



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL**

**INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DE REAL DECRETO
POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO SOBRE LA
ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA.**

1. INTRODUCCIÓN

Mediante oficio de fecha 4 de julio de 2014, que tuvo su entrada en la Fiscalía General del Estado el día 7 de julio, el Secretario de Estado de Justicia remitió el *Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la adquisición de la nacionalidad española por residencia* a efectos de informe. El texto se acompaña de un resumen ejecutivo que recoge la oportunidad de la propuesta, el contenido y análisis jurídico, y el análisis de impactos.

El artículo 14.4, j) de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981 de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF) atribuye al Consejo Fiscal la competencia de *informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal*.

El Proyecto objeto de informe no afecta a la organización y estructura del Ministerio Público, pero sí a la actividad que desempeña el mismo en el ámbito de los procesos civiles.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

En tanto el artículo 3 EOMF atribuye al Ministerio Fiscal las funciones de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa (Apartado 3), tomar parte, en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil y en los demás que establezca la Ley (Apartado 6) e intervenir en los procesos civiles que determine la Ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación (Apartado 7), el Anteproyecto incide en sus funciones.

De ello se desprende que la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal.

El presente texto expresa el parecer del Consejo Fiscal sobre el mencionado Proyecto y da cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. ESTRUCTURA Y FUNDAMENTO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

En el apartado relativo al análisis jurídico se expone que el Proyecto de Real Decreto es un reglamento de desarrollo de los artículos 21, 22 y 23 del Código Civil y del artículo 63 de la Ley de Registro Civil. Respecto de este último precepto hay que resaltar que es el previsto en la Ley de Registro Civil de 1957, en la redacción dada por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre *de Adopción Internacional*, todavía vigente al haberse prorrogado la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil* hasta el día 15 de julio de 2015, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional decimonovena del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

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

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.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

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

El propio Proyecto de Real Decreto identifica la Disposición adicional tercera de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, como la norma habilitante para el desarrollo reglamentario que se pretende llevar a cabo cuando dispone que:

“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”

Pues bien, se advierte una discordancia entre la fecha de entrada en vigor de la norma legal habilitante y la que el Proyecto prevé para sí, de tal forma que el Real Decreto proyectado entraría en vigor antes que la norma legal que lo habilita (D.A. 3ª Ley 20/2011).

Efectivamente, la Disposición final décima de la Ley 20/2011 se pronuncia en el siguiente sentido:

“La presente Ley entrará en vigor a los tres años de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las disposiciones adicionales séptima y octava y las disposiciones finales tercera y sexta, que entrarán en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

Posteriormente, esta entrada en vigor de la Ley 20/2011 se retrasa hasta el 15 de julio de 2015 en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional decimonovena del Real Decreto Ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que reza como sigue:

“La Ley 20/2011, de 21 de julio, en la parte que al día de la publicación de este Real Decreto-ley no hubiera entrado en vigor lo hará el 15 de julio de 2015”



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Por su parte, el Proyecto de Real Decreto, en su Disposición final tercera fija su entrada en vigor en el 1 de enero de 2015.

En resumen, la norma habilitante (D.A. 3ª Ley 20/2011) entrarían en vigor el 15 de julio de 2015 y el Real Decreto proyectado antes de esa fecha, concretamente, el 1 de enero de 2015. Por ello es aconsejable una entrada en vigor coordinada y simultánea de ambos textos legales.

El Reglamento consta de 12 artículos y se estructura en dos capítulos. El capítulo I contiene las disposiciones generales (arts. 1 a 3) y el capítulo II está dedicado al procedimiento.

El capítulo II a su vez, se divide en cuatro secciones: Iniciación del procedimiento (arts. 4 y 5), instrucción del procedimiento (arts. 6 a 8), finalización del procedimiento (arts. 9 a 11) y recursos (art. 12).

La finalidad del Proyecto de Real Decreto es la aprobación del Reglamento sobre adquisición de la nacionalidad española por razón de residencia, estableciendo un procedimiento ágil, de carácter netamente administrativo, de tramitación electrónica y que permita acortar los plazos de resolución. Se establecen disposiciones específicas para el caso de los extranjeros que sean personal al servicio de las Fuerzas Armadas para evitar que la dilación en la adquisición de su condición de españoles pueda tener consecuencias perjudiciales desde el punto de vista profesional.

Por otro lado, también se pretende dotar de mayor objetividad al examen de acreditación del requisito de la integración para lo cual, como se ha expuesto anteriormente, se habilita al Ministro de Justicia para regular una nueva prueba



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

oficial de validación de conocimientos del idioma y cultura española, que realizará el Instituto Cervantes.

3. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

La valoración general del Proyecto de Real Decreto es positiva en cuanto que agiliza la tramitación del procedimiento.

Sin embargo, no se prevé la intervención del Ministerio Fiscal respecto de las solicitudes correspondientes a menores de edad o a personas con la capacidad modificada judicialmente.

El artículo 4 que regula la iniciación del procedimiento en su apartado 3 dispone: “Las solicitudes correspondientes a menores de edad o a personas con la capacidad modificada judicialmente se formularán por sus representantes legales”.

En relación a dichas solicitudes, el último párrafo del artículo 21.3 CC exige para que pueda formular la solicitud el representante legal del menor de catorce años o el del incapacitado, la autorización del Encargado del Registro Civil, previo dictamen del Ministerio Fiscal, conforme a lo previsto en la letra a) del apartado 2 del art. 20 CC.

Dado que, según dispone el proyectado artículo 3, la tramitación del procedimiento tendrá carácter preferentemente electrónico y el órgano competente para la tramitación del mismo es la Dirección General de los Registros y del Notariado, el Consejo Fiscal entiende que debería regularse expresamente la intervención del Ministerio Fiscal para dar cumplimiento al trámite de la autorización previa.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Por otro lado, el art. 4 apartado 3 del Proyecto se limita a señalar, sin más precisiones, que las solicitudes correspondientes a menores de edad o a personas con la capacidad modificada judicialmente se formularán por sus representantes legales. Sin embargo, el art. 21.3 del Código Civil, cuando aborda la legitimación subjetiva para formular la solicitud de residencia, contiene una regulación más detallada y completa que el propio art. 4 del Proyecto de Reglamento. Así, el art. 21.3 CC textualmente dice:

“En uno y otro caso la solicitud podrá formularla:

- a) El interesado emancipado o mayor de dieciocho años.*
- b) El mayor de catorce años asistido por su representante legal.*
- c) El representante legal del menor de catorce años.*
- d) El representante legal del incapacitado o el incapacitado, por sí solo o debidamente asistido, según resulte de la sentencia de incapacitación”.*

Parece conveniente que el art. 4 del Proyecto de Real Decreto complete y concilie su regulación con el detalle de supuestos que se recogen en el art. 21.3 del Código Civil.

Por otra parte, el artículo 5 que se refiere a los requisitos para la obtención de la nacionalidad española y a la remisión de documentación, en su apartado 1 alude a la prueba oficial de evaluación de conocimientos de la lengua y cultura españolas en los siguientes términos:

“1. 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, en la que asimismo se regulará la prueba oficial de evaluación de conocimientos de la lengua y cultura



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

españolas, que diseñará y administrará el Instituto Cervantes. Los solicitantes nacionales de países en los que el español sea idioma oficial estarán dispensados de la prueba de idioma.

Los representantes legales de los menores o personas con capacidad modificada judicialmente deberán aportar los certificados de centros de formación, residencia, acogida, atención o educación especial en los que, en su caso, haya estado inscrito el menor o la persona con la capacidad modificada judicialmente, sin que sea preciso realizar la prueba oficial de validación de conocimientos. Dichos certificados se aportarán junto con el resto de documentos justificativos. La Dirección General de los Registros y del Notariado podrá recabar la presentación de nuevos documentos o informes oficiales, teniendo en cuenta la edad y circunstancias del menor o persona con la capacidad modificada judicialmente”.

La prueba oficial de evaluación de conocimientos de la lengua y cultura españolas, si bien podría parecer que dificulta la posibilidad de obtención de la nacionalidad por residencia, confiere seguridad jurídica a la hora de valorar el cumplimiento del requisito de integración en España del solicitante frente a la discrecionalidad actual de la valoración. Pronunciamientos de la Dirección General de los Registros y del Notariado así como del propio Tribunal Supremo avalan esta opción legislativa cuando señalan que el conocimiento del idioma oficial del país constituye un indicador relevante del grado de integración del extranjero.

Así, en la Instrucción de 26 de julio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, *sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia* se expone que “en derecho comparado, son varios los países europeos cuya legislación ha desarrollado los factores que, se entiende, configuran la integración social, exigiendo, por ejemplo, la superación



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de un examen de idioma como requisito para la adquisición de la nacionalidad. La base de esta normativa se fundamenta en la consideración del idioma como un elemento indispensable y revelador del nivel de integración social del extranjero que pretende obtener la nacionalidad del país en el que reside. También se exige que el solicitante demuestre su conocimiento de la cultura del país, como signo de integración social”.

Sin embargo, no puede desconocerse la jurisprudencia del Tribunal Supremo que exige una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes para apreciar si, en definitiva, el solicitante posee un conocimiento útil del idioma español que permite tener por existente la integración en la sociedad.

Así, entre otras, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de diciembre de 2011 dispone:

“Son ya numerosas las sentencias de esta Sala sobre el nivel de conocimiento del idioma español exigible a la hora de valorar el requisito de la integración social en España ex art. 22.4 Cc. Podemos citar, a título de ejemplo, y ciñéndonos a las más recientes, las de 16 de abril de 2009 (RC 5070/2006), 18 de noviembre de 2010 (RC 4729/2007), 24 de enero de 2011 (RC 4593/2007) y 11 de febrero de 2011 (RC 1306/2007). En esas y otras sentencias ha dicho esta Sala que la justificación del suficiente grado de integración en la sociedad por parte del solicitante de la nacionalidad exige el conocimiento por parte del interesado del idioma español, en grado suficiente no ya sólo para entenderlo, sino para hablarlo y entablar relaciones sociales adecuadas y eficaces con arreglo a los estándares de convivencia usuales. Resulta, pues, inevitable en tales casos una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes para apreciar si, en definitiva, el solicitante posee un conocimiento útil del idioma español que permite tener por existente la integración en la sociedad que legitima la obtención de la nacionalidad.”



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Por otro lado, debería contemplarse la adaptación de la prueba para las personas con discapacidad y para las analfabetas, para evitar discriminaciones.

En este sentido, entre otras, las SSTs de 12 de diciembre de 2011, antes mencionada, y de 14 de noviembre de 2011, se refieren al analfabetismo en los siguientes términos:

“Asimismo, ha dicho la jurisprudencia que el analfabetismo, esto es, el hecho de no saber leer ni escribir el español, no es una razón que determine inevitablemente la denegación de la nacionalidad, cuando el solicitante entiende y puede comunicarse en este idioma. Tal circunstancia ha de ponerse en relación con los demás datos concernientes a la integración del interesado en la sociedad española, con las dificultades para acceder a la educación en función de sus orígenes, y en definitiva con sus circunstancias personales y vitales.

Se precisa, por tanto, una contemplación global y conjunta, necesariamente casuística, de la trayectoria vital en España del solicitante, para verificar si se ha integrado socialmente en el nivel requerido por el tan citado artículo 22.4 Cc y por la jurisprudencia que lo ha interpretado y aplicado. En tal valoración, el conocimiento y soltura en el manejo del idioma español constituye un dato relevante, que en todo caso habrá de ponerse en relación con los demás que jalonan esa trayectoria vital”.

El artículo 6 relativo a los informes a recabar de oficio por la Dirección General de los Registros y el Notariado al objeto de comprobar si el solicitante reúne los requisitos exigidos en el artículo 22 del Código Civil, establece que “En la presentación de la solicitud se hará constar la autorización expresa para la comprobación de los datos necesarios para la resolución del procedimiento”.

Dicha previsión de la “autorización expresa” va más allá de lo dispuesto en el art. 63 de la Ley de Registro Civil de 1957, en la redacción dada a este artículo por la



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

Ley 54/2007, de 28 de diciembre *de Adopción Internacional* que contempla la posibilidad de recabar los mencionados informes “sin que sea preciso el consentimiento de los interesados”.

La previsión de la autorización expresa supone una novedad positiva para el promotor del expediente como medida de protección de los datos contenidos en los informes que se soliciten.

Finalmente, el artículo 9 se refiere a la propuesta de resolución que la Dirección General de los Registros y del Notariado eleva al Ministro de Justicia, así como a la propia resolución que éste ha de dictar, y el artículo 12 regula los recursos que pueden interponerse contra la denegación de la nacionalidad.

Madrid a 25 de septiembre de 2014
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Eduardo Torres-Dulce Lifante