

CAUSA MAS FRECUENTE DE LA DENEGACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA AÑOS 2007¹ - 2015²

1. FALTA DE INTEGRACION

Después de al menos dos años de espera, desde la presentación ante el Registro Civil y haber asistido a la entrevista con las autoridades de policía, para valorar la **buena conducta cívica**, que en ocasiones, le solicitaban la misma documentación ya aportada, pero actualizada (algunos documentos como los certificados de antecedentes penales del país de origen, debían tramitarse de nuevo, traducir si era el caso y legalizar), la persona extranjera, recibía una notificación en el cual se le informaba, que no se le concedía la nacionalidad por no haber demostrado **“suficiente grado de integración en España”**

Las Resoluciones en su casi totalidad, consistían en un impreso tipo que reproducía la causa por la cual se denegaba la nacionalidad española, por no haber superado la “entrevista” o “examen de integración”, carecían de una verdadera motivación que impedía rebatir los verdaderos motivos por los cuales se había denegado la nacionalidad. **Se trataba de una Resolución Tipo o formulario**, en el cual se reproducía el **razonamiento jurídico del juez**, que a su vez solo se limita a manifestar que el “informe era desfavorable” por unos criterios basados en la supuesta “audiencia del Ministerio Fiscal” y en el mal llamado **“examen de integración”**.

¹ 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, hasta la concesión de esta al interesado, en donde se establece la probabilidad de realizar una “entrevista”.

² En diciembre de ese entró en vigor el actual procedimiento totalmente on line.

2. INCONGURENCIAS OBSERVADAS

2.1. En sentido estricto, no se practicaba el “examen de integración”.³

Que el motivo de la denegación era en esencia la insuficiente justificación de **integración en la sociedad española** al considerar la Dirección General de los Registros y del Notariado, Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, DGRN que la persona que promovía la naturalización en España, no había justificado suficiente dicho grado de integración en la sociedad española.

2.1.1. El funcionario que practicaba la diligencia de entrevista en la mayoría de los casos no era la Juez “Encargado del registro Civil”⁴, sino un funcionario sin identificar. Así pues, el dicho examen de integración fue realizado en muchos casos, por quien no tenía a la sazón atribución legal para practicar dicha prueba. Las pocas preguntas realizadas en dicho “examen”, eran formuladas con la premura de un trámite que había que finiquitar y nada más.

2.2. “La prueba evaluativa”.

Las preguntas evaluativas, en ocasiones, no seguían ningún orden temático, ni estaban basadas en un conjunto ordenado de supuestos.

Veámoslo a la luz de la prueba **CCSE del Instituto Cervantes desde 2015**:

En la actualidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el **Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia**, se practica una prueba reglada que evita la discrecionalidad y el abuso del derecho en esta materia.

³ “EXAMEN DE INTEGRACIÓN”. Que a la sazón era simplemente una entrevista con preguntas elegidas al azar, aún no había sido promulgado el **Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre**, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

⁴ Artículo 221 del Reglamento del Registro Civil

La prueba CCSE⁵ contiene 25 preguntas de una sola respuesta correcta, por lo que se califica de forma automática. Las respuestas correctas reciben 1 punto; las incorrectas 0 puntos y no se penalizan. **La puntuación máxima que se puede obtener en la prueba CCSE es igual al número de ítems que contiene (es decir 25). La puntuación mínima para obtener la calificación de «apto» en la prueba CCSE es de 15 ítems.**

Previo a la presentación del Examen, al promotor de la nacionalidad, el Instituto Cervantes pone a disposición de los candidatos de la prueba CCSE inscritos, el **Manual de preparación para la prueba CCSE**. Este Manual contiene las 300 preguntas de las que se extraerán las que se utilizarán en las convocatorias de cada año.

2.3. Evaluar a simple vista

Para una persona extranjera, acudir a una cita para optar a la condición de ciudadana, es algo que se espera con mucha ilusión, en donde se pretende dar lo mejor de sí para “causar una buena imagen”, avalada por las pruebas documentales; su conocimiento del idioma, su nivel educativo, o bien la Unidad Jurídica de la familia, cuando el cónyuge o los hijos son ya ciudadanos españoles. Por tanto, nadie espera, que se trate de una brevísima cita/entrevista en donde se decida que ya no es necesario saber nada más, que la “persona promotora” no tiene posibilidades.

2.3.1. La concesión de la nacionalidad, no puede ser la consecuencia de un mero expediente administrativo fundamentado en el razonamiento personalísimo de un funcionario, que pasa al Juez la propuesta de Resolución, que luego éste eleva a la DGRN y así, sin que nadie se haya tomado en serio

⁵ <https://exámenes.cervantes.es/es/ccse/que-es>

La prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (prueba CCSE) es una prueba de examen elaborada por el Instituto Cervantes que evalúa, por medio de distintas tareas, el conocimiento de la Constitución y de la realidad social y cultural españolas, es uno de los requisitos establecidos en las leyes para la concesión de la nacionalidad española para sefardíes originarios de España, y para la adquisición de la nacionalidad para residentes en España, según corresponda.

que para el “candidato a ciudadano español”, se trata en realidad de un procedimiento de RECONOCIMIENTO o de RECHAZO.

La denegación tiene como consecuencia inmediata un desvalor hacia el promotor, frente a su familia, sus vecinos y la sociedad que ve como se le coloca la etiqueta de “no apto” para ser ciudadano.

3. INTEGRACIÓN: CONCEPTO JURIDICO INDETERMINADO

DOCTRINA⁶: Sobre la Justificación del suficiente grado de integración en la sociedad española, la Doctrina de los Autores, en materia de Derecho Internacional Privado, es coincidente al preguntarse:

- ¿Cuándo debe considerarse que una persona está suficientemente integrada en la sociedad española?
- ¿Qué clase de comportamiento, ideología, gustos o costumbres han de concurrir en un individuo que pretende la nacionalidad española para que pueda ser aceptado como español?
- ¿Qué define a un español?
- ¿Qué significa ser “español” desde el punto de vista del comportamiento social?
- ¿Cuál es el tipo de relación familiar ideal que mantiene un español?

Filósofos como Francisco Javier De Lucas Martín, en su ensayo sobre la ***"Integración e Inmigración en la UE: dos retos para el siglo XXI"***. Que obtuvo el X Premio de Investigación Francisco Javier Landaburu Universitas, que entrega el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Eurobask, ganó dicho premio

⁶ Verena Stolcke Catedrática emérita de Antropología Social, Universidad Autónoma de Barcelona, en: Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social / coord. por Francisco Checa y Olmos, Juan Carlos Checa Olmos, Ángeles Arjona Garrido, 2004, ISBN 84-7426-710-2 , págs. 17-46.

gracias a su brillante análisis **"Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento"**.

“Se basa en una larga tradición filosófica sobre la noción de reconocimiento que arrancaría al menos de Hegel y que hoy representarían entre otros Taylor y Honneth⁷. La ausencia de reconocimiento es uno de los núcleos de la investigación, así como la reflexión sobre el peligro de construcción de una **sociedad del menosprecio**”. Y, las posibles respuestas frente a esa amenaza, que, a su juicio, deben apuntar al objetivo prioritario de igualdad de reconocimiento⁸:

- a. Igualdad moral (Isegoría),
- b. igualdad jurídica (Isonomía)
- c. igualdad política (Isocracia)

4. ¿Cuál es la situación actual, tras la implementación de los exámenes del Instituto Cervantes?

El corpus normativo, que regula la nacionalidad es el establecido por la Constitución española y el Código Civil. Es el Estado determina quiénes son sus nacionales o a quienes se atribuye esta condición como *naturales* de este, que son el *lus sanguini* o derecho basado en el linaje, filiación y el parentesco y el *lus Soli* basado en el nacimiento en el territorio del Estado.

⁷ **Axel Honneth. Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social.**

Madrid, Katz Editores, 2010, Traducción de Judit Romeu Labayen. (85 Pág). ISBN 978-84-92946-28-0

⁸ **Sobre desobediencia y democracia. La hora de la ciudadanía**

Lucas Martín, Javier de

Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas; Dykinson
Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos, junio 2014, n. 31,
pp. 57-75

<http://hdl.handle.net/10016/22506>

Las normas relativas a la nacionalidad en el ordenamiento jurídico español que combinan ambos sistemas se sustentan según José María Espinar Vicente⁹ en cuatro principios: la consideración de la nacionalidad como un derecho de la persona, la prohibición de proceder arbitrariamente a su privación, el derecho al cambio de ciudadanía y el derecho de todo niño a una nacionalidad como instrumento jurídico de lucha contra la apatridia.

4.1. Vías de acceso a la nacionalidad española:

4.1.1. Los inmigrantes y sus familiares y/o la segunda generación.

4.2. La Nacionalidad por Residencia¹⁰

La norma general es la contenida en el artículo 22 del Código Civil, siendo por tanto necesario que el extranjero/a haya residido en España de “forma legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición...” durante un plazo de **diez años como norma general.**

Dicho plazo, siempre que en el extranjero/a concurren algunas circunstancias se reduce sustancialmente:

- En **cinco años**, para los que hayan obtenido la condición de refugiado.
- En **dos años**, cuando se trate de nacionales originarios de países Iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o Sefardíes.
- Bastará el tiempo de residencia de **un año** para:
 - a) El que haya nacido en territorio español
 - b) El que no haya ejercido oportunamente la facultad de optar

⁹ Espinar José M^a, “La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español.

Editorial Dykinson, S.L., 1^a ed. (16/12/2017), ISBN: 8491484191 ISBN-13: 9788491484196

- 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 que originariamente hubieran sido españoles.¹¹

5. La dispensa de la realización de las pruebas para obtener los diplomas de español como lengua extranjera (DELE), así como de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE).

<https://exámenes.cervantes.es/es/presentacion/nacionalidad>

DELE

<https://exámenes.cervantes.es/es/dele/que-es>

<https://exámenes.cervantes.es/es/dudas>

CCSE

<https://exámenes.cervantes.es/es/ccse/que-es>

<https://exámenes.cervantes.es/es/dudas>

Nota informativa del Instituto Cervantes

Las exenciones que la legislación establece sobre dichos requisitos son las siguientes:

- **En ambas pruebas, quedan exentos de realizarlas los menores de dieciocho años y las personas con capacidad modificada judicialmente.**
- En el caso de la prueba de lengua española mediante la obtención de un diploma DELE A2 o superior, quedan exentos además los solicitantes nacionales de países o territorios en los que el español sea el idioma oficial.

¹¹Ver http://leymemoria.mjusticia.es/documentos/instruccion_nacionalidad.pdf

La Orden Ministerial (JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia), publicada en el Boletín Oficial del Estado el 11 de octubre) prevé, en su artículo 10.5, la posibilidad de solicitar al Ministerio de Justicia la dispensa de las pruebas DELE y CCSE en tres casos:

- Personas que no sepan leer ni escribir.
- Personas con dificultades de aprendizaje.
- **Solicitantes que hayan estado escolarizados en España y hayan superado la educación secundaria obligatoria.**

En estos casos, **las solicitudes de dispensa de las pruebas deberán ser remitidas al Ministerio de Justicia** quien, a la vista de las circunstancias particulares y de las pruebas aportadas, resolverá motivadamente.

El Instituto Cervantes no será competente en ninguna de estas dispensas: debe tramitarse todo ello a través del Ministerio de Justicia tal y como establece la Orden Ministerial.

A la fecha de 13 de febrero de 2018, de acuerdo con el PORTAL DE LA TRANSPARENCIA del Gobierno¹², tenemos que respecto a las DISPENSAS:

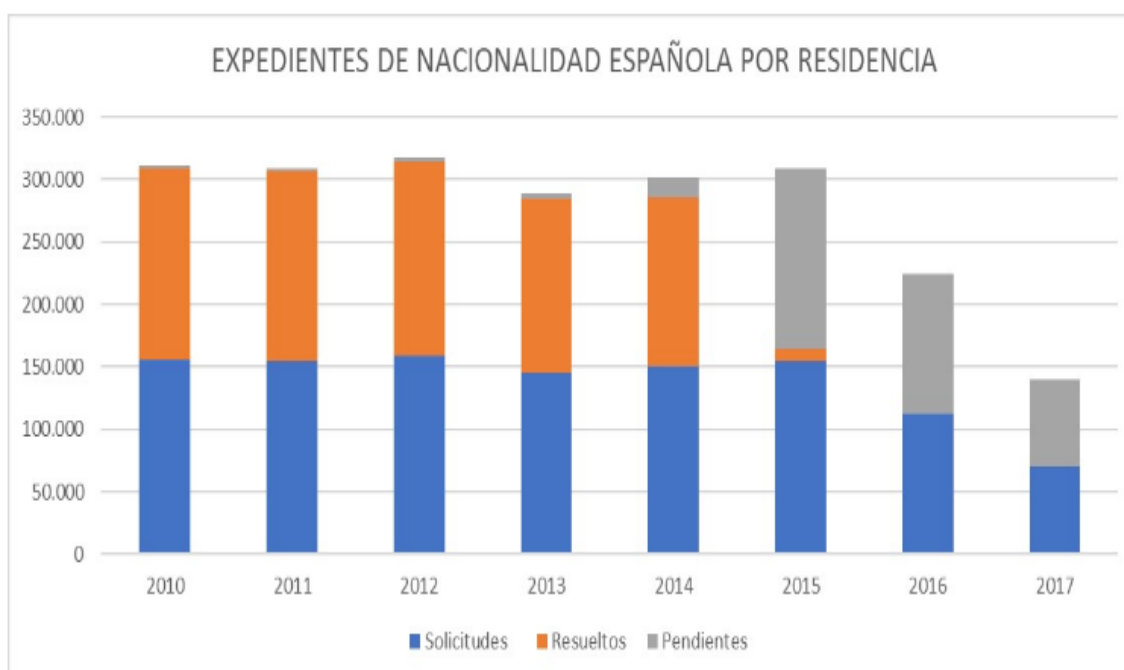
- ✓ Solamente está regulado el procedimiento en el caso de los Sefardíes.
- ✓ Está publicada y vigente la Norma Marco: Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia.
- ✓ Aun no se ha publicado la Norma Reglamentaria, es decir, la Orden Ministerial sobre la tramitación de la dispensa de la realización de las pruebas para obtener los diplomas de español como lengua extranjera

¹² http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normativaordenministerial.htm?id=NORMAT_E0313550212966&fcAct=2016-11-26T12:36:14.604Z&lang=en

(DELE). así como de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE).

- ✓ Se ha emitido el Informe Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- ✓ Disponemos de una Modelo de Solicitud de Dispensa, pero no de las instrucciones para su trámite.

6. Plazos de Trámite y Resolución de la nacionalidad española por Residencia¹³



AÑO	Solicitudes	Resueltos	Pendientes	% resueltos	% pendientes
2010	155.604	153.489	2.115	98,64%	1,36%
2011	154.240	152.084	2.156	98,60%	1,40%
2012	158.447	155.648	2.799	98,23%	1,77%
2013	144.634	140.317	4.317	97,02%	2,98%
2014	150.681	135.187	15.494	89,72%	10,28%
2015	154.548	9.875	144.673	6,39%	93,61%
2016	112.183	0	112.183	0,00%	100,00%
2017	70.003	0	70.003	0,00%	100,00%
TOTAL	1.100.340	746.600	353.740	67,85%	32,15%

¹³ A fecha de 30 de noviembre de 2017, los datos sobre tramitación de nacionalidad española por residencia, según respuesta publicada, a una consulta al Portal de la Transparencia del Gobierno español

Son datos de NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA, por tanto, no incluyen, por ser otro el procedimiento, los trámites de nacionalidad regulados en:

- ✓ Ley de Memoria Histórica
- ✓ Recuperaciones de nacionalidad de origen.
- ✓ Nacionalidad por Opción (nacidos en España)
- ✓ Sefardíes
- ✓ Cartas de Naturaleza (Real Decreto).

Debemos recordar en cuenta, que solo desde diciembre de 2015 está en vigor el Procedimiento exclusivamente *on line*.

El Gobierno español tiene en marcha un plan intensivo denominado Gestión de Expedientes de Nacionalidad. Proyecto G.E.N.

Barcelona, 13 de febrero de 2018

María Elena Bedoya Muriel,

abogada.

Membresía

Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona.

Grupo Interdisciplinar para la Prevención y el Estudio de las Prácticas Tradicionales Perjudiciales (GIPE/PTP) del Departamento de Antropología Social y Cultural de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

Grupo de Estudios Demográficos y de las Migraciones (GEDEM), vinculado al Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona UAB.

Grupo de Trabajo sobre aspectos jurídicos de la "Mesa de Ciudadanía e Inmigración de la Generalitat de Cataluña.

Comisión de expertos Juristas de la Asociación SOS RACISME.