

Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento sobre la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* de conformidad con las competencias que le atribuye el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como por el artículo 3.3 del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Una vez examinada la propuesta sobre **Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento sobre la adquisición de la nacionalidad española por residencia.**

Ha aprobado, en la reunión del Pleno de 13 de julio de 2.015, el presente **Dictamen**.

Con fecha de 18 de junio de 2.015 ha tenido entrada en el Registro de la Secretaría del Foro para la integración social de los inmigrantes el texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba **el reglamento sobre la adquisición de la nacionalidad española por residencia** remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO.

El Proyecto de Real Decreto se compone de un artículo único, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Foro de Integración Social de los Inmigrantes

El artículo único aprueba el Reglamento sobre la adquisición de la nacionalidad española por residencia, en aplicación de la Disposición adicional tercera de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil*.

La Disposición adicional primera se refiere al pago de las tasas.

La Disposición adicional segunda se dedica a los medios de funcionamiento, estableciendo que *la aplicación del real decreto no generará incremento ni de dotaciones ni de retribuciones ni de costes de personal al servicio del sector público*.

La Disposición transitoria única refiere que los expedientes en curso se tramitarán conforme a las normas vigentes en el momento de la solicitud.

La Disposición derogatoria única deroga en su aplicación al procedimiento regulado en el real decreto, los artículos 220 a 224, 341 a 362, y 365 a 369 del Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil.

En la Disposición final primera se faculta al Ministro de Justicia para el desarrollo normativo del real decreto y, en particular, de la prueba de validación de conocimientos del idioma y cultura españoles a realizar por el Instituto Cervantes, a la que se refiere el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento.

Las Disposiciones final segunda y tercera se dedican al título competencial y a la entrada en vigor respectivamente.

En cuanto al Reglamento está estructurado en doce artículos, subdividido en dos Capítulos.

El Capítulo I, dedicado a las Disposiciones generales, ocupa los arts. 1 a 3, y regula el objeto, el ámbito de aplicación del Reglamento y los órganos competentes para la tramitación del procedimiento, que tendrá carácter preferentemente electrónica, en todas sus fases y cuya

instrucción se encomienda a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

El Capítulo II, que regula el procedimiento, está dividido en cuatro secciones.

La sección primer regula la iniciación del procedimiento (arts. 4 y 5), que se realizará por el interesado mediante la presentación de la correspondiente solicitud en modelo normalizado mediante la plataforma electrónica establecida al efecto por orden del Ministerio de Justicia, y los requisitos y acreditación de los mismos y remisión de la documentación.

La sección segunda regula la instrucción del procedimiento (arts. 6 a 8), con expresión de los informes a recabar por la Dirección General de los Registros y el Notariado, las especialidades del procedimiento previstas para el personal al servicio de las Fuerzas Armadas, y la posibilidad de subsanación y mejora de la solicitud.

La sección tercera regula la finalización del procedimiento (arts. 9 a 11), regulando los aspectos referentes a la propuesta y resolución a cargo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que se elevará al Ministerio de Justicia, que será quien resuelva con base en la mencionada propuesta, la eficacia de la resolución, y las manifestaciones de juramento o promesa a que se refiere el art. 23 del Código civil,

La sección cuarta regula los recursos (art. 12), que dispone que en caso de denegación podrá interponerse recurso de reposición ante el órgano competente en los términos y plazos establecidos en los arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992.

CONSIDERACIONES PREVIAS

1º El jueves 25 de Junio de 2015 se ha publicado en el BOE la Ley 12/2015 en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. En la tramitación de dicha ley se

intentó introducir la regulación legal del nuevo procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia, pero finalmente se desistió de ello en el Senado, si bien su texto supone un “avance” de por donde discurriría la reforma.

El Foro lamenta, una vez más, no haber sido consultado previamente sobre un proyecto de ley que afecta a una cuestión tan relevante para la integración social de los inmigrantes como es la modificación del régimen legal de la nacionalidad española.

2º. El presente informe preceptivo se ha solicitado al Foro sobre un Real Decreto que desarrolla una LEY todavía en trámite parlamentario (sería la Ley XX/2015 de Medidas de Reforma Administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y Registro Civil). Sin embargo, el texto legal se ha aprobado definitivamente por el Senado, el día 8 de julio de 2015 y establece: *“Disposición final séptima. Procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia.*

1. *El procedimiento para la concesión de la nacionalidad española por residencia se regirá por lo dispuesto en el Código Civil, por lo previsto en esta disposición y en el reglamento que la desarrolle. En este reglamento se incluirán las especialidades propias del procedimiento para el personal al servicio de las Fuerzas Armadas.*

2. *La tramitación del procedimiento tendrá carácter electrónico y su instrucción corresponderá a la Dirección General de los Registros y el Notariado. Todas las comunicaciones relativas a este procedimiento se efectuarán electrónicamente.*

3. *El cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código Civil para la obtención de la nacionalidad española por residencia deberá acreditarse mediante los documentos y demás pruebas previstas en la ley y reglamentariamente.*

Foro de Integración Social de los Inmigrantes

La acreditación del suficiente grado de integración en la sociedad española requerirá la superación de dos pruebas.

La primera prueba acreditará un conocimiento básico de la lengua española, nivel A2 o superior, del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas del Consejo de Europa, mediante la superación de un examen para la obtención de un diploma español como lengua extranjera DELE de nivel A2 o superior. Los solicitantes nacionales de países o territorios en que el español sea el idioma oficial estarán exentos de esta prueba.

En la segunda prueba se valorará el conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultural españolas.

Dichas pruebas serán diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes en las condiciones que se establezcan reglamentariamente.

Estarán exentos de la superación de las pruebas mencionadas los menores de dieciocho años y las personas con capacidad modificada judicialmente.

4. El procedimiento al que se refiere este artículo estará sujeto al pago de una tasa de 100 euros. Constituye el hecho imponible de la tasa la solicitud de iniciación del procedimiento para obtener la nacionalidad española por residencia y estará 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 corresponderá al Ministerio de Justicia, que regulará cómo ha de efectuarse el pago de la misma.

Disposición final octava. Habilitación reglamentaria.

1. Mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Justicia, se aprobará el reglamento por el que se regule el procedimiento electrónico para la obtención de la nacionalidad española por residencia.

2. *Se habilita al Ministro de Justicia para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución de lo establecido en esta Ley".*

El Foro lamenta profundamente que se solicite informe sobre el Real Decreto de desarrollo de una Ley, habiendo omitido su informe sobre el propio proyecto de ley; además el presente informe preceptivo sobre el Real Decreto se ha solicitado al Foro aplicando el trámite de urgencia, que obliga a un ritmo de trabajo y aprobación que debería ser excepcional y que lamentablemente se ha convertido en habitual. Así, el sentido de los informes del Foro que es la reflexión conjunta sobre el impacto de una norma en las personas migrantes y las propuestas alternativas al legislador quedan muy reducidas por la falta de tiempo. En este caso, tanto por haber sustraído el informe de la ley como por la falta de tiempo. Por ello, el Foro, con carácter previo al informe en sentido estricto del Real Decreto que se le presenta, estima necesario hacer unas consideraciones previas sobre la reforma del procedimiento para la obtención de la nacionalidad española previsto en la Ley Medidas de Reforma Administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y Registro Civil.

3º La reforma ya estaba prevista por la Disposición adicional 3^a de la Ley 20/2011, de Registro Civil (nuevo.). *"Las solicitudes de adquisición de nacionalidad española por residencia se iniciarán y tramitarán por los órganos de la Administración General del Estado que determine el Gobierno mediante Real Decreto"*. La prórroga de su entrada en vigor pudiera hacer aconsejable no hacer cambios en la normativa afectada por dicha Ley hasta su entrada en vigor; sin embargo, habida cuenta la situación actual de los expedientes de solicitud de nacionalidad en trámite y que la Disposición adicional 3^a de la Ley 20/2011 preveía en realidad la salida de la gestión de estos expedientes del ámbito Registro Civil, puede concluirse la oportunidad de implementar ya la reforma del procedimiento mencionado.

Foro **Integración Social de los** Inmigrantes

Si bien, sería conveniente, que cuando concluyera la implantación del nuevo Registro Civil y la elaboración del reglamento de la Ley que lo regula, se acometiera un proceso de actualización de toda la normativa referida a la nacionalidad española, tanto sustantiva como procedural, que se concretara en la elaboración de una ley integral como tantas veces ha demandado la doctrina científica española.

En este marco, podrían revisarse, en general, algunos criterios del sistema de nacionalidad, tanto para la atribución como para la adquisición, y, en particular respecto de la adquisición de la nacionalidad por residencia, algunos plazos del tiempo de residencia o de las condiciones personales para su aplicación.

El Foro propone que se inicie un debate sereno y constructivo sobre una nueva LEY DE NACIONALIDAD que permita resolver y unificar algunas de las cuestiones aquí planteadas.

En este sentido se podría plantear además de las cuestiones ya mencionadas aspectos tan importantes como la reducción del plazo de 10 años para algunos nacionales, estableciendo un periodo de 5 años (como existe ya en Reino Unido, Bulgaria, Chipre, Rep. Checa, Finlandia, Francia, Letonia, Países Bajos, Suecia, Bélgica y Polonia).

4º El Foro entiende la necesidad de agilizar los procedimientos de acceso a la nacionalidad y en este sentido considera que una tramitación fundamentalmente electrónica implica una inversión en un primer momento pero una ganancia en tiempo y resultados a medio y largo plazo.

El Foro señala que esa agilización y tramitación electrónica deberá garantizar y no puede ir en detrimento de los derechos de aquellos ciudadanos que por diversos motivos no puedan acceder a esos procedimientos por falta de medios en las oficinas públicas.

Si bien la tramitación electrónica de los expedientes puede ser un avance especialmente en lo relativo a los plazos de resolución y agilidad de la tramitación, no parece realista pensar que toda la población susceptible de iniciar los trámites de acceso a la nacionalidad disponga de dispositivos electrónicos aptos para tal fin: es decir, no se valora de una forma efectiva la existencia de la llamada "brecha digital" especialmente en colectivos con situaciones personales y económica empeoradas como consecuencia de la crisis que sufre España y/o con falta de rudimentos básicos para la gestión electrónica de los procedimientos.

5º Hubiera sido conveniente que en la Ley se previera la modificación del art. 22.4 del Código Civil (*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*) y la adaptación del correspondiente artículo de la legislación registral (art. 63 Ley del Registro Civil de 1957), pues precisamente la finalidad de la reforma es extraer del ámbito del Registro Civil el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

También hubiera sido conveniente haber previsto en la regulación legal que algunas solicitudes de adquisición de la nacionalidad española requieren previa autorización del Juez Encargado del Registro Civil (o, en su caso, modificar el art. 21 CC al respecto).

6º Asimismo, el Foro cuestiona la solución legal prevista de que la acreditación del suficiente grado de integración en la sociedad española requerirá la superación de una prueba de conocimiento básico de la lengua española (sic) (DELE) y una prueba de conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultural españolas (SSCE).

El Foro manifiesta su acuerdo con la conclusión Quinta del informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial en el sentido de que

debían de concretarse las condiciones y criterios sobre la valoración del grado de integración social; y del Informe del Consejo Fiscal cuando recuerda que no puede desconocerse la Jurisprudencia del TS que EXIGE una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes para apreciar si una persona cumple con el suficiente grado de integración y que las pruebas previstas deben tener flexibilidad para permitirlo.

7º Respecto a la acreditación del manejo y conocimiento del idioma "español", en el reglamento sería conveniente tener en cuenta, ya que no lo ha hecho la ley, lo expuesto en el artículo 3 de la Constitución Española:

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

Esto es, se debe referir que son conocimientos de castellano puesto que el resto de lenguas oficiales (catalán, valenciano, euskera y gallego) también son lenguas españolas.

El Foro cuestiona que sea necesaria una prueba DELE para comprobar el grado de integración en la sociedad española. Frente al posible argumento de que es una exigencia generalizada en nuestro entorno europeo, el Foro señala que sólo en 10 países de nuestro continente europeo (42 países) se exige un certificado de idioma. Estos países son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Moldavia y Holanda.¹ En el resto de los países se valora el conocimiento del idioma en mayor o menor grado pero no se exige un certificado como resultado de un examen.

¹ Estos datos se han obtenido del Observatorio de la Unión Europea sobre democracia y ciudadanía. EUDOCITIZENSHIP. <http://eudo-citizenship.eu/>

Por otra parte, puede suponer una traba insalvable y discriminatoria para aquellas personas que cumplen los requisitos del artículo 22.4 por tener una buena conducta cívica y suficiente grado de integración, pero no tengan las condiciones educativas para realizar un examen de estas características; por tanto, debería preverse la posibilidad de que el examen se adaptara a estas personas, así como a los discapacitados que estuvieren sujetos a la realización del examen. Por otra parte, se debería prever la convalidación de esta prueba de lengua por estudios oficiales realizados en territorio español, que conlleven un conocimiento básico de la misma.

8º También es discutible la solución legal adoptada sobre la acreditación del suficiente grado de integración en la sociedad española mediante una prueba de cultura. En efecto, desde su inclusión en el texto del Código Civil en la reforma de diciembre de 1990, este requisito ha sido paulatinamente ampliado en su significado por la práctica administrativa validada en ciertas ocasiones por la jurisprudencia; si inicialmente por suficiente grado de integración se entendía una inserción social manifestada fundamentalmente por el conocimiento del español (y otras lenguas oficiales de España) y una vida social normalizada (ya en el ámbito socio-económico o socio-laboral, ya en el ámbito comunitario – barrio, escuela, etc.).

Pronto se empezó a valorar desde un punto de vista negativo algunas costumbres o conductas que revelaban una incompatibilidad con los valores y principios constitucionales (por ej. la poligamia, la pertenencia a movimientos fundamentalistas...). Y, finalmente, se fue generalizando a partir de la audiencia personal con el encargado del Registro Civil la realización de lo que podría denominarse un examen de ciudadanía. Es sabido los problemas que ello ha generado como consecuencia de la dispersión de esta práctica registral.

La solución legal de sustituirlo por una prueba estandarizada y objetiva de conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultura españolas no parece necesaria ni oportuna: en primer lugar, porque confunde un conocimiento teórico (salvable formalmente) con integración real; en segundo lugar, no va a lograr lo que sería la *ratio legis* del requisito normativo, evitar la naturalización de sujetos que realmente no estén integrados socialmente o no lo pretendan, pues eso sólo se lograría con una valoración de las conductas incompatibles con nuestros valores constitucionales. Y todo ello se pondría de manifiesto en el expediente con un conjunto de pruebas o por otros medios (informes de la autoridad educativa, municipal, sanitaria, policial...).

En conclusión, creemos que el problema que se pretende solucionar por los exámenes de ciudadanía podría **haberse obviado** simplemente deshaciendo la ampliación indebida en la interpretación del requisito de suficiente grado de integración.

COMENTARIOS AL ARTICULADO.

A) TEXTO DEL REAL DECRETO.

El Foro propone que se modifique la rúbrica del Reglamento para dotarle de mayor precisión y hacerlo concordante con la rúbrica de la D.A. 7^a de la Ley de Medidas de Reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.: el objetivo es desarrollar el procedimiento de la obtención de la nacionalidad española por residencia.

Rúbrica propuesta: Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia.

Disposición adicional primera. Pago de tasas.

Se puede apreciar que hace clara referencia al pago de la tasa al inicio del trámite para obtener la nacionalidad española por residencia. Pero dicha tasa no incluiría los exámenes y pruebas a realizar por el Instituto Cervantes, por lo que estaríamos hablando del pago de más de una tasa, desconociendo además su importe, que quedará en todo caso al criterio y beneficio del propio Instituto. Esta imposición de más de una tasa para la tramitación del expediente no se entiende, por lo que entendemos debería suprimirse, de forma que la tasa inicial por importe de 100 euros incluyera la totalidad del procedimiento, y por tanto también las pruebas diseñadas por el Instituto Cervantes para que los interesados acrediten sus conocimientos de idioma, constitucionales y socioculturales de España. Y ello porque no debería obligarse a los interesados solicitantes a desembolsar una tasa para acreditar unas circunstancias que podrían quedar acreditadas por cualquier otro medio válido y reconocido en Derecho.

El segundo párrafo, que excluye de la tasa los precios de los exámenes del Instituto Cervantes DELE y CCSE, puede plantear problemas de legalidad por cuanto en la Disposición Final 7^a. 3., penúltimo párrafo, sólo se contempla "que dichas pruebas serán diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes en las condiciones que se establezcan reglamentariamente", y en la D.F. 7^a. 4, que contempla que "el procedimiento (...) estará sujeto al pago de una tasa de 100 euros", aunque precise que "constituye el hecho imponible de la tasa la solicitud de iniciación del procedimiento".

Disposición Adicional 2^a. Propuesta de supresión.

El Foro entiende que la disposición adicional hace únicamente referencia a la memoria de impacto al establecer que la aplicación del Real Decreto no generará incremento ni de dotaciones ni de retribuciones, ni de costes de personal al servicio del sector público. Toda vez que no está asegurado que no se produzcan estos incrementos el Foro entiende que

resulta inadecuado el contenido de la Disposición y por lo tanto considera que debe suprimirse.

Disposición transitoria única. Expedientes en curso.

Apartado 3.- Establece que el interesado puede renunciar al expediente anterior e iniciar uno nuevo.

El Foro entiende que los expedientes pendientes de resolución, como se recoge en el apartado 1, deberán ser resueltos en un plazo máximo de seis meses, y por tanto los interesados no deberían desistir de los expedientes para iniciar uno nuevo, lo que conllevaría no sólo el consiguiente retraso añadido en la obtención de la nacionalidad, sino que además podrían estar obligados a realizar algún desembolso en concepto de tasa, lo que no parece de recibo.

Disposición Derogatoria Única. Propuesta de modificación. Tal y como queda formulada puede plantear problemas de interpretación y crear innecesariamente lagunas de derecho.

Texto propuesto. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente R.D. No se aplicarán, salvo supletoriamente, los artículos 220 al 224, 341 al 362, y 365 al 369 del Reglamento de la Ley del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, al procedimiento regulado en este R.D.

Disposición Final 1^a. Modificación del R.D. 1137/2002, número 4 párrafo segundo. No se entiende la razón por la cual se excluyen los diplomas SICELE para el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia. Por esta razón el Foro solicita que se suprima la parte del segundo párrafo que hace referencia a este extremo.

Texto propuesto.

Los diplomas, certificados o títulos acreditativos del conocimiento del español como lengua extranjera que hayan sido integrados en el

Foro de Integración Social de los Inmigrantes

Sistema Internacional de Certificación del español como lengua extranjera (SICELE) equivaldrán a los diplomas previstos en el presente Real Decreto.

Disposición Final 3^a. Propuesta de modificación.

El Foro entiende que en lo relativo al título competencial este debe hacer únicamente referencia al artículo 149.1.2º por esa razón debería suprimirse la referencia al punto 8º del artículo 149.1.

Propuesta de texto:

El presente Real Decreto se dicta al amparo de lo establecido por el artículo 149.1.2º de la Constitución Española.

B) TEXTO DEL REGLAMENTO.

Artículo 3º: Órganos competentes.

El Foro entiende que en aras a la claridad, ordenar el contenido del artículo y suplir el déficit del borrador respecto a determinados supuestos que requieren autorización previa del encargado del Registro Civil resultaría adecuado modificar el texto del artículo.

Propuesta de texto:

"Artículo 3º: Órganos competentes. Carácter del procedimiento:

1. La instrucción del procedimiento es competencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado.
2. La tramitación del procedimiento tendrá carácter electrónico en todas sus fases, sin perjuicio de la posible presentación de la documentación en cualquiera de las formas legalmente previstas. En caso de que la documentación se presente en formato no electrónico la Administración competente realizará las actuaciones

necesarias para su conversión al mismo, de tal manera que el expediente pueda desarrollarse íntegramente con este carácter.

3. En los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española que requieran autorización previa del juez encargado del Registro Civil de conformidad con el art. 21.3 en relación con el 20.2.a) del Código Civil, se deberá presentar una solicitud previa en el sistema de la que se dará traslado al juez encargado competente."

Art.4. Iniciación del procedimiento. Consideración general.

Como consideración general, téngase en cuenta que el acceso de la solicitud a la plataforma electrónica debe combinar flexibilidad con el debido rigor para evitar que se introduzcan en el sistema solicitudes manifiestamente indocumentadas que requieran luego subsanación de errores.

Art. 4.3.

Propuesta de modificación.

En los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española que requieran autorización previa del juez encargado del Registro Civil de conformidad con el art. 21.3 en relación con el 20.2.a) del Código Civil, las solicitudes correspondientes se formularán por los representantes legales del menor de catorce años o de la persona con capacidad modificada judicialmente que precise representación legal, previa acreditación de tal representación. De tales solicitudes se dará traslado al Juez encargado competente a efectos de recabar su autorización, que de concederá en interés del menor de catorce años o de la persona con capacidad modificada judicialmente. Cuando se trate de un menor de catorce o más años o persona con capacidad modificada judicialmente que precise asistencia legal, las solicitudes correspondientes se formularán conjuntamente por el propio interesado y por quienes deben prestarle asistencia legal, previa acreditación de tal condición"

Propuesta de adición. Que se añada al contenido del artículo dos nuevos puntos como número 4 y 5. Su contenido será el de los puntos número 6 y 7 del artículo 5. La fundamentación de esta modificación es que el artículo 4 regule la iniciación del procedimiento y la remisión de la documentación y el artículo 5 regule los requisitos relativos a la documentación que hay que presentar.

Art. 5.

Título del artículo.

Propuesta de supresión. En coherencia con la propuesta de adición planteada en el artículo 4 se propone la supresión de la palabra remisión del título del artículo.

Texto propuesto: Artículo 5 Requisitos.

Artículo 5.1.

El **artículo 5.1** establece que *“La acreditación de los requisitos exigidos por el Código Civil para la obtención de la nacionalidad española deberá realizarse mediante la aportación de los documentos que se determinen por orden ministerial”*. El presente Real Decreto debería establecer los documentos necesarios a presentar y no hacer una remisión a orden ministerial. Esta orden ministerial se centra en cuestiones procedimentales y en dos de esos documentos (pruebas) y sin embargo, no aborda una cuestión fundamental que son los documentos necesarios. En este mismo sentido se pronuncia el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial que afirma que *“el Proyecto debiera contener una regulación sustantiva de los elementos esenciales de esta materia, y no dejar tan amplio margen de libertad a la Orden Ministerial, que, antes bien, por su propia naturaleza es una disposición de marcado carácter ejecutivo y orgánico”*.

Artículo 5.2.

El artículo 22.4 del Código Civil (que no ha sido modificado) establece que:

"El interesado deberá justificar en el expediente...buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española".

El código civil no menciona, en momento alguno un conocimiento "x" del idioma español y el Foro cuestiona la utilidad de introducir un examen DELE nivel A2.

Frente al posible argumento de que es una exigencia generalizada en nuestro entorno europeo, el Foro señala que sólo en 10 países de nuestro continente europeo (42 países) se exige un certificado de idioma. Estos países son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Moldavia y Holanda.²

En el resto de los países se valora el conocimiento del idioma en mayor o menor grado pero no se exige un certificado como resultado de un examen.

En el apartado de consideraciones previas, el Foro ya ha manifestado su disconformidad de que las pruebas DELE Y CCSE constituyan un instrumento idóneo para comprobar el grado de integración en la sociedad española del interesado.

Con todo, para mejorar el texto, corregirle alguna errata y hacerlo más coherente con el resto del articulado, se propone una modificación en el texto, indicando en negrita lo que se modifica del proyecto.

² Estos datos se han obtenido del Observatorio de la Unión Europea sobre democracia y ciudadanía. EUDOCITIZENSHIP. <http://eudo-citizenship.eu/>

Texto propuesto:

"Asimismo, los interesados deberán superar las pruebas de validación del dominio del español, que serán los exámenes para la obtención del diploma de español como lengua extranjera (DELE) como mínimo del nivel A2, **y** de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE), diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes de acuerdo con lo establecido en su normativa específica (**supresión inciso**). Estarán dispensados de la prueba de examen DELE los solicitantes nacionales de los países o territorios de habla hispana que se relacionan en la disposición adicional tercera, así como los interesados que hayan obtenido con anterioridad un diploma de español como lengua extranjera (DELE) como mínimo del nivel A2. **Estarán exentos de las pruebas DELE y CCSE los menores de dieciocho años y las personas con capacidad modificada judicialmente. Asimismo, estarán dispensados de las pruebas DELE y CCSE, aquellos solicitantes que acrediten el estar en posesión de un título oficial del sistema educativo español (ESO, Bachillerato, Formación Profesional, titulación universitaria – diplomatura, licenciatura, grado, máster, doctorado)".**

Justificación: tener en posesión estos títulos presuponen los conocimientos acreditables por las pruebas.

Artículo 5.3º.

El art. 5.3 regula la documentación que debe adjuntarse a las solicitudes de los menores de edad y de las personas con capacidad modificada judicialmente que están exentos de la realización de pruebas DELE y CCSE. Sin embargo, el texto propuesto no distingue que hay solicitudes que requieren representación legal y otras que requieren solo asistencia legal, y que sólo en las primeras debe intervenir el Encargado del Registro Civil a los efectos de la autorización para la adquisición (cfr. informe de los art. 3.3 y art. 4.3).

Texto propuesto: "3. Las solicitudes de los menores de edad y de las personas con capacidad modificada judicialmente, eximidos de la realización de pruebas DELE y CCSE, deberán anexar los certificados de centros de formación, residencia, acogida, atención o educación especial en los que, en su caso, los interesados hayan estado inscritos. En aquellos procedimientos que requieran autorización previa del juez encargado del Registro Civil de conformidad con el art. 21.3 en relación con el 20.2.a) del Código Civil, éste podrá recabar documentación adicional a los efectos de comprobar que procede conceder la autorización en interés del menor o de la persona con capacidad modificada judicialmente.

Artículo 5.4.

El art. 5.4 prevé que el Instituto Cervantes adapte las pruebas DELE y CCSE a las condiciones personales de los solicitantes, pero incurre en grave imperfección terminológica que debe corregirse, aparte de que conviene ampliar el ámbito de la previsión.

Texto propuesto: "4. El Instituto Cervantes garantizará los medios necesarios para que los solicitantes discapacitados, sujetos a las pruebas DELE y CCSE, concurran en igualdad de condiciones a su práctica. Asimismo, el Instituto Cervantes adaptará las pruebas DELE y CCSE para aquellos solicitantes que, habiendo aportado toda la documentación requerida, tengan gran dificultad en su práctica por razones de edad y por falta de formación educativa"

Artículo 5 puntos 6 y 7.

Propuesta de supresión. En coherencia con la propuesta de adición planteada en el artículo 4 se propone la supresión de los puntos 6 y 7 del artículo.

Art. 6. Informes.

Por razón de estilo y de técnica legislativa, se proponen dos modificaciones en el primer párrafo del artículo.

Se propone el siguiente texto:

"Con motivo de la tramitación (...) en todo caso el del Ministerio del Interior y el de Ministerio de Presidencia, al objeto de comprobar si el solicitante reúne los requisitos exigidos en los artículos 21 y 22 del Código Civil. En la presentación (...)".

Propuesta de supresión. Se propone suprimir del párrafo el último inciso del primer párrafo "En todo caso se entenderá (...)" y trasladarlo al contenido del art. 9, donde se habla de propuesta y de resolución.

Artículo 8. Subsanación y mejora de la solicitud.

Apartado 1, notificación electrónica fehaciente y plazo de 3 meses para la subsanación; el Foro entiende que el interesado debe poder elegir ser notificado por vía electrónica o correo, en atención a aquellas personas que no tienen fácil acceso a comunicaciones electrónicas, y mucho menos se pueden permitir acudir a la ayuda de profesionales que puedan estar pendientes de las notificaciones electrónicas.

Artículo 9. Propuesta y resolución.

Propuesta de adición. Punto primero. En concordancia con la propuesta de modificación propuesta para el artículo 6 se propone incluir en este punto el contenido del último inciso del párrafo primero del artículo 6. "En todo caso se entenderá (...)."

Propuesta de adición. Punto 2. Establece el plazo máximo de un año desde la solicitud haya tenido entrada en la Dirección General de los registros y el Notariado, sin que haya recaído resolución expresa, para que se entiendan desestimadas las solicitudes formuladas por los interesados.

Este plazo de resolución en el que opera el silencio negativo puede crear situaciones indeseables a los solicitantes, que pasado el año desde que presentaron su solicitud, y entendiendo desestimada su resolución, se verían abocados a presentar una nueva sin conocer los motivos por los que la anterior podría haber sido denegada, y por tanto sin posibilidad de subsanar los posibles defectos en la presentación de la siguiente, amén del nuevo desembolso que supone no sólo la preparación de la documentación, sino el abono de las nuevas tasas.

No se valora por tanto positivamente que se prevea el silencio administrativo negativo en caso de no resolución expresa en el plazo de un año como fórmula para poner fin al procedimiento. Al menos, la redacción debiera incluir la obligación de la Administración, no obstante, de resolver de manera expresa el expediente.

Propuesta de adición punto 3. Se sugiere que el texto de la resolución incluya expresamente que *la eficacia de la concesión se retrotrae al momento de la solicitud y no al de la jura*. Es decir, que se ostentaría la nacionalidad desde la fecha de la solicitud si bien, como indica el artículo 10, no desplegaría toda su eficacia si no se realizan los actos formales del artículo 23 del Código Civil (jura o promesa de fidelidad al Rey, y obediencia a la Constitución a las Leyes y renuncia a nacionalidad anterior si procediese).

Esta consideración tiene su trascendencia pues en la práctica se dan casos de nacimientos de hijos o cumplimiento de la mayoría de edad en el período entre notificación de la resolución y la jura de la nacionalidad que requieren una mayor clarificación en este sentido.

Artículo 10. Eficacia de la resolución.

Consideramos que es contraria a las prescripciones del Código Civil la exigencia de no haber perdido la condición de residente legal en España hasta el momento de la inscripción en el Registro Civil. El art. 22.3 CC

establece que "la residencia legal será habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición", y nada dice de que haya de cumplirse tal requisito durante la tramitación. El Foro considera, por tanto, que el Real Decreto incurre en ilegalidad si exige el mantenimiento de la residencia legal, pues el Código Civil no lo exige.

Quizás, en este punto, sería aconsejable incluir un plazo para la recuperación de la residencia vencida y subsanar el motivo de denegación de jura antes que la opción de entender por desistido al solicitante, pues se dan casos de pérdida y posterior recuperación por vía de recurso administrativo o judicial.

En relación a los actos de buena conducta cívica, hay serias dudas también de legalidad por cuanto el art. 22.4 del CC requiere acreditarla en el expediente y esa obligación concluye cuando se dicta resolución favorable. Admitir una revisión de la misma por este motivo supondría una revocación de dicho acto administrativo declarativo de derechos sin fundamento ni procedimiento legal. En todo caso, tendría que establecerse legalmente un procedimiento para dejar sin efecto la resolución, sin que un Real Decreto lo pueda hacer.

Propuesta de adición de un punto 2. Se sugiere que el texto incluya expresamente que la eficacia de la concesión se retrotraiga al momento de la concesión y no al de la jura a los efectos de que puedan beneficiar a los hijos del naturalizado ya para la atribución de la nacionalidad española ex art. 17.1.a) CC, ya para la adquisición de la nacionalidad española ex art. 20.1.a) CC.

Esta consideración tiene su trascendencia pues en la práctica se dan casos de nacimientos de hijos o cumplimiento de la mayoría de edad en el período entre notificación de la resolución y la jura de la nacionalidad lo que conlleva un enorme perjuicio que debe intentarse evitar

Foro **Integración Social de los** Inmigrantes

Texto propuesto "10.2 La adquisición de la nacionalidad española por residencia se produce cuando se cumplen las formalidades exigidas por el art. 23 del Código Civil; si embargo, se retrotrae su eficacia hasta el momento de la resolución de concesión en beneficio de los hijos del naturalizado a los únicos efectos de que les sea de aplicación el art. 17.1 a) o el art. 20.1.a)."