluciones denegatorias incorrectas;

posteriormente, se implantaron algunas medidas de control como la revisión de todas las propuestas del CORPME denegatorias de la nacionalidad y del 10 % de las de concesión.

III.2.2. Análisis de eficacia en la gestión de los expedientes de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1.6)

Resultado de la gestión de los expedientes (apartado II.2.1.6.1)

16. En lo referente a la gestión global de los expedientes de nacionalidad por residencia en el período 2010-2018, cabe destacar lo siguiente: a) el número de solicitudes se mantuvo relativamente estable entre 2010 y 2015, con una media de 152.995 expedientes anuales. En los tres últimos ejercicios descendieron las solicitudes, siendo las correspondientes a 2018 inferiores en un 47 % a las de 2010; b) respecto de las resoluciones, la media para el periodo 2010-2018 es de 128.174. Destacan dos ejercicios: 2013, cuando se superó dicha media en un 132 %, como consecuencia del efecto de la primera encomienda de gestión, y 2017, cuando descendió un 78 % sobre la media el número de resoluciones debido a problemas derivados del cambio de la aplicación informática de gestión; y c) como consecuencia de la evolución de solicitudes y resoluciones, el pendiente acumulado al final de cada ejercicio, que había bajado en 2013 un 26 % sobre 2010, se incrementa de nuevo en los ejercicios posteriores, de modo que a finales de 2018 el número de expedientes pendientes de resolución (355.548) era superior en un 10 % al del inicio del periodo considerado (324.312).

Objetivo de resolución de los expedientes en plazo (apartado II.2.1.6.2)

17. Para evaluar la eficacia de la DGRN en la gestión de expedientes de nacionalidad por residencia, el Tribunal ha analizado el cumplimiento del objetivo de resolución de los expedientes en el plazo de un año legalmente establecido. El análisis se realizó sobre los expedientes registrados en la DGRN entre 2010 y 2018. En relación con los expedientes del procedimiento antiguo, del análisis realizado resultó que únicamente el 29 % de los expedientes se resolvió en el plazo establecido de un año; por otra parte, ninguno de los expedientes presentados en la DGRN en tres ejercicios, 2010, 2015 y 2016, fue resuelto en plazo. En cuanto a los expedientes del procedimiento nuevo, el escasísimo porcentaje de expedientes resueltos a finales de 2018 hace suponer que cuando finalmente se resuelvan los expedientes pendientes, prácticamente el 100 % de ellos lo habrán hecho fuera del plazo establecido, salvo que se incumpla el criterio de despacho por orden de entrada.

Objetivo de puesta al día en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1.6.3)

18. En relación con el objetivo de puesta al día en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad por residencia se han analizado dos indicadores: el porcentaje anual de resoluciones sobre solicitudes presentadas, y la evolución del pendiente al final de cada ejercicio. Los principales resultados obtenidos del análisis del primero de los indicadores fueron los siguientes: a) para el conjunto de los procedimientos solo en tres ejercicios de los nueve considerados el porcentaje de resoluciones sobre solicitudes fue superior al 100 %, lo que revela una gestión poco eficaz; b) para los expedientes del procedimiento antiguo el mejor porcentaje correspondió a 2013, cuando las resoluciones duplicaron las solicitudes; sin embargo, aunque este dato revela en los términos analizados una alta eficacia del CORPME en la gestión de la encomienda suscrita en el ejercicio anterior, tal afirmación debe ser matizada por algunas anomalías observadas en la gestión del Colegio, como el incremento considerable de las propuestas denegatorias y de los recursos de reposición interpuestos; y c) la eficacia de la gestión de los expedientes del procedimiento nuevo entre 2015 y 2018 fue prácticamente nula, quedando sin resolver al final del periodo el 99,5 % de las solicitudes presentadas.

19. Del análisis del segundo indicador examinado, la evolución del pendiente acumulado, resulta una mejoría de la situación entre 2013 y 2016, en relación con el primer ejercicio 2010, que se revierte a partir de 2017 debido fundamentalmente a la falta de resolución de los expedientes del nuevo procedimiento. Como consecuencia de ello, al finalizar 2018 había un 10 % más de expedientes pendientes de resolución que al inicio del período. El 69 % del pendiente a 31/12/2018 correspondía a solicitudes del nuevo procedimiento, que se habían acumulado sin resolver en la DGRN durante los tres primeros años de vigencia de dicho procedimiento.
20. Según datos del Defensor del Pueblo, a 31 de enero de 2020, la cifra de expedientes pendientes era de 291.000, lo que representa una reducción de solo el 18 % respecto al número de expedientes pendientes a 31/12/2018.

Costes asociados a la tramitación de los expedientes (apartado II.2.1.7)

21. El Tribunal no ha podido realizar el análisis de eficiencia previsto, al no disponer la DGRN de la información completa necesaria para evaluar en tales términos la gestión de los expedientes de nacionalidad por residencia. No ha sido posible identificar específicamente los costes del personal correspondientes a la tramitación de estos expedientes, ni los relativos al diseño e implantación de las aplicaciones informáticas de gestión utilizadas. Excluidos dichos gastos, entre 2015 y julio de 2019, la DGRN gastó al menos 14,5 millones de euros en la tramitación de los expedientes, de los cuales 9,5 millones correspondieron a las encomiendas de gestión con el CORPME, y 5 millones de euros a los contratos suscritos para la digitalización y metadatación de los expedientes.

Recursos contenciosos presentados contra denegaciones de nacionalidad por residencia (apartado II.2.1.8)

22. En el período 2013-2018 se presentaron ante la Audiencia Nacional un total de 8.737 recursos contencioso administrativos contra denegaciones de la nacionalidad por residencia. La tardanza en la tramitación de los expedientes en la DGRN en los últimos ejercicios ha dado lugar a la interposición de un número creciente de recursos contencioso administrativos contra resoluciones denegatorias de la nacionalidad por silencio administrativo. Del total de recursos presentados en 2018 (3.281), 629 correspondían a resoluciones expresas (19 %) y 2.652 (81 %) a denegaciones por silencio. El alto número de resoluciones por silencio recurridas en vía contenciosa pone de manifiesto el incumplimiento por la DGRN de su obligación de resolver, con el consiguiente traslado a los tribunales, con perjuicio económico para los interesados, de la tarea de decidir sobre la concesión o denegación de la nacionalidad.
23. La evolución en el número de recursos contenciosos puede calificarse de preocupante en los últimos años. En 2018 se presentaron 3.281, frente a los 1.396 del ejercicio anterior, y en 2019 la situación empeoró considerablemente, llegando a 4.614 en los siete primeros meses del ejercicio. Tal cifra representa un incremento de los recursos contenciosos presentados de un 41 % respecto de todo el ejercicio anterior.
24. Las sentencias recaídas en la materia han impuesto en numerosas ocasiones la obligación de la Administración del pago de costas judiciales. Entre 2016 y 2018, el importe de las obligaciones reconocidas en el programa 113M para hacer frente al pago de costas, en cualquier clase de procedimientos, ascendió a 1.358.709,45 euros. Las costas abonadas en el ejercicio 2017 (661.045,45 euros) corresponden a 230 sentencias, el 95 % de las cuales corresponden a procedimientos contra resoluciones denegatorias de las solicitudes de nacionalidad.

Tasa establecida por la Ley 19/2015 (apartado II.2.1.9)

25. La disposición adicional 7ª de la Ley 19/2015, de 13 de julio estableció una tasa para las solicitudes de nacionalidad por residencia sujetas al nuevo procedimiento, fijando su importe en 100 euros. Las solicitudes de nacionalidad presentadas por el procedimiento anterior, vigente hasta octubre de 2015, no estaban sujetas a tasa. En relación con los requisitos establecidos por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, se ha observado la falta de acreditación del cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la ley, según el cual las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible.
26. El Tribunal ha calculado en 24,7 millones de euros el importe correspondiente a las tasas devengadas entre 2015 y 2018 por solicitudes de nacionalidad por residencia. A la fecha de realización de los trabajos de campo (mayo 2019) no había constancia de que a partir del establecimiento y cobro de la tasa se hubieran implementado medidas destinadas a la mejora de la gestión de los expedientes: la plantilla de la DGRN no había experimentado variaciones significativas ni se tramitaron encomiendas o contratos para la tramitación de expedientes del nuevo procedimiento. La escasísima resolución de expedientes del procedimiento nuevo evidencia, por el contrario, que el abono de la tasa no ha tenido ningún efecto positivo en la mejora de la gestión de los expedientes a los que corresponde.

III.2.3. Gestión del proceso de reforma del Registro Civil (apartado II.2.2)

27. La memoria de objetivos del programa 113M para 2017 destaca entre las actividades principales de la DGRN la de “llevar a cabo un proceso de modernización tecnológica del Registro Civil que facilite su acceso y la tramitación electrónica de los expedientes, lo que conlleva realizar un plan de digitalización e informatización de los registros civiles”. No se ha establecido, sin embargo, en dicha memoria ningún objetivo específico relacionado con la referida actividad, ni, consiguientemente, indicadores de seguimiento que permitan evaluar su cumplimiento.
28. La Ley 20/2011, de 21 de julio derogó la anterior normativa del Registro Civil, constituida por la Ley del Registro Civil, de 8 de junio de 1957. Dada la complejidad de la nueva ley y el cambio radical respecto del modelo anterior, se estableció inicialmente un extenso plazo de vacatio legis de 3 años, para permitir la puesta en marcha del nuevo modelo. Desde la aprobación de la ley dicho plazo ha sido ampliado en varias ocasiones; en el momento de redacción del presente informe la entrada en vigor completa de la ley está prevista para el 30 de abril de 2021.
29. Entre las principales modificaciones que supone el nuevo modelo de Registro Civil cabe destacar: a) el abandono de la tradicional consideración territorial de los hechos concernientes a las personas, a favor del registro del historial de cada individuo; b) el establecimiento de la llevanza del registro por funcionarios públicos distintos de los que integran el poder judicial del Estado; c) el diseño de un Registro Civil único para toda España, informatizado y accesible electrónicamente; d) la nueva estructura organizativa, ajustada al modelo descentralizado de Estado; y e) como novedades de carácter sustantivo, la previsión de la remisión al Registro Civil por los responsables de los centros sanitarios de los datos de nacimientos y defunciones, la atribución a los progenitores de la capacidad de acordar el orden de los apellidos del nacido, o la previsión de incorporar al Registro Civil actos regulados en algunos Derechos civiles especiales.
30. En el proceso de reforma se manejaron algunas opciones, como la asignación de los registros civiles a registradores de la propiedad y mercantiles, que fueron después abandonadas. En abril de 2017 se inició en el Ministerio de Justicia el denominado Proyecto de Transformación del Registro Civil, para dar un nuevo impulso a la reforma. Se creó una

Comisión de Gobierno formada por el Ministro de Justicia, la Secretaria de Estado de Justicia, el Secretario General de la Administración de Justicia, el Director General de Registros y del Notariado y el Director General de Relaciones con la Administración de Justicia. La dirección, promoción e impulso del proyecto se atribuyó a la DGRN.

Actuaciones realizadas (apartados II.2.2.2 a II.2.2.4)

31. De acuerdo con la información facilitada por la DGRN, en relación con la reforma del Registro Civil se llevaron a cabo actuaciones en los ámbitos normativo, organizativo y tecnológico. En el ámbito de normativa cabe destacar: a) la Ley 19/2015, de 13 de julio, que modificó el artículo 46 de la Ley 20/2011 con el objetivo de adoptar medidas para regular la transmisión telemática de nacimientos y defunciones; b) se aprobó la Orden JUS/577/2016 sobre inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa y aprobación de certificado de capacidad matrimonial y celebración de matrimonio religioso; c) la Ley 4/2017 modificó el apartado 9 de la disposición final primera de la Ley 15/2015, que a su vez modificaba el artículo 56 del Código Civil en relación con la acreditación de la capacidad y ausencia de impedimentos para contraer matrimonio; d) se trabajó en la modificación de la Ley 20/2011, por entender que su redacción actual presenta importantes dificultades en los aspectos organizativos; y e) se realizaron trabajos para la elaboración de los reglamentos de desarrollo normativo de la Ley 20/2011, y de provisión de plazas.
32. En el ámbito organizativo destacan las siguientes actuaciones: a) se preparó la configuración de la oficina del Registro Civil y de su personal; teniendo en cuenta las previsiones del artículo 22 de la Ley 20/2011, se crearían 113 oficinas generales, 65 de ellas en el ámbito competencial del Ministerio de Justicia, con un total de 1.260 funcionarios; b) se estudiaron las dotaciones necesarias para los puestos de trabajo de las oficinas, estimándose el coste total de la plantilla para un año en 33.729.600,00 euros; y c) se definieron las categorías de los puestos de trabajo a incluir en las RPT.
33. En el ámbito tecnológico, las principales actuaciones realizadas han sido: a) la comunicación telemática de nacimientos, implantado en 2019 en la mayoría de centros públicos de toda España; b) el desarrollo de DICIREG, el nuevo sistema de llevanza del Registro Civil, cuyas primeras versiones de prueba deberían estar disponibles a finales de 2019; c) se redefinieron los procedimientos para adaptarlos al marco de la Ley 20/2011 y para posibilitar su configuración en el nuevo sistema informático; y d) se realizaron trabajos para analizar la seguridad actual, encontrándose en preparación un plan de mejora de seguridad.

Cuestiones pendientes (apartado II.2.2.5)

34. A juicio del Tribunal las principales cuestiones pendientes para la implantación del nuevo modelo de Registro Civil son las siguientes: a) la elaboración y aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley del Registro Civil, que implica la revisión de los trámites y procedimientos afectados; b) establecer las instrucciones que garanticen la aplicación homogénea de la nueva normativa en todas las oficinas del Registro Civil; y c) determinar y desarrollar el modelo organizativo y de funcionamiento del Registro Civil a implantar adoptando las medidas y los cambios normativos necesarios que afecten al mismo.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN (APARTADO II.3)

III.3.1. Igualdad efectiva de mujeres y hombres (apartado II.3.1)

35. En relación con el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, no se han detectado incidencias de especial relevancia. En relación con lo indicado en la disposición adicional primera de la citada ley orgánica, a

31 de diciembre de 2017, la plantilla de personal de la DGRN presentaba una situación desequilibrada (73 % de mujeres y 37 % de hombres). El desequilibrio se daba en todos los grupos, excepto en el A2. La DGRN ofrece datos estadísticos sobre expedientes de nacionalidad por residencia resueltos que recogen la distribución por género de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 3/2007. Resulta de dichos datos que en todos los ejercicios del periodo 2010-2019 fue mayor el número de concesiones de nacionalidad por residencia a mujeres, que representaron entre el 52 y el 57 % del total.

III.3.2. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (apartado II.3.2)

36. En relación con las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha observado que la página web del Ministerio de Justicia no incluye la información institucional y organizativa exigida en el artículo 6, si bien puede accederse a dicha información desde el enlace al portal de transparencia del Gobierno de España. En relación con las unidades y áreas de gestión objeto de este informe, se ha comprobado que figuraban las cartas de servicios correspondientes a las Subdirecciones Generales de Nacionalidad y Estado Civil y del Notariado y de los Registros y que se incluía información sobre altos cargos, normativa, contratos y convenios. No consta sin embargo, la publicación de las encomiendas al CORPME para la tramitación de expedientes de nacionalidad. Tampoco se ha publicado información referente a los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, ni consta información estadística que permita la valoración del grado de cumplimiento de los servicios públicos, según lo previsto en el apartado i) del artículo 8 de la Ley 19/2013.

IV. RECOMENDACIONES

PRIMERA. El Tribunal recomienda al Ministerio de Justicia adoptar las medidas necesarias tendentes a la inclusión en las leyes anuales de presupuestos de los créditos suficientes para hacer frente a los gastos de material de los registros civiles, evitando la inclusión de partidas con créditos destinados al pago de obligaciones de ejercicios anteriores.

SEGUNDA. Se recomienda al Ministerio de Justicia, en relación con los notarios y registradores comisionados de la DGRN, ajustar estrictamente su número, tiempo de permanencia y funciones a lo previsto en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria. Se recomienda asimismo abandonar la práctica de nombramiento de colaboradores sin cobertura jurídica²⁸.

TERCERA. Se recomienda al Ministerio de Justicia revisar la elaboración de la memoria presupuestaria del programa 113M recogida en las leyes anuales de presupuestos, a fin de incluir en ella objetivos e indicadores válidos que permitan analizar en términos de eficacia la gestión realizada.

CUARTA. Se recomienda al Ministerio de Justicia la elaboración y aprobación de un plan definitivo para la puesta al día en la gestión de los expedientes de nacionalidad por residencia, que contemple los recursos materiales y personales necesarios, los objetivos, y los plazos de cumplimiento. Para la efectividad de dicho plan debería, a juicio del Tribunal, dotarse a la

²⁸ El Tribunal no comparte las alegaciones formuladas a esta recomendación, que se corresponde con los resultados expuestos en los apartados II.2.1.4 y II.2.1.5. La norma en cuya virtud se nombraron los comisionados (artículo 272 de la Ley Hipotecaria es absolutamente clara en cuanto a su número máximo (3 notarios y 3 registradores), su duración (un año, prorrogable solo por otro plazo igual), y sus funciones (auxiliar en funciones de carácter extraordinario). La insuficiencia de medios materiales y personales de la DGRN no puede justificar en ningún caso el incumplimiento de dichas condiciones. En relación con los colaboradores, no puede aceptarse la alegación de que se trata de comisionados nombrados al amparo de la normativa hipotecaria; los nombramientos de los colaboradores no aluden en ningún caso a comisiones de servicio, ni mencionan la normativa reguladora de estas situaciones, diferenciándose claramente de los nombramientos de notarios y registradores comisionados en la DGRN.

correspondiente unidad gestora de los recursos personales necesarios, así como implementar definitivamente, para todas las fases del procedimiento, la aplicación informática de gestión de los expedientes.

QUINTA. El Tribunal recomienda al Ministerio de Justicia adoptar las medidas necesarias para superar las deficiencias de control interno puestas de manifiesto en el informe. En particular, se estima necesario arbitrar un sistema que permita obtener información exacta del ámbito de expedientes de nacionalidad por residencia a gestionar, superando las limitaciones actuales derivadas fundamentalmente de su dispersión en distintas bases de datos.

SEXTA. Se recomienda al Ministerio de Justicia la acreditación del cumplimiento del principio de equivalencia en la fijación del precio establecido para la tasa por solicitud de nacionalidad por residencia, justificando el importe actualmente establecido o, en su caso, procediendo a su revisión.

SÉPTIMA. Finalmente, el Tribunal recomienda al Gobierno dar un impulso definitivo al proceso de reforma del Registro Civil, adoptando las decisiones necesarias para su puesta en marcha y para la regulación en el plazo más breve posible de las cuestiones pendientes.

Madrid, 29 de octubre de 2020

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in purple ink, appearing to read 'M. J. de la Fuente y de la Calle', with a long horizontal flourish extending to the right.

María José de la Fuente y de la Calle

