

## REFORMAR LA LEY SOBRE LA NACIONALIDAD



Comunidad de Sant'Egidio

Plaça Pedró, 1 (baixos) 08001 - Barcelona  
Tel. +34 93 441.81.23 Fax. +34 93 441.56.05  
e-mail: [info@santegidio.es](mailto:info@santegidio.es)

[www.santegidio.org](http://www.santegidio.org)



Comunidad de Sant'Egidio

# REFORMAR LA LEY SOBRE LA NACIONALIDAD

Los modelos europeos y mundiales divergen claramente en las estrategias de regulación de la nacionalidad. Por un lado, existe el derecho basado en el *ius solis*, que reconoce el derecho de los nacidos en un determinado país, y, por otro, el que se basa en el *ius sanguinis*, que atiende a los lazos de sangre. Según el primer modelo, por ejemplo, el que nace en Estados Unidos o en Canadá es americano o canadiense. Sin embargo, de acuerdo al segundo modelo, el que nace en España, si es hijo de inmigrante, hasta ahora sigue siendo un inmigrante, aunque hable castellano o catalán. Asimismo, existe el modelo «asimilacionista» y el de «integración diferenciada», que propugna una especie de sociedades hechas como islas en función de la procedencia, donde conviven filipinos con filipinos, senegaleses con senegaleses, marroquíes con marroquíes, y así sucesivamente, sin mezclarse apenas. Se trata de un modelo que podríamos denominar «comunitarista», sin intercambio e integración verdadera.

Pero una gran característica de la civilización europea y de la ciudad europea es precisamente la de ser una realidad social en la que se vive conjuntamente. Es la idea de la plaza en la que todos se cruzan. Sí, es una idea cuestionada en las grandes periferias urbanas, pero no anulada. Se entiende qué es la ciudad europea y su valor cultural cuando se conocen ciudades como Johannesburgo o Sao Paulo o Lagos. En esas ciudades no se puede convivir junto a los demás, sino que se construyen barrios fortaleza... La idea de la ciudad en la que todos se encuentran va asociada a la realidad de estados laicos, abiertos a la libertad religiosa, que tienen a sus espaldas una historia común y que piensan en un futuro común. Y todo eso tiene mucho que decir a la identidad de la nueva Europa que deseamos.

Desde hace algún tiempo, al hablar de inmigración en España, se empieza a percibir que se debe superar la sensación de emergencia y buscar la integración necesaria. Más que cerrar los grifos de entrada, que ayudan a engrosar los bolsillos de los traficantes de seres humanos, hace falta una política europea inteligente, que haga permeables de manera equilibrada las fronteras y que trabaje para la regularización de los que ya están en Europa, reduciendo así la ilegalidad y la marginalidad. Y hace falta un esfuerzo para ayudar a la opinión pública.

De entre los diferentes enfoques que se pueden hacer en estas páginas proponemos una simplificación del recorrido para acceder a la nacionalidad española para aquellas personas extranjeras que están en España desde hace tiempo, prestando una especial atención a la integración de los menores.

### La situación actual

La normativa sobre la nacionalidad en España se localiza esencialmente en los artículos 17 a 26 del Código Civil. Es una normativa vigente desde 1889, aunque ciertamente ha habido diversas modificaciones hasta llegar al texto que tenemos actualmente en vigor. El texto actual, es el resultado de la redacción dada por la Ley 18/1990 de 17 de Diciembre que vino a sustituir la proporcionada por la anterior Ley 15/1982 de 13 de Julio. La Ley 18/1990 ha sufrido sendas reformas en 1993, Ley 15/1993 de 23 de Diciembre y en 1995, Ley 29/1995 de 2 de Noviembre.

**La última reforma sobre la normativa de nacionalidad es de 2002, Ley 36/2002.**

**El nuevo texto confirma, y en ciertos aspectos consolida, viejos principios típicos de un país cuya población emigra por trabajo y completamente ajenos a la realidad nueva y difusa de la**

**inserción estable de ciudadanos extranjeros en nuestro país. Durante cuatrocientos años España fue un país de emigrantes, pero en la década de los ochenta se convirtió en un país con inmigración, y en los últimos años la intensidad del fenómeno ha sido extraordinaria.**

*Una ley hecha para un país de emigrantes y no de inmigrantes.*

Una ley hecha para un país de emigrantes y no de inmigrantes afirma con fuerza el principio del *ius sanguinis*. La adquisición de la nacionalidad es automática cuando el padre o la madre son ciudadanos españoles (art. 17.1 del Código Civil), y limita la adquisición de la misma en base al principio del nacimiento en el territorio, el *ius soli*, sólo al niño apátrida o en el caso en el que los padres no transmitan, según la ley del país de procedencia, la propia nacionalidad al hijo (art.17 let. C del Código Civil). No obstante, estos son casos teóricos o, en cualquier caso, residuales.

El niño que nace en España y es hijo de un ciudadano extranjero regular tiene bastantes posibilidades de obtener la nacionalidad, el único requisito es que viva un año en España. En cambio, tanto para el niño que nace en España de padres extranjeros (no regulares) como para el niño extranjero que llega a España en edad muy precoz, las posibilidades de obtener la nacionalización dependen fundamentalmente de regularizar la estancia en España de los padres. No tienen ninguna posibilidad de obtener la nacionalización si los padres no tienen regularizada su situación.

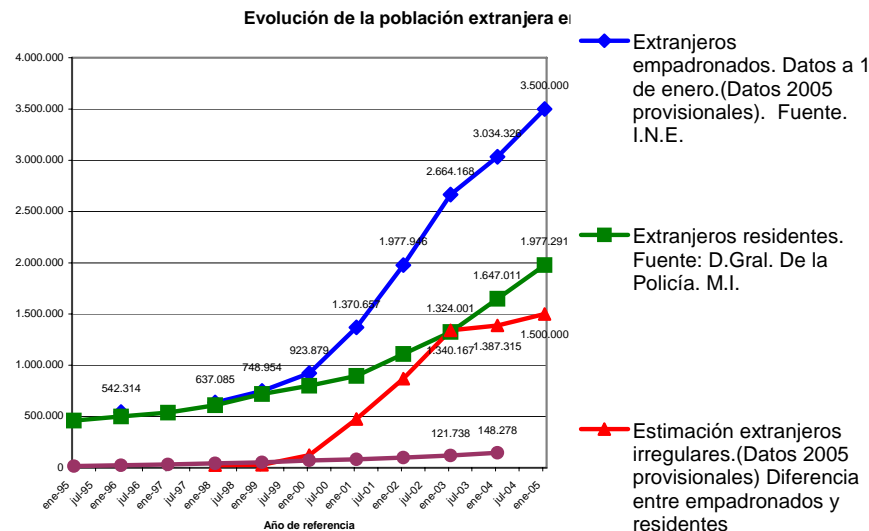
Para los adultos, la actual normativa restringe notablemente las posibilidades de adquisición de la nacionalidad: diez años para solicitar la nacionalidad por residencia, si bien hay algunas excepciones. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se traten de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o sefardíes (art. 22.1 Código Civil). Con la Ley 36/2002 el procedimiento administrativo de concesión de la nacionalidad tiene una duración prevista de al menos 1 año, transcurrido el cual se puede entender desestimada la petición por silencio negativo.

Por tanto, en la práctica, incluso en el caso teórico de que la expedición del permiso y la elección de la residencia sean contemporáneas, son necesarios como mínimo once años para tener una respuesta a la solicitud de nacionalidad. Se trata de uno de los periodos más largos en Europa, junto con el de Italia que requiere 12 años. Alemania requiere ocho años, y Francia y Reino Unido cinco.

La aplicación de la Ley 4/2000 (más conocida como Ley de extranjería), a más de cuatro años vista de su entrada en vigor y con las sucesivas reformas, ha dado resultados ampliamente previsibles: mientras aumenta la presencia de extranjeros en nuestro país (ver fig.1) y se intensifica la exigencia de asegurar formas estables de inserción, la adquisición de la nacionalidad prácticamente se ha mantenido.

Tan sólo en los últimos cinco años, mientras la presencia de extranjeros no comunitarios crece sensiblemente, las tramitaciones de concesión de nacionalización por residencia han aumentado mínimamente.

Según datos del Ministerio de Interior, en el periodo comprendido entre el 1 de Enero de 1995 y el 1 de Enero de 2003, se han producido 106.161 concesiones de nacionalidad a no comunitarios con naturalización por residencia, una media anual de 13.270 tramitaciones para este periodo de casi ocho años; pasando de las 15.343 de 1999 a las 20.872 de 2002.



En los últimos cinco años, mientras España pasa de 489.126 extranjeros no comunitarios presentes regularmente en el país en 1999 a 1.240.812 en 2003, con un crecimiento del 154%, las naturalizaciones por residencia, sin embargo, sólo aumentaron un 36% .

La propuesta de reforma de la ley sobre la nacionalidad asume hoy un valor prioritario en una política de inserción estable, con claridad de derechos y deberes de los extranjeros en nuestro país, reconociendo la forma más madura de participación a quien tiene un proyecto de vida futura en España, con plenitud por tanto también de derechos y deberes.

Es necesario reformar la ley con una pluralidad de propuestas como plurales son también las situaciones que hoy caracterizan la presencia extranjera en nuestro país: para los niños que nacen aquí, para aquellos que llegan en edad infantil o adolescente, y para los adultos.

## EL NIÑO NACIDO EN ESPAÑA DE PROGENITOR EXTRANJERO

Nace y vive en España como los demás niños, aprende la lengua, mientras la transmisión de la lengua materna es confiada sólo al progenitor, frecuenta la escuela, adquiere de este país gustos, cultura y costumbres. Conoce el país de procedencia de los padres sólo si estos así lo deciden y tienen la posibilidad económica de poder viajar; lo que es más fácil para los extranjeros no comunitarios procedentes de países europeos, y mucho más costoso e improbable para quien proviene de Asia, América latina o África.

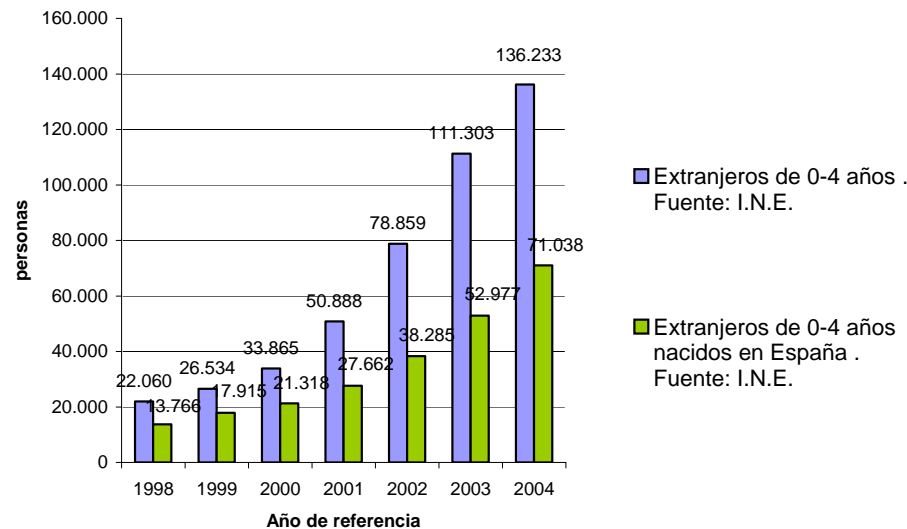
Es un niño extranjero en "su" país, diferente de sus coetáneos por razones incomprensibles.

Se trata de una realidad que la ley actual no contempla con claridad. En 1995 los menores extranjeros de 0 a 14 años empadronados en el país eran 68.486, en 2002 su número ha llegado a los 364.575, y en 2004 se alcanzan los 440.957, según datos del INE. Crece su presencia en términos absolutos y crece ligeramente su peso porcentual sobre el total de la presencia extranjera, pasando del 12,6% de 1995 al 13,7% del 2002 y al 14,53% en 2004.

En el año 2000 nacieron 397.632 niños en España, de los cuales 24.644 eran de madre extranjera y 16.233 de padre y madre extranjeros. Ese año había en España 92.253 extranjeros que habían nacido en España, un 10% del total de los extranjeros empadronados en nuestro país. Después de la gran inmigración de los últimos años, los extranjeros nacidos en España en 2004 son sólo un 4,2% del total: 127.378.

Si atendemos sólo a la población de niños extranjeros de 0 a 4 años encontramos una tendencia similar. Del total de niños empadronados en España en 2004 con estas edades, un 6,7% eran extranjeros. De ellos, aproximadamente la mitad, 71.038, habían nacido en España.

Población extranjera de 0-4 años



Según la ley actual, la mayoría de estos niños atraviesa todo el periodo fundamental de crecimiento y formación de la personalidad bajo esta condición de extranjeros en el propio país.

En la convención de los derechos del niño firmada en Nueva York el 20 de Noviembre de 1989 y ratificada por España el 6 de Diciembre de 1990, se afirma que "*el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad, y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones*

*Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad, solidaridad".*

Es evidente que la situación de extrañeza en la que crece el menor extranjero puede comprometer estos principios que la convención de los derechos del niño ha afirmado en su Preámbulo, y también es evidente que esta diversidad incomprensible puede incluso alimentar prejuicios discriminatorios que constituyen una amenaza real para la dignidad del niño.

Actualmente, el menor nacido en España puede solicitar la nacionalidad sólo cuando la situación de sus padres está regularizada (art. 22.3 del Código Civil). La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los 18 años, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación (art.17.2 del Código Civil).

Incluso quien ha nacido en España y ha vivido de manera continuada hasta ser mayor de edad, no puede obtener la nacionalidad sólo porque los padres no tenían regularizada su situación.

Desde hace algún tiempo, muchos países de antigua tradición inmigratoria han valorado un principio de *ius soli* puro, apenas mitigado por algunas condiciones: es ciudadano de nacimiento quien nace en el territorio del país, como sucede en EE.UU., Canadá y Australia. Se ha demostrado que esta es una sabia medida que ha acrecentado en los inmigrantes de las generaciones sucesivas el sentido de pertenencia al país en el que nacen y crecen, y que ha contribuido en gran medida al desarrollo y al crecimiento económico de aquellos países.

La modificación del Código Civil en materia de nacionalidad que proponemos prevé para el menor nacido en España una ejecución más gradual del principio del *ius soli* en

cuanto que la propuesta conjuga dos requisitos: el nacimiento en el país y la presencia continuada de un progenitor con posesión del permiso de residencia desde al menos dos años antes del nacimiento.

**Proponemos una modificación de la letra b) del apartado 1 del artículo 17 del Código Civil.**

**El artículo del Código Civil que se relaciona se propone con la siguiente redacción:**

Artículo 17.

1. Son españoles de origen:

b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos uno de ellos hubiera nacido **o cualquiera de ellos fuera residente en España desde al menos 2 años antes del nacimiento.** Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.

Propuesta Segunda

## EL NIÑO DE PADRES EXTRANJEROS QUE COMPLETA TODO EL PERÍODO ESCOLAR OBLIGATORIO.

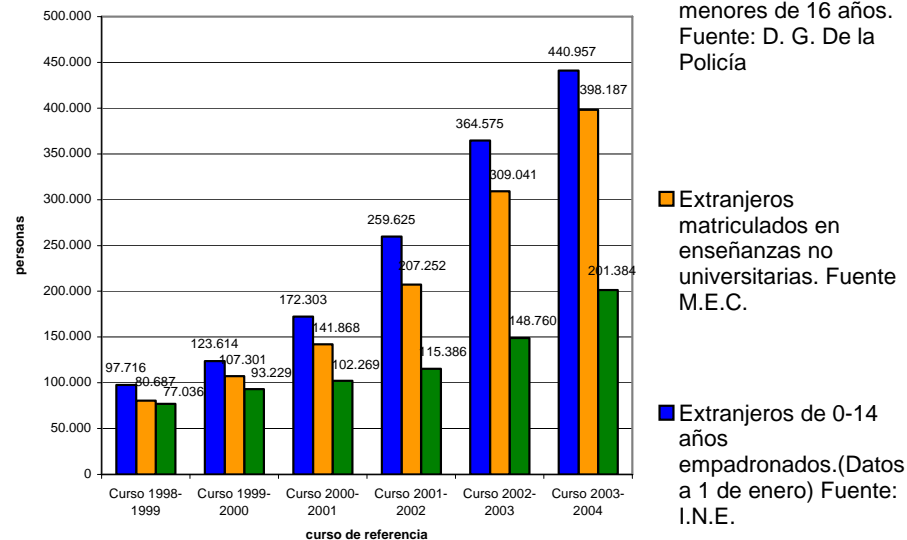
Con frecuencia, se trata de un niño en edad preescolar o todavía adolescente que vive los años centrales de su formación en España, donde realiza el ciclo escolar obligatorio: en la actualidad no tiene ninguna posibilidad de convertirse en ciudadano español mientras sea menor.

Además, a diferencia de la situación del menor nacido en España, cuando sea mayor de edad sólo tendrá la posibilidad de pedir la nacionalización por residencia.

Vive en España, normalmente desde muy pequeño, como los demás niños, aprende la lengua, mientras que la transmisión de la lengua materna es confiada sólo al progenitor, frecuenta la escuela, y adquiere de este país gustos, cultura y costumbres.

En la práctica, todo el período, amplio y significativo, de crecimiento y formación en España no tiene valor alguno, y no se tiene en cuenta que este período es determinante en la construcción de la identidad de la persona y en la maduración del sentido de pertenencia a España.

Evolución extranjeros matriculados no universitarios residentes (<16 a.) y extranjeros empadronados

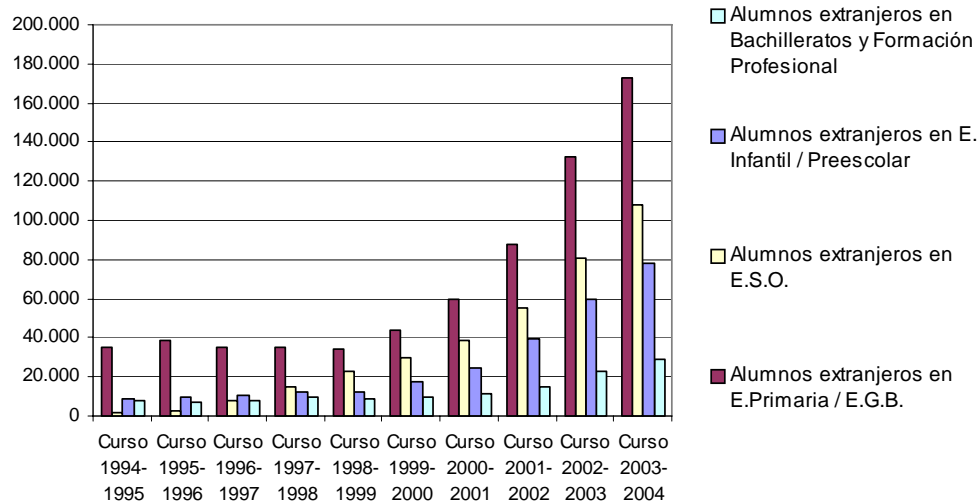


En 2004, en España había unos 200.000 menores de 0 a 14 años que se encontraban en situación irregular.

Muchos de estos niños que pueden acceder a la enseñanza obligatoria, una vez cumplidos los 16 años se enfrentan a un futuro oscuro con pocos incentivos para continuar su integración. Si no son residentes no podrán acceder a los estudios superiores, y para acceder al mercado de trabajo encontrarán las mismas dificultades que los mayores.

### Alumnos extranjeros matriculados en enseñanzas no universitarias.

Fuente: M.E.C.



La idea que inspira la propuesta de reforma de la ley constituye una alternativa tanto al *ius sanguinis* como al *ius soli*: la adquisición de un derecho por la presencia y participación activa en la vida del país en el que desde niño se integra, en su escuela, en la formación profesional, y también en el trabajo. Esta propuesta es un *ius domicili* que se acopla al *ius soli* para quien no ha nacido en España pero vive los años decisivos de la formación de su personalidad.

Los hechos que fundamentan este derecho son tanto la duración de la vida en España durante un periodo significativo de años, que constituyen un indicador de estabilidad representativo

en la vida del menor; como la calidad de esta vida, caracterizada por la participación en la escuela y en la formación profesional.

Con estas dos propuestas se daría coherencia a la Ley Orgánica 1/1996 de 15-1-1996 (Ley de protección al menor) y a la Convención de los Derechos del Niño ratificada por España el 6 de Diciembre de 1990, garantizando así la educación obligatoria a todos los menores y fomentando la integración en el País y la formación de la identidad además de proporcionar los instrumentos necesarios para una futura vida laboral en España.

Con las Leyes actuales no se puede garantizar al menor extranjero su futura integración en el mundo laboral, ya que no dispone de los documentos necesarios. De esta manera se daría la oportunidad a todos los menores que estén en España y que hayan completado todo el proceso educativo en España, de poder optar a la Nacionalidad Española y evitar así posteriores problemas.

**Proponemos la adición de una nueva letra d), en el apartado 1, del artículo 20, dando la opción de adquirir la nacionalidad española a todos aquellos menores que completen todo el ciclo educativo obligatorio.**

**El artículo 20 del Código Civil se propone con la siguiente redacción:**

Artículo 20

1. Tienen derecho a optar por la nacionalidad española:

d) Los menores de padres extranjeros que hayan completado el período de educación obligatoria en España y que puedan justificar una presencia mínima continuada de seis años en la escuela.



### *Tercera propuesta*

## **EL ADULTO EXTRANJERO QUE QUIERE LA NACIONALIZACIÓN**

En la actualidad, al adulto extranjero que solicita la nacionalidad española se le exigen diez años de residencia legal en España. Serán suficientes dos años cuando se traten de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o sefardíes (art.22.1 del Código Civil). Pero el tiempo efectivo debe considerar también la duración del procedimiento, de al menos de un año: se trata, por tanto, de un tiempo total de al menos once años. En el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, el interesado deberá justificar buena conducta cívica y un grado de integración suficiente en la sociedad española (art. 22.4 del Código Civil).

Son requisitos comunes para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia: a) que el mayor de 14 años y capaz de prestar una declaración jure o prometa fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes. Y b) que la misma persona declare que renuncia a su anterior nacionalidad. España ha firmado tratados bilaterales de doble nacionalización con estados iberoamericanos, y también se observa la posibilidad de doble nacionalidad con Estados que hayan tenido o tengan una especial vinculación con España, como Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal.

En una disposición ambigua, el art. 11.3 de la Constitución Española prevé que los españoles que adquieran la nacionalidad de tales países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse sin perder la nacionalidad española.

Nuestra propuesta de reforma de la nacionalización está inspirada en el principio de una razonable reducción del periodo de presencia regular en España, fijándolo en cinco años, teniendo en cuenta que el tiempo efectivo para recibir una respuesta a la instancia de nacionalización descendería así de los actuales once años a seis, manteniéndose en cualquier caso un periodo consistente.

Para el adulto, al igual que lo ya observado para el menor, cinco años constituyen un indicador de estabilidad significativo, más elevado que el período quinquenal en el que está orientada la normativa comunitaria para la expedición de permisos de residencia permanente o de larga duración para extranjeros.

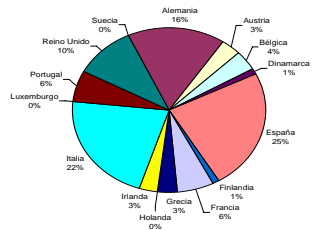
Entre los requisitos esenciales está la solicitud del conocimiento adecuado de la lengua y de la cultura españolas, que constituye un indicador significativo de la calidad de la presencia del extranjero en el país y de su voluntad efectiva de proyectar su propio futuro como ciudadano.

**El artículo 22 del Código Civil en su apartado primero se propone con la siguiente redacción:**

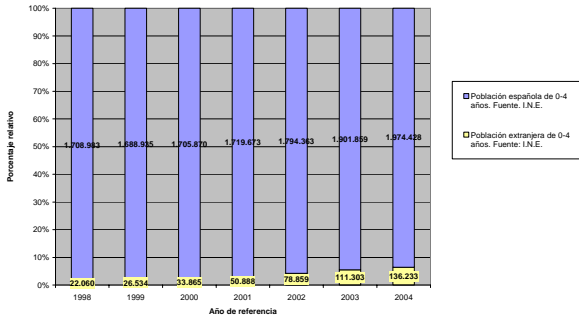
#### Artículo 22

1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado **cinco años**. También 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 sefardíes.

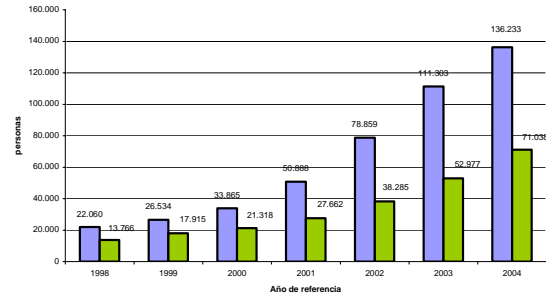
**CONTRIBUCIÓN DE CADA PAÍS A LA MIGRACIÓN NETA DE LA UE, 2003**  
(Saldos migratorios netos en porcentaje sobre el total del saldo de la Unión Europea)



**Porcentaje de población de 0-4 años extranjera respecto a la española**



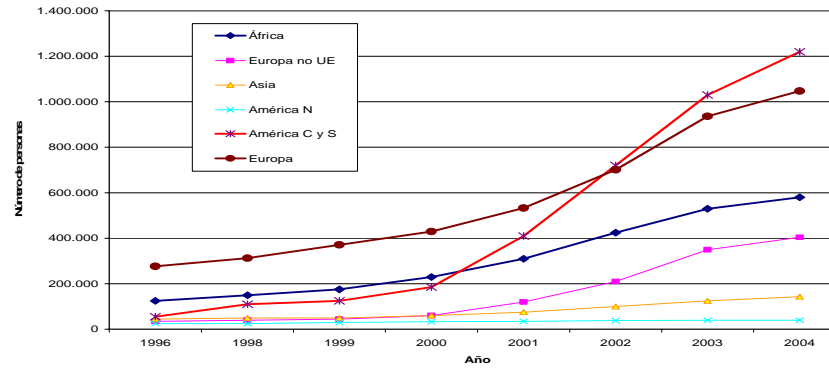
**Población extranjera de 0-4 años**



■ Extranjeros de 0-4 años .  
Fuente: I.N.E.

■ Extranjeros de 0-4 años nacidos en España .  
Fuente: I.N.E.

**POBLACIÓN EXTRANJERA AGRUPADA POR CONTINENTES ENTRE 1996 y 2004**



# TESTIMONIS



## Cristina, 11 anys

Tinc 11 anys.

Vaig néixer a Romania, en un petit poble on la majoria de la gent viu del camp.

Vaig venir a Espanya ara ja fa 3 anys.

Ara parlo català i castellà perfectament.

Els meus pares viuen moments difícils perquè encara no han pogut aconseguir els papers de resident.

Jo ja em sento d'aquí.

## Sokaina, 11 anys

He nascut aquí però els meus pares són del Marroc.

Jo he anat sempre a escola i parlo el català i el castellà, sóc d'aquí.

Cada estiu vaig de vacances al Marroc i segueixo mantenint totes les costums musulmanes.

El meus pares malgrat portar més de 20 anys aquí, no parlen gaire bé el castellà.

La mare no treballa i el pare va treballar uns anys però després va caure malalt i li van donar la baixa.

El pare no parla correctament el castellà, perquè quan treballava estava sol amb una màquina i ara que està de baixa tampoc parla amb molta gent.

Els pares tenen papers des de fa 2 anys.

## Elisabet, Soledad i Víctor

Son tres germans que van néixer a Bolívia, però des de que estan a Espanya mai més han tornat al seu país d'origen.

Van venir a Barcelona amb la mare fa 5 anys.

L'Eli té 5 anys, la Sole 4 anys i el Víctor 3 anys.

Hi ha un germanet més petit, que ja ha nascut aquí.

En l'actualitat, viuen tots amb la mare, que treballa moltes hores per poder-los tirar endavant.

La seva situació és complicada perquè cap d'ells té els papers.

## **Mariama, 16 anys**

Vaig néixer a Barcelona, els meus pares són de Senegal. Els pares ja fa disset anys que resideixen a Catalunya.

He viscut durant quinze anys a Mataró, però el setembre de 2003 vam venir a viure a Manresa on hi tenim familiars.

Aquí he acabat el 4rt d'ESO i actualment estic cursant un mòdul de grau mitjà de sanitat.

He sabut, perquè una amiga m'ho ha explicat, que malgrat tenir el permís de residència i la situació legalitzada, si vull treballar hauré de canviar el meu permís i trobar algú que em faci una oferta de treball.

M'han explicat que això no és fàcil, perquè els empresaris no poden esperar massa temps quan necessiten algú per treballar.

No sé perquè tot és tan complicat si jo he nascut i he estudiat aquí.

El que passa és que no sabíem que podia demanar la nacionalitat.

**Festa-manifestació**  
**Diumenge, 5 de juny de 2005**  
**Parc de la Ciutadella**

