



DE LA NACIONALIDAD A LA RESIDENCIA Y VICEVERSA. BÚSQUDA DEL MEJOR ESTATUTO JURÍDICO PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS¹

MAYTE ECHEZARRETA FERRER

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado
Universidad de Málaga*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NACIONALIDAD. 1. Diferentes españoles: los de origen y los no originarios. 2. Modos de adquirir la nacionalidad española. 2.1. *Adquisición voluntaria o el derecho a optar por la nacionalidad española.* 2.2. *Adquisición voluntaria o la concesión de la nacionalidad española por naturalización o residencia.* 2.3. *Requisitos.* 2.4. *Atribución involuntaria de la nacionalidad española o el derecho y la obligación de ser español.* 2.5. *Adquisición por posesión de la nacionalidad española o el derecho a su consolidación.* III. PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA. IV. RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN Y PERMANENTE. 1. Supuestos de adquisición, pérdida y recuperación. 2. Requisitos. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Palabras clave

Nacionalidad española; Extranjero; Derechos fundamentales; Derechos políticos; Sufragio activo y pasivo; Residencia de larga duración; Residencia permanente.

Resumen

El presente trabajo aborda el régimen jurídico de la nacionalidad española en relación con el de la residencia de larga duración o permanente según se trate de extranjeros de terceros Estados en el primer caso, o de extranjeros-UE o de países asociados, en el segundo. El objetivo es comprobar el grado de seguridad, flexibilidad y facilidad en el acceso y la pérdida de dichos vínculos jurídicos, así como sus diferencias en cuanto al estatuto jurídico de cada uno de ellos. Ello permitirá valorar si la equiparación de los derechos entre los extranjeros-residentes y los españoles, incluidos los derechos políticos, aun respondiendo a un alto índice de desarrollo humano del Estado, resulta siempre favorable para las políticas de integración de los extranjeros.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto «Reforma electoral y derechos de participación de los extranjeros residentes en España: el derecho de sufragio en las elecciones generales, europeas, autonómicas y locales», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (referencia DER2012-34411).

I. INTRODUCCIÓN

Quien haya tenido la curiosidad además del tiempo y la paciencia necesaria para leer todos los artículos de este monográfico, habrá comprobado que en la mayoría de ellos existe un esfuerzo intelectual por defender políticas de integración de las personas que llegan de fuera y que no son de aquí. Proceso que pasa, de un lado, por encontrarle a los otros² un lugar en el *trencadís* español³ de derechos fundamentales, sociales, civiles y políticos que les permita alcanzar una vida digna de ser vivida, lo que, en definitiva, no es más que el catecismo de los Derechos Humanos. Pero aun siendo una melodía pegadiza no resulta relajante por la fuerza de los mitos que la envuelven⁴ y la influencia que ejercen quienes los construyen y defienden amparados por la libertad de expresión⁵. La lucha es difícil y desesperanzadora en muchos momentos, aunque cuenta con importantes asideros éticos, políticos, estratégicos y económicos, que promocionan políticas de integración para aquellos Estados que quieran cotizar en entornos competitivos de desarrollo humano y de calidad democrática. Para ello Sen ofrece el enfoque de *las capacidades*⁶, que consiste en un cambio de énfasis en el sistema de medida de la sociedades que incluya indicadores de igualdad y de oportunidades reales de los ciudadanos, de tal forma que los índices de desarrollo humano se convierten en índices de bienestar social. Ello obligaría a luchar contra sociedades excluyentes y contra la *sociedad del menosprecio* en palabras de De Lucas, a través del objetivo prioritario de la igualdad de reconocimiento (igualdad moral, igualdad jurídica e igualdad política)⁷. Se trata en definitiva, de hacer una nueva

² J. HÄBERMAS, *La inclusión del otro: Estudios de Teoría política*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1999.

³ Vid. la metáfora del mosaico en J. DE LUCAS MARTÍN, «Canadá: Inmigración y ciudadanía. Una introducción», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 6, 2004, p. 12.

⁴ Á.G. CHUECA SANCHO, «Un análisis de las migraciones internacionales a través de cinco mitos», *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 9, 2005, pp. 45 ss. Para destrucción de algunos mitos, vid. la entrevista con GILLES DE KERCHOVE, coordinador de la lucha contra el terrorismo, «L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité», *Fundación Robert Schuman, Entretien d'Europe*, núm. 90, 14 de marzo de 2016.

⁵ C. QUESADA ALCALÁ, «La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso del odio en los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la jurisprudencia española», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, www.reei.org, núm. 30, 2015.

⁶ Teoría desarrollada por A. SEN en su extensa obra. Entre otros títulos, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires, 2000. La teoría ha sido desarrollada por muchos autores, entre otros M. NUSSBAUM, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2012. Nussbaum explica la teoría de las capacidades de Sen, y las enfoca como núcleo de una concepción de la justicia social mínimamente exigible y del derecho constitucional, p. 92. Vid. también, A. CORTINA y G. PEREIRA, *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*, Tecnos, Madrid, 2009.

⁷ J. DE LUCAS, «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración». *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s. XXI*, EUROBASK, X Premio Francisco de Landaburu Universitat, p. 13.

gramática de la inmigración⁸ o *gramática social* (moral, jurídica y política) a la altura de los desafíos de esta etapa de la globalización, que es también una era de profundización en la diversidad social⁹.

Dentro de este enfoque de las capacidades de Sen, los derechos de sufragio, que es uno de los temas que nos ocupan en este número monográfico, se encuentran entre las diez capacidades centrales de un orden político aceptable para Nussbaum, que lo subsume dentro de la capacidad de control sobre el propio entorno. La autora explica dicha capacidad como el poder de participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; se trata, en definitiva, de tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación¹⁰. Pero no se trata solo del reconocimiento de un derecho para cumplir un indicador y posicionarse en buen lugar en *ranking*¹¹; se trata de que los individuos dispongan de todas las condiciones para el ejercicio del derecho¹². Con barreras no hay libertad personal, aunque exista el derecho; se trata de conseguir una libertad positiva, realizable, y no solo de evitar la prohibición.

Interpretadas las primeras notas de la melodía de la libertad de circulación de las personas y del derecho a la plena integración en las sociedades de acogida, corresponde ahora descender a la arena legal reguladora de los estatutos jurídicos de las diferentes fórmulas de integración en la sociedad española. Partiremos del acceso a la nacionalidad, única fórmula que de momento reconoce la titularidad plena del derecho al voto, como hemos visto en el resto de artículos de este monográfico. Y seguidamente, nos referimos al régimen de la residencia permanente o de larga duración según se trate, respectivamente, de nacionales de la Unión Europea (UE) o de terceros Estados (en adelante, *residencia indefinida*), al ser la expresión de la máxima equivalencia entre extranjeros y españoles dentro del régimen de extranjería vigente en la actualidad. El objetivo no es el estudio exhaustivo de ambos regímenes, sino acometer una reflexión general sobre las diferencias de dichos estatutos para comprobar su grado de seguridad y flexibilidad sin descender a la casuística en cada tipo de convocatoria electoral. Ello nos permitirá valorar si la equiparación entre españoles y residentes indefinidos, aun respondiendo a un alto índice de desarrollo humano del

⁸ Como ya propuso M. BOVERO con la democracia en *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, colección Estructuras y Procesos, Trotta, Madrid, 2002, p. 175.

⁹ J. DE LUCAS, «Sobre los fundamentos...» *cit.*, p. 14.

¹⁰ M. NUSSBAUM, *Crear capacidades... cit.*, p. 54.

¹¹ Sobre los indicadores comunitarios de integración de los inmigrantes, *Vid.* en este monográfico, R. DURÁN, «Movilización y representación políticas de los inmigrantes en España. Elecciones municipales de 2011».

¹² *Vid.* por ejemplo las causas de la mínima participación en las elecciones de 2015 de los españoles en el extranjero según informe de 2016 de Mareagranate «La «democracia» del voto exterior el 20d: mínima participación histórica, más irregularidades que nunca», en <http://mareagranate.org/> (consultado: 13 de marzo, 2016).



Estado, pudiera resultar contraproducente en las políticas de integración de los extranjeros que vieran contenida su regularización por una sobrecarga de requisitos y exigencias de control, lo que podría poner en peligro el derecho a migrar o, peor aún, el derecho de fuga¹³ de personas en busca de su dignidad¹⁴.

II. LA NACIONALIDAD

La nacionalidad es entendida como el vínculo político entre la persona y el Estado al que se halla sometido, también como hecho social que individualiza a un grupo de personas unidas por una tradición y unos valores compartidos, además de como un estado civil que convierte a quien la ostenta en destinatario primario de sus normas. Sirve además de conexión de pertenencia a espacios de integración internacional como el de la UE¹⁵. Sin embargo, asistimos a una relajación de los Estados en cuanto a la fortaleza del vínculo nacional, utilizando la residencia como vínculo fuerte para la titularidad y ejercicio de la mayoría de los derechos¹⁶ y, de otro lado, comprobamos una gran flexibilidad o autonomía a la hora de que los individuos definan su identidad, lo que se constata sobre todo en el marco de la UE¹⁷.

El art. 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), de 1948, reconoce el derecho de toda persona a una nacionalidad, así como la prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad o del derecho a cambiar de nacionalidad. Desde este momento, la nacionalidad se convierte en el derecho de los demás derechos o *the right to have rights*¹⁸. No se trata —como dice De Lucas— de un derecho más, sino de un derecho

¹³ E. VITALE «Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la “edad de los derechos”?», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 31, 2012, pp. 45 ss. Vitale distingue acertadamente, entre el «derecho de fuga» y el «derecho a migrar» como una libre elección del lugar de residencia, solo realizable cuando todos los derechos fundamentales se han reconocido efectivamente a todos para lo que propone siete condiciones para hacer desaparecer el primero y poder desarrollar el segundo.

¹⁴ Sobre la situación actual de los derechos políticos de los extranjeros en España, *vid.* R. DURÁN y M. MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes: La vía del sufragio*, Comares, Granada, 2008.

¹⁵ *Vid.* la reflexión científica sobre el significado y régimen de la nacionalidad tras la Ley 51/1982, de 13 de julio, de J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, *Derecho español de la nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1987, y J.M. ESPINAR VICENTE, *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Civitas, Madrid, 1994, esp. pp. 33 ss.

¹⁶ *Vid.* M. ECHEZARRETA (dir.) *et al.*, *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

¹⁷ *Vid.* el tratamiento de la plurinacionalidad en el marco de la UE en E. RODRÍGUEZ PINEAU, «Identidad y Nacionalidad», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2013 (Ejemplar dedicado a: *Identidad, derecho y política* / coord. por A. LÓPEZ CASTILLO, C. AGUADO RENEDE), pp. 207-236.

¹⁸ Para H. ARENDT, hay un derecho universal, que debe ser disfrutado por todos, y que no depende de la raza, nación o cualquier otro criterio, salvo por el criterio de ser humano. Este derecho es el «derecho a tener derechos», propuesta que fundamenta y desarrolla a lo largo de su obra, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1951, traducción de G. Solana, Ed. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1994.

que adquiere la condición de clave de comprensión del reconocimiento y garantía de todos los derechos enunciados en la DUDH¹⁹ y por tanto de origen y causa de discriminación y, por ende, de que nos encontremos hoy debatiendo la exclusividad del derecho al voto de los españoles y de su extensión a los extranjeros. Hasta tal punto ha llegado a sublimarse el significado de la nacionalidad, que la sentencia de 28 de agosto de 2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo que «[u]na persona apátrida, ex definitione, no tiene personalidad jurídica reconocida, ya que no ha establecido un vínculo jurídico-político con ningún Estado» (§265)²⁰.

La relación entre nacionalidad y ciudadanía ya traslucía en 1955 cuando el Tribunal Internacional de Justicia definió la nacionalidad en el caso *Nottebohm*²¹ en unos términos que se mantienen en la actualidad:

«La nacionalidad es un vínculo que tiene por base un hecho social de relación, una solidaridad efectiva de intereses, de sentimientos, unida a una reciprocidad de derechos y deberes. Debe decirse que es la expresión jurídica del hecho de que el individuo al que se le ha conferido, ya sea directamente por ley o mediante un acto de las autoridades, se halla, de hecho, más íntimamente unido a la población del Estado que le ha conferido que a la de cualquier otro Estado».

Poco dista esta concepción de la mantenida en la STJUE de 2 de marzo de 2010 (C-135/08) al hilo de la revocación de una concesión de la nacionalidad alemana:

«En efecto, una decisión por la que se revoca la naturalización debido a maniobras fraudulentas corresponde a un motivo de interés general. A este respecto, es legítimo que un Estado miembro quiera proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad».

Comprobamos que bajo el vínculo de nacionalidad subyacen obligaciones de solidaridad, lealtad y compromiso que consolidan la membresía (*membership*)²² o vínculo de pertenencia de los individuos con los pueblos como una propuesta de integración con un claro efecto de exclusión de los no nacionales y, en consecuencia, del espacio integrado al que pertenezca el mismo; así es en el caso de la nacionalidad española y de la ciudadanía

¹⁹ J. DE LUCAS «Superar el vínculo de nacionalidad: la potencialidad del art. 15 de la DUDH», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 35, 2014, p. 30.

²⁰ Vid. la crítica de S. SÁNCHEZ LORENZO a la confusión de la CIDH entre personalidad jurídica y nacionalidad en «Derechos humanos y competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad (la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2014: caso personas dominicanas y haitianas expulsadas c. República Dominicana)», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, 2015, 2, pp. 121 ss.

²¹ STIJ de 6 de abril de 1955. C.I.J. *Recueil* 1955, pp.4 ss.

²² J. DE LUCAS, «Superar el vínculo...» *cit.*, p. 30.



europaea²³. Esa lealtad, solidaridad y compromiso se les presume a los españoles por naturaleza, y se les obliga a jurar o prometer (art. 23 Cc) a aquellos que se les concede la nacionalidad española tras la acreditación de una serie de requisitos que veremos posteriormente.

Ahora bien, el derecho a la nacionalidad del art. 15 de la DUDH no conlleva, en principio, la obligación de que Estado alguno la conceda. La competencia de cada Estado para determinar quiénes son sus nacionales es exclusiva, con los límites derivados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención de la UNESCO de 1989 sobre los Derechos del Niño, la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961²⁴ o el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 1997, que obligan a los Estados a tener en cuenta determinadas situaciones de vinculación en su normativa de nacionalidad a efectos de prevenir la apatridia. Incluso en el espacio integrado de la Unión Europea, en el que se reconoce una ciudadanía específica, se defiende la competencia exclusiva de los Estados-parte en materia de nacionalidad, siendo ésta la condición de acceso a dicha ciudadanía²⁵. Diversas sentencias del TJUE corroboran esta competencia exclusiva²⁶. Sin embargo, recientemente, en la STJUE de 2 de marzo de 2010 (C-135/08), parece matizarse esta total discrecionalidad del Estado en materia de nacionalidad, al aceptar el tribunal su incidencia en el Derecho de la Unión. El tribunal sigue manteniendo dicha libertad estatal, aunque supeditada a un principio de proporcionalidad: «[e]l Derecho de la Unión, en particular el art. 17 CE [actualmente, art. 20 TFUE], no se opone a que un Estado

²³ J.A. Antonio García Sáez, «Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 2009, p. 40, cuyo estudio concluye: [q]ue el Tratado de Lisboa, al consolidar una tendencia que ya existía, aleja a la ciudadanía europea del ideal cosmopolita. Para realizar dicha afirmación, se basa en tres cuestiones fundamentales: la identidad, el vínculo con la nacionalidad y la democracia. En estos tres campos el Tratado de Lisboa no cumple las expectativas cosmopolitas: 1) respecto a la identidad, porque no se garantiza el suficiente protagonismo ciudadano; 2) respeto al vínculo con la nacionalidad, porque no lo rompe; y 3) respecto a la democracia, porque no profundiza en ella.

²⁴ Vid. el estudio sobre la prevención de la apatridia como criterio de atribución de la nacionalidad española de origen, de M. AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (E. PÉREZ VERA y A. RODRÍGUEZ CARRIÓN, Dirs.), Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 75-90.

²⁵ N. BOUZA VIDAL, «El ámbito personal de aplicación del Derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad (comentario a la sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992, Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. C-369/90)», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 2, 1993, pp. 563-582.

²⁶ STJUE de 7 de julio de 1992 (C-369/90, *Micheletti y otros*): «La determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario. No corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado». En similares términos STJUE de 11 de noviembre de 1999 (C-179/98, *Mesbah*); STJUE de 19 de octubre de 2004 (C-200/02, *Zhu y Chen*); STJUE de 2 de marzo de 2010 (C-135/08, *Rottmann*); STJUE de 8 de marzo de 2011 (C-34/09, *Zambrano*).

miembro le revoque a un ciudadano de la Unión la nacionalidad de dicho Estado miembro adquirida mediante naturalización cuando ésta se ha obtenido de modo fraudulento, a condición de que esta decisión revocatoria respete el principio de proporcionalidad». La conexión deriva de que la revocación de la naturalización coloca al interesado en una posición que puede acarrear la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión y los derechos correspondientes al mismo²⁷. De aquí que las normativas o decisiones nacionales implicadas estén sometidas al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia a fin de verificar su compatibilidad con el Derecho de la Unión²⁸.

No solo la jurisprudencia europea ha intervenido matizando la competencia exclusiva de los Estados en materia de nacionalidad; también lo ha hecho el Parlamento Europeo, en su Resolución de 16 de enero de 2014, bajo el título: «*Sobre la ciudadanía de la Unión Europea en venta*», con ocasión de la reforma del derecho de la nacionalidad de Malta de 2013, en la que se privilegia su adquisición a los inversores²⁹.

Existen otras opciones de vinculación que proponen la *ciudadanía múltiple*, por la que, sin renunciar a la pertenencia a una comunidad particular, se complementa con la pertenencia a otras comunidades más amplias, hasta llegar a la de la *Cosmópolis*, es decir, la pertenencia a una *civitas* que, a su vez, engloba a todas las demás (*civitas maxima*)³⁰.

²⁷ Vid. la revisión del estatuto de ciudadano como *estatuto esencial o fundamental de los nacionales de los Estados miembros* al hilo de la STJUE de 8 de marzo de 2011 (C-34/09) *asunto Ruiz Zambrano contra la l'Office National de l'Emploi (ONEM) de Bélgica* en A.P. ABARCA JUNCO Y M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, «El estatuto de ciudadano de la Unión y su posible incidencia en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario (STJUE Ruiz Zambrano)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 23, 2012.

²⁸ Vid. Los comentarios a dicha sentencia de S. Iglesias Sánchez «TJUE —sentencia de 2 de marzo de 2010 (gran sala), *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, asunto c-135/08— «ciudadanía de la Unión —art. 17 ce— nacionalidad de un estado miembro adquirida por nacimiento y por naturalización - pérdida de la nacionalidad de origen - apatridia - pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión» ¿hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 37, septiembre/diciembre 2010; P. JUÁREZ PÉREZ, «Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada? *Cuadernos de Derecho Transnacional* (octubre 2010), vol. 2, núm. 2, pp. 261-289; S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII (2010), 1, pp. 197 ss.; M. OROZCO HERMOSO, *Blog del Área de Derecho Internacional privado*, de 3 de marzo de 2010 (consultado 17 febrero 2016).

²⁹ Dicha Resolución enfatiza que la ciudadanía de la UE debe ir unida a los vínculos de una persona con un Estado miembro, y que no debe convertirse nunca en una mercancía, solicitando a la Comisión que evalúe los distintos regímenes de concesión de la nacionalidad, formulando recomendaciones para impedir que estos regímenes socaven «[l]os valores y logros de la UE que son inestimables y que no pueden llevar pegada una etiqueta con el precio». R. VELA DÍAZ, «El nuevo modelo migratorio de acceso privilegiado tras la ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores: hacia una inmigración selectiva de carácter económico», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 37, 2014, pp. 85-110.

³⁰ F.J. ANDRÉS SANTOS, «Ciudadanía europea y ciudadanía cosmopolita. Convergencias y divergencias», *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 15, 2007 (Ejemplar dedicado a: *XXI Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política*, «*Problemas actuales de la Filosofía del Derecho*», Universidad de Alcalá, 28, 29 y 30 de marzo de 2007), p. 5.

Por otro lado, De Lucas no comparte ni el estrecho marco estatal-nacional que supone la nacionalización o la reciprocidad, ni la apuesta por un cosmopolitismo que presenta como modelo conceptual diversas maneras de vivir la alteridad cultural bajo el imperio de tres condiciones: norma común a la que se someten todos los grupos humanos; estatuto legal de las diferencias, e igualdad de derechos para todos los individuos. Su apuesta por ampliar los límites de la ciudadanía pasan por «[e]xtender la ciudadanía estatal y europea, en su caso, a todos los sujetos con residencia estable en el territorio de la soberanía del Estado en cuestión y con el solo requisito de la competencia lingüística, rompiendo así con el vínculo, jaula de hierro, entre ciudadanía y nacionalidad»³¹. La propuesta es sugerente sin duda para competir en el índice mundial de desarrollo humano, social y ético de los Estados, cuyas virtudes y defectos, no obstante, dependerán más de cómo se concrete su reglamentación y aplicación práctica que de su reconocimiento legal.

Sin perder de vista esta propuesta, abordaremos seguidamente el régimen jurídico de la nacionalidad española, para ponerlo en relación con el de la residencia indefinida y permanente. Como dijimos en la introducción, el objetivo es solo comprobar el grado de seguridad, flexibilidad y facilidad en el acceso y la pérdida de dichos vínculos jurídicos, así como sus diferencias en cuanto al estatuto jurídico de cada uno de ellos, y valorar su adecuación para dar acogida al derecho de sufragio de los extranjeros.

1. Diferentes españoles: los españoles de origen y los no originarios

El derecho a la nacionalidad española es un régimen jurídico presidido por las diferencias³², tanto en cuanto al tipo de nacionalidad que se llega a ostentar (de origen o no originaria), como en cuanto a las personas que tienen acceso a ella (diferenciadas éstas, según origen, vinculaciones familiares y condiciones personales) y en cuanto al modo de adquisición (voluntaria, con derecho a obtenerla o con derecho a solicitarla; u obligatoria, mediante imposición *ex lege*)³³.

Aunque el art. 14 de la Constitución española (CE) prohíbe la discriminación entre españoles³⁴, la propia Constitución los discrimina con un régimen privilegiado para los

³¹ J. DE LUCAS, «Superar el vínculo...» *cit.*, pp. 41-42.

³² El proyecto de investigación «DNIs: Diferenciación en la Nacionalización de los Inmigrantes en España» (DNIs), financiado por la Open Society Foundations (OSIFE), analiza el efecto discriminatorio que este sistema produce.

³³ G. PINYOL-JIMÉNEZ y E. SÁNCHEZ-MONTIJANO «El proceso de naturalización por residencia en España: ¿diferencias que discriminan?», *Documentos CIDOB (Nueva época)*, núm. 5, junio, 2015.

³⁴ M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «El principio de igualdad y su incidencia en el nuevo Derecho español de la nacionalidad», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXV, 1983, pp. 431 ss.; E. PÉREZ VERA, «La Constitución de 1978 y el Derecho internacional privado. Normas en materia de nacionalidad y extranjería», *Revista de Derecho Público*, núm. 86, 1982, p. 8.

españoles de origen y los no originarios. Las diferencias radican en la posibilidad de que solo los primeros no podrán ser condenados a la pérdida de la nacionalidad española, podrán beneficiarse de la doble nacionalidad derivada unilateralmente de la ley, podrán acogerse a los convenios de doble nacionalidad concertados por España (arts. 11.2 y 11.3) y podrán ser tutores del Rey menor (art. 60.1 CE). En contra, los nacionales no originarios que serían la mayoría de la inmigración de primera y segunda generación, podrán perder la nacionalidad por uso exclusivo de su nacionalidad anterior, por entrar voluntariamente al servicio de las armas en país extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno español, por no beneficiarse de la doble nacionalidad establecida unilateralmente por la ley y, finalmente, por no poder acogerse a algunos convenios de doble nacionalidad. Otros privilegios los encontramos en las normas de extranjería. Así, podrán adquirir una autorización de residencia de larga duración si se fue español de origen y se renunció a la nacionalidad española por adquisición de otra (art. 124.3 b) LOEX); podrán obtener una autorización de residencia por razones de arraigo los hijos de padres españoles de origen que hubieran dejado de serlo (art. 148, párrafo 3 d) LOEX); o, finalmente, tendrán un régimen privilegiado de retorno a España los extranjeros que fueron españoles de origen según la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior³⁵. A todo ello debemos añadir que los españoles de origen que perdieron dicha nacionalidad, quedan excepcionados de la medida de expulsión prevista para los condenados por una conducta dolosa sancionada con pena privativa de libertad superior al año (art. 57.2 en relación con 57.5 LOEX)³⁶, además de los privilegios que le reserva la ley a sus hijos para que accedan a la nacionalidad española y que veremos posteriormente [arts. 20.1 b) y 22.2 f) Cc].

Sin perjuicio de todas estas diferencias, no observamos ninguna particularidad en cuanto a los derechos de participación política, extensibles a ambas categorías de españoles³⁷, lo que junto con los derechos de circulación dentro de España y, cada vez más débiles dentro de la UE³⁸, conforman los privilegios más sobresalientes de la españolidad.

³⁵ A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, Ediciones GPS, Madrid, 2015, pp. 84-86.

³⁶ Supuesto de expulsión no exento de debate doctrinal y jurisprudencial por la duplicidad de penas impuestas (penal y administrativa); *vid.* C. TOLOSA TRIBIÑO, «La problemática aplicación judicial de la expulsión del extranjero residente de larga duración», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 35, 2014, pp. 43-65.

³⁷ A diferencia *v.gr.* del derecho marroquí, para el que deberán pasar cinco años tras la adquisición de la nacionalidad marroquí, para poder disfrutar de un conjunto de derechos, entre ellos los de sufragio (art. 17 de la ley de nacionalidad marroquí, *ref. cit. infra* nota 72).

³⁸ *Vid.* la STJUE de 15 de septiembre de 2015, C 67/14, que permite la discriminación entre extranjeros de la UE y los nacionales de un Estado miembro en cuanto al reconocimiento de prestaciones especiales en metálico no contributivas que constituyen a la vez prestación de asistencia social. En este sentido *vid.* también,



2. Modos de adquisición de la nacionalidad española

El disfrute de la nacionalidad de origen o no originaria, está en función, generalmente, de que la nacionalidad le venga impuesta al sujeto desde su nacimiento por *ius sanguinis* en general o por *ius solis* con carácter excepcional (con la excepción de los arts. 17.2 y 19.2 Cc que permiten la opción voluntaria de la nacionalidad española de origen), o de que sea el sujeto el que solicite de forma voluntaria la nacionalidad por residencia o naturalización. Para los que adquieren voluntariamente la nacionalidad española, el régimen también es distinto. Existen unos supuestos en los que el sujeto tiene el derecho a obtener la nacionalidad sin más control que la acreditación de unas circunstancias personales, estos son los extranjeros que tienen el derecho de opción (arts. 17.2, 19.2, 20 y DA séptima Ley 52/2007). Y otros supuestos en los que el sujeto tiene derecho a solicitar la nacionalidad española, pero cuya solicitud deberá pasar una serie de controles de orden público, interés nacional e integración, estos son los que la adquieren por residencia o naturalización (arts. 21 y 22 Cc). Veamos.

2.1. *Adquisición voluntaria o el derecho a optar por la nacionalidad española*

Como decíamos, la nacionalidad española se puede adquirir por opción, que consiste en un régimen privilegiado de acceso ajeno a la vinculación territorial de la persona con España y que no entra en el margen de discrecionalidad de la Administración al no poder controlar ésta ni la conducta cívica, ni el grado de integración en la sociedad española y sin que puedan alegarse razones de orden público o interés nacional para denegarla, solo es necesario que se den determinadas circunstancias personales y que el sujeto realice una manifestación expresa de voluntad. Ahora bien, según dichas circunstancias, se podrá optar por la nacionalidad española de origen o por la no originaria, aunque a los efectos de los derechos de participación ya dijimos que no hay diferencias.

con protagonistas españoles en Alemania, la STJUE de 25 de febrero de 2016, C 299/14; también STJUE 11 de noviembre de 2014, C-333/13. Discriminación aceptada por el TJUE incluso para los extranjeros de terceros Estados de la misma nacionalidad, según sean o no beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, permitiendo al Estado exigir a estos últimos una obligación de residencia para que perciban determinadas prestaciones sociales específicas aunque la normativa nacional aplicable no prevea la imposición de tal medida a los mismos nacionales que residen legalmente en dicho Estado miembro por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas que perciban tales prestaciones, siempre que los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria no se hallen en una situación objetivamente comparable, en relación con el fin perseguido por dicha normativa, a la de los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio del Estado miembro de que se trate por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente (STJUE de 1 de marzo de 2016, C 443/14 y C 444/14).

En primer lugar, se refiere la ley al supuesto del individuo que siendo extranjero o apátrida, le determinan su filiación cumplidos los 18 años respecto de algún progenitor que resulta ser español cuando él nació, o le determinan que su lugar de nacimiento fue España y es apátrida. Estamos ante dos supuestos de atribución de la nacionalidad española de origen (art. 17.1 Cc), sin embargo si se determinan dichos extremos después de los 18 años, el art. 17.2 Cc le reconoce al sujeto un derecho de opción durante dos años desde aquella determinación y hasta los veinte años con carácter general (art. 20.2 Cc), es decir, evita la imposición legal pero le reconoce su derecho siempre que el interesado lo solicite y dentro de un corto plazo de tiempo. De otro lado, el art. 19.2 Cc reconoce también el derecho de opción a la nacionalidad originaria al adoptado mayor de 18 años dentro de los dos años siguientes a la adopción³⁹ y hasta los veinte años con carácter general como en el caso anterior (art. 20.2 Cc). Comprobamos que el interés legal es proteger la unidad familiar bajo la cobertura de la misma nacionalidad sin causar posibles perjuicios derivados de una imposición legal.

El tercer supuesto deriva de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, cuya DA séptima reconocía a las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español, el derecho de opción a la nacionalidad española de origen. Este derecho también se reconocerá a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio y todo ello si formalizan su declaración en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de dicha Disposición adicional, plazo que ya ha transcurrido aunque aun están pendientes casos por resolver. La ley incluye otros supuestos en los que existe un derecho de opción a la nacionalidad española, en este caso no originaria, pero al igual que los anteriores supuestos sin necesidad de residir, ni demostrar buena conducta cívica, ni suficiente grado de integración en la sociedad española, solo por el hecho de tener una especial vinculación filial con españoles. Así tendrán derecho a optar por la nacionalidad española derivada, las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad, que no tutela⁴⁰, de un español con el límite de los 20 años⁴¹. Se cumple así uno de los objetivos de la ley consistente en agrupar a toda la familia bajo la nacionalidad española una vez que

³⁹ No se aceptan otras instituciones que no tengan efectos de filiación como la *Kafala* marroquí. RDGRN 21 de marzo de 2006.

⁴⁰ Vía suprimida por la ley 18/1990, de 17 de diciembre. RDGRN de 31 de marzo de 2000.

⁴¹ El límite de los 20 años se excepciona para algunos casos en el art. 20.2. *Vid.* la interpretación flexible de la RDGRN de 5 de marzo de 2007, en un supuesto de un hijo marroquí que ejerce el derecho de opción con más de 20 años, aunque en el momento de solicitud no era mayor de edad según la ley marroquí, derogada en 2003, que redujo la mayoría de edad de 20 a 18 años. Extremo que toma en cuenta la DGRN para reconocerle el derecho de opción.

ha superado el progenitor que ejerza la patria potestad los requisitos más exigentes. Se incluye también dentro de este supuesto, a aquellos hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente español y nacido en España, sin límite de edad (art. 20.3)⁴² con el claro objetivo de compensar a aquellos españoles que perdieron la nacionalidad española por razón de la nacionalidad o el exilio y no pudieron transmitírsela a sus hijos.

El derecho de opción no ha planteado en la práctica especiales problemas salvo los relacionados con la interpretación de los estrictos plazos de caducidad, la acreditación de las vinculaciones familiares o la oposición de algún progenitor⁴³.

2.2. *Adquisición voluntaria o la concesión a la nacionalidad española por naturalización o por residencia*

Una segunda vía de adquisición de la nacionalidad española, en este caso no originaria, se recoge en el art. 21.1 Cc como vía privilegiada para aquellas personas en las que concurran circunstancias excepcionales que serán juzgadas por el Gobierno de forma discrecional y otorgadas mediante Real Decreto. Es una vía abierta al servicio del Ejecutivo para recompensar a determinadas personas que presenten una especial vinculación con España, sin que la residencia sea condición necesaria. Esta opción ha supuesto un total de 1058 cartas de naturaleza hasta agosto de 2015 además de los 4.302 sefardíes que la adquirieron mediante la aprobación de su expediente en el Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015 tras la aprobación de la Ley 12/2015 que consagra una pseudo carta de naturaleza⁴⁴.

Aunque se trate de una medida integradora, la discrecionalidad no encaja bien en un Estado de Derecho, y solo puede llegar a recibir algunas bendiciones cuando corrige errores o injusticias⁴⁵. Estamos pensando en las cartas de naturaleza otorgadas a los descendientes de los judíos expulsados por los Reyes Católicos, a los brigadistas internacionales o a las víctimas de los atentados terroristas de 2004 y de 2007. En cuanto se refiere a estas últimas, el art. 41 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección integral a las Víctimas del Terrorismo, incluye como circunstancia excepcional para la concesión de la nacionalidad la condición de víctima del terrorismo, saliendo por

⁴² La Instrucción DGRN de 4 de noviembre de 2008, ha permitido a los que hubieran adquirido la nacionalidad no originaria por la vía del art. 20.1b Cc, acogerse a la directriz séptima que permitía modificarla por la originaria.

⁴³ Vid. la práctica de la DGRN y de la jurisprudencia sobre el derecho de opción en A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nociones básicas... cit.*, pp. 123 ss.

⁴⁴ A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nociones básicas... cit.*, p. 225.

⁴⁵ A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, «Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados», *La Notaria*, núm. 3, 2012, pp. 38-59. M. VARGAS GÓMEZ URRUTIA, SHALOM SEFARAD, «Una “erensya” envenenada (Parte I) (Parte II)», *Bitácora Millennium DIPr*, núm. 2, 2015.

tanto del ámbito de discrecionalidad del Gobierno de turno. Siendo por tanto la naturalización una vía de integración y compensación, siempre acecha el peligro y la tentación de instrumentalizar este privilegio con otros fines⁴⁶. En España solo hemos dado los primeros pasos introduciendo un nuevo modelo migratorio privilegiado mediante la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores, que concede autorizaciones de residencia a no residentes con perfil de inversores, emprendedores o considerados altamente cualificados⁴⁷. A 30 de junio de 2015, el número de extranjeros con autorización de residencia en vigor concedida al amparo de esta normativa es de 6.509. De estos, 1.870 corresponden a profesionales altamente cualificados, 862 a traslados intraempresariales, 611 a investigadores o asociados a la formación, 429 a inversores y 111, el 2,86%, a emprendedores propiamente dichos. Sin embargo, al ser una residencia más formal que efectiva pues su énfasis se encuentra en la libertad de circulación de determinados extranjeros, no responde a las exigencias de integración del concepto de residencia del art. 21 del Cc.⁴⁸

La tercera vía de adquisición de la nacionalidad, no originaria también, es a través de la residencia en España, que es además la que ha conseguido más nacionalizaciones y la que nos interesa más en este estudio. De 2005 a 2014 accedieron a la nacionalidad española por la vía de la naturalización 1.049.631 personas. Aunque la normativa del derecho a la nacionalidad y su interpretación es, en ocasiones, restrictiva y algo discrecional lo que, al parecer desincentiva su solicitud según algunos informes⁴⁹, los resultados de las concesiones otorgadas como vemos no son escuetos. Solo en 2014 se concedieron 93.714 nacionalidades, de las que el 21,07% eran de nacionales marroquíes, 11,69% colombianos, 11,51% ecuatorianos, 9,75% bolivianos, 6,55% peruanos y el 39,44% del resto de nacionalidades⁵⁰. Si consultamos los datos publicados en el BOE anualmente, comprobamos el ostensible incremento del número de expedientes y de concesiones de nacionalidad por residencia: 2014: 93.714; 2013: 261.295; 2012: 115.557; 2011: 114.559; 2010: 123.721; 2009: 79.597; 2008: 84.170; 2007: 71.810; 2006: 62.339; 2005: 42.829.

Nos interesa destacar ahora que la regla general para tener derecho a solicitar la nacionalidad por esta vía, es de diez años (art. 22.1 Cc), contados desde la fecha de soli-

⁴⁶ Vid. Resolución de 16 de enero de 2014 bajo el título «Sobre la ciudadanía de la Unión Europea en venta».

⁴⁷ Informe del Observatorio Permanente de Inmigración (2015), <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>, (consultado 10 de marzo 2016).

⁴⁸ Vid. «Informe de evaluación sobre la aplicación de la Sección de Movilidad Internacional de la Ley 14/2013», de 27 de septiembre, de apoyo a los ores y su internacionalización. Abril de 2015. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/index.html>, (consultado, 27 marzo 2016).

⁴⁹ Informe de 2015 del MIPEX que mide las políticas de integración del los Estados parte de la UE de nacionales de terceros Estados (www.mipex.eu).

⁵⁰ Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/index.html> (consultado el 23 de febrero de 2016).

cidad del primer permiso hasta la fecha de presentación de solicitud de la nacionalidad en el Registro Civil. Según el Observatorio Permanente de Inmigración, dicha vía ha sido utilizada por el 19,15% de las 93.714 concesiones de 2014 y el 68,33 % correspondía a personas de entre 25 a 54 años de edad. En junio de 2015, 3.896.234 residentes extranjeros estarían incluidos en este régimen general si no se dieran algunas de las circunstancias especiales de reducción del plazo de cinco y un año que veremos posteriormente. De ellos, 1.023.621 son africanos (763.755 marroquíes), 2.300.745 de la UE y AELC (967.334 rumanos), 158.898 del resto de Europa (48.139 rusos y 82.337 ucranianos), 385.889 de Asia (193.690 chinos), 2.055 de Oceanía (1.575 australiano), más 21.420 estadounidenses y 2.461 canadienses.

Frente a la contención que suponen estos diez años de residencia que nos separa del resto de Europa cuya media está en ocho años⁵¹, existen reducciones temporales que abren la puerta a numerosos extranjeros. Así, serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y los apátridas⁵², y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes (art. 22.1 Cc), vía utilizada por el 57,37%⁵³. Comprobamos que solo Portugal es el país de la UE que goza del privilegio de la reducción temporal, lo que ha supuesto que durante la última década portugueses y rumanos se alternen los dos primeros puestos en el *ranking* de concesiones de la nacionalidad española⁵⁴. Según cifras de junio de 2015, gozarían del régimen privilegiado de dos años 1.036.997 residentes (iberoamericanos y portugueses), sin contar los sefardíes. Más del 20,5% del total gozan por tanto de la reducción de dos años, a lo que debemos añadir los refugiados que, como vimos, gozan de la reducción de cinco años. En total, por tanto, el número de extranjeros

⁵¹ C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «El precio de la ciudadanía española y europea», *Real Instituto El Cano*, 14 de junio de 2013, (<http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado 16 marzo 2016)).

⁵² *Vid.* art. 3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁵³ Según cifras de 2011 del Observatorio Permanente de Inmigración, la excepción de los dos años se aplica en realidad en la mayoría de los casos. Así en 2011, se concedieron 114.599 nacionalidades, de las cuales el 72% se tramitaron por la vía de los dos años de estancia previa. Muy lejos le sigue la vía matrimonial (10%), la estancia durante 10 años (9%) y el nacimiento en España (8%). El 78% de las concesiones se dirigieron a ciudadanos de América Central y del Sur. *Vid.* C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «El precio de la ciudadanía...» *cit.* Respecto a la determinación de la nacionalidad efectiva en casos de doble nacionalidad, *vid.* M. VIRGOS SORIANO y E. RODRÍGUEZ PINAU, «La doble nacionalidad y los vínculos especiales con otros Estados: la experiencia española», *Estudios en homenaje al profesor Luis Díez Picazo*, IV, Cívitas-Thomson, Madrid, 2003, pp. 6323 ss.

⁵⁴ 2014: de 2611 de la UE, 1.169 Rumanía y 496 Portugal; 2013: de 5360 de la UE, 2066 Rumanía, 1265 Portugal; 2012: de 2149 de la UE, 830 Portugal y 528 Rumanía; 2011: de 2086 de la UE, 884 Portugal y 416 Rumanía. La mayoría por diez años de residencia o por nacimiento en España o por matrimonio con española.

residentes en España a 30 de junio de 2015 asciende a 4.933.231, de los que el 57,23% son residentes de libre circulación y el 42,77% son residentes de régimen general. Entre las 15 nacionalidades que aglutinan el mayor número de residentes solo figuran cuatro de las privilegiadas con dos años de residencia (Ecuador, Portugal, Colombia y Bolivia).

Finalmente, bastará el tiempo de residencia de un año para el que haya nacido en territorio español (14,44%), supuesto que comienza a frenar las estirpes de extranjeros. Sus padres quizás no han alcanzado la nacionalidad española, pero el hecho de nacer en España aunque la nacionalidad extranjera de sus padres se le transmita por *ius sanguinis*, la española también la podrá adquirir si reside un año en España. Es una vía de acceso a la nacionalidad que no solo sirve para la integración de un nutrido colectivo de extranjeros nacidos en España de familias inmigrantes y residentes en nuestro país, sino también para el acceso a la nacionalidad de los nacidos en España de madres extranjeras y residentes en zonas limítrofes con España que dan a luz en Ceuta y Melilla por la vía de urgencia.

Están incluidos también en el régimen de un año de residencia aquellos extranjeros que no hayan ejercitado oportunamente la facultad de optar, ya que, como vimos, por regla general este derecho caduca a los veinte años, además de aquellos que hayan 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. Están incluidos todos los menores que entran en España sin sus padres y que son tutelados por las instituciones públicas, así como todos aquellos menores sobre los que se han constituido *kafalas* en Marruecos por parte de españoles. Asimismo, podrá solicitar la nacionalidad española por el tiempo reducido de un año de residencia, el que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho (8,46%), supuesto cada día más contenido frente al comercio matrimonial que ha generado a través de los llamados matrimonios blancos o matrimonios convenidos⁵⁵. Situación que se extiende al viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho (sin datos). Y finalmente, se incluye dentro del régimen privilegiado, el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles (0,57%).

Aunque el régimen general por tanto sea de los más amplios de Europa, las numerosas reducciones del plazo de residencia según la nacionalidad de origen, contexto personal y familiar, y situación de arraigo, que han ido aumentando en las sucesivas reformas de la ley de nacionalidad y que sigue en expansión⁵⁶, nos llevan a concluir que no nos hallamos

⁵⁵ J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, «Matrimonios de conveniencia y nacionalidad española matrimonios de conveniencia y nacionalidad española», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 20, 2002, pp. 7-34.

⁵⁶ *Vid.* la Proposición no de Ley presentada a instancias del Diputado de Compromís Enric Bataller i Ruiz del Grupo Parlamentario Mixto sobre modificación del art. 22.1 del Código Civil (161/000265) (BOCG-

ante un régimen jurídico hostil a la integración nacional de extranjeros⁵⁷. Otra cuestión es la acreditación de los requisitos y, en definitiva, la gestión de la tramitación por la Administración. Veamos.

2.3. *Requisitos*

Para que la residencia suponga el derecho a solicitar la nacionalidad española, deberá ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud. La legalidad deriva, sin excepciones, de las correspondientes autorizaciones de residencia, ya sean temporales o de larga duración⁵⁸. Si son extranjeros, nacionales de la UE o de países asociados, deberán estar inscritos en el Registro de extranjeros, y sus familiares, si no son de la UE, disponer de la tarjeta de familiar de residente europeo. Es muy numerosa la jurisprudencia que ha abordado la casuística de estos requisitos. Entre ella se incluye la insuficiencia de documentos como la tarjeta de diplomático⁵⁹ o la autorización o tarjeta de estudiante⁶⁰, aunque se llegó a admitir la posesión de un DNI por error de la administración⁶¹.

En cuanto a la continuidad de la residencia⁶², existen también criterios muy estrictos de la DGRN que exigen que aquella sea efectiva⁶³, por lo que estaría excluida la residencia privilegiada de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores cuando no fuera efectiva, aunque el TS ha flexibilizado algo dicha exigencia permitiendo, entre otras situaciones excepcionales, ciertas salidas esporádicas y justificadas por enfermedad, trabajo o estudio, aunque con extrema cautela ante el temor al fraude de ley⁶⁴.

Congreso, Serie D, núm. 46, de 5.4.2016), que propone la modificación del art. 22.1 del Cc. para que los nacionales saharauis y sus descendientes puedan adquirir la nacionalidad española por residencia de dos años siempre que hubiesen residido en el territorio del Sahara occidental durante su administración por España.

⁵⁷ Aunque no aparezca con buena calificación en el principal índice europeo que evalúa las políticas de integración, el MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), quizás porque solo valoran el indicador del régimen general de los diez años <http://www.mipex.eu/>.

⁵⁸ Art. 30 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), modificada posteriormente por cinco leyes orgánicas: «1. *Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir*. 2. *Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración*».

⁵⁹ Vid. SAN de 21 de junio de 1995. Recurso núm. 863/1993.

⁶⁰ S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, «La concesión de la nacionalidad española por residencia a los estudiantes extranjeros», *Diario La Ley*, núm. 7979, de 5 de diciembre de 2012.

⁶¹ RDGRN de 26 de diciembre de 2002.

⁶² Por ejemplo la STS 23 de noviembre de 2000: «*La no presencia física ocasional y por motivos justificados no presupone el incumplimiento del requisito de la residencia continuada*», también STS de 13 de febrero de 2008, aunque alerta del posible fraude al que conduciría una interpretación excesivamente amplia y permisiva.

⁶³ Corroboradas también por el TS, *v.gr.* en su sentencia de 18 de mayo de 2007.

⁶⁴ STS de 13 de febrero de 2008, 9 de junio de 2010 y 27 de junio de 2011.

En cuanto a la inmediatez respecto a la solicitud, supone también una enorme casuística. Lo que resulta relevante para la jurisprudencia es que la inmediatez de la legalidad de la residencia sea responsabilidad del particular. Es decir, la legalidad de la residencia debe ser apreciada en el momento de la solicitud de la nacionalidad, la irregularidad de la residencia después, si es responsabilidad de la administración, no debe ser tenida en cuenta⁶⁵.

Finalmente, se realizan una serie de controles adicionales previstos en el art. 22.4 Cc. El interesado deberá justificar buena conducta cívica, que no es solo la ausencia de antecedentes penales, sino conducta conforme a las normas de convivencia cívica razonablemente exigibles⁶⁶, hasta el momento de la inscripción en el Registro civil⁶⁷. Además, deberá justificar suficiente grado de integración en la sociedad española. Este último requisito ha sido desarrollado por la Ley 19/2015 y su Reglamento⁶⁸, que en el art. 6.1 establece:

«Los interesados deberán superar tanto los exámenes para la obtención del diploma de español como lengua extranjera (DELE) como mínimo de nivel A2⁶⁹, como la prueba que acredite el conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (CCSE), derivados de la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y del conocimiento y respeto de los principios de conforman la convivencia en la sociedad española»⁷⁰.

⁶⁵ STS de 10 de febrero de 2015.

⁶⁶ Entre la extensa jurisprudencia que interpreta el concepto jurídico indeterminado de «conducta cívica», vid. la más reciente SAN de 19 de enero de 2016: «[L]o que el art. 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles». SAN 9 de febrero de 2016: «[E]l concepto «buena conducta cívica» se integra por la apreciación singular del interés público conforme a unos criterios, preferentemente políticos marcados explícita o implícitamente por el legislador, siendo exigible al sujeto solicitante, a consecuencia del «plus» que contiene el acto de su otorgamiento enmarcable dentro de los «actos favorables al administrado» un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española».

⁶⁷ Exigencia que ha dado lugar a numerosos recursos de anulación de las resoluciones de concesiones de nacionalidad por lesividad del interés público en virtud del art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), por incurrir en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Vid. SAN 9 de febrero de 2016.

⁶⁸ Vid. Disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil de la que deriva 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.

⁶⁹ Sobre las competencias lingüísticas como condición de la integración, Vid. J. DE LUCAS, «Superar el vínculo...» cit., p. 42.

⁷⁰ Es de interés destacar, que una de las principales razones de rechazo de la nacionalidad por considerar que el solicitante no está integrado es por el hecho de mostrarse a favor del mantenimiento de costumbres e



Entre los requisitos comunes a todos los supuestos de adquisición de la nacionalidad ya sea por derecho de opción, naturalización o por residencia, figuran en primer lugar la declaración de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes. Además, el interesado deberá inscribir la nacionalidad en el Registro Civil y deberá renunciar a la nacionalidad anterior que ostentara (art. 23 Cc), salvo que sean naturales de países iberoamericanos⁷¹, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal y los sefardíes originarios de España. Dicha renuncia carece de efecto vinculante en el país de origen del naturalizado español, ya que dependerá del régimen jurídico extranjero⁷², por lo que en la práctica podrá seguir ostentando las dos nacionalidades aunque no serán ambas efectivas en España. Así lo deja claro la instrucción de la DGRN de 17 de septiembre de 2007, al enfatizar el carácter meramente formal de la renuncia.

Del proceso legal de adquisición de la nacionalidad española se desprende que el Estado, solo le otorgará la confianza total y por ende política, a aquellas personas que por su vinculación, conducta, integración y compromiso, sean merecedoras de su confianza, para lo que son necesarias determinadas pruebas regladas y valoraciones personales de la vida del sujeto. Como veremos posteriormente, dichas exigencias no se aplican a los que optan por la residencia permanente o de larga duración, de donde deriva un vínculo más

instituciones de su país de origen como la poligamia, atentatorio, según jurisprudencia del TS contra el orden público español al ser constitutiva de delito en España (art. 217 CP), por lo que no estará en disposición de someterse a la Constitución y a las leyes españolas.

⁷¹ Algunos iberoamericanos tampoco tendrán que renunciar a su nacionalidad anterior si se amparan en Convenios de doble nacionalidad, poco aconsejable según la doctrina (*vid.* A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, «La doble nacionalidad convencional: una institución en crisis», *Carta de España. Revista de emigración e inmigración*, núm. 504, abril, 1996, p. 27).

⁷² Así, por ejemplo, la adquisición de una nacionalidad extranjera supone la pérdida de la nacionalidad alemana si no se hace expresa declaración de conservación que se concede en supuestos muy concretos (§ 25 StAG). Igualmente, la ley de la nacionalidad marroquí de 1958, modificada en 2007, *vid.* su art. 19: «Perderá la nacionalidad marroquí: 1.º El marroquí mayor de edad que adquiriera, voluntariamente, en el extranjero otra nacionalidad y se le haya autorizado, por decreto, a renunciar a la nacionalidad marroquí. 2.º El marroquí —aunque sea menor— que tuviera una nacionalidad extranjera de origen y se le haya autorizado, por decreto, a renunciar a la nacionalidad marroquí. 3.º La mujer marroquí que se case con un hombre extranjero y que debido a su matrimonio adquiriera la nacionalidad de su esposo y, antes de celebrarse ese matrimonio, se le haya autorizado, por decreto, a renunciar a la nacionalidad marroquí. 4.º El marroquí que declare renunciar a la nacionalidad marroquí en los casos estipulados en el art. 18 de esta ley. 5.º El marroquí que cumpla una misión o mantenga un empleo en un servicio público de un Estado extranjero o en un ejército extranjero, cuando dicha misión o empleo esté en contradicción con los intereses nacionales, y lo conserve más de seis meses después de que el Gobierno marroquí le inste a renunciar a él. El nacido de un matrimonio mixto y que se considere marroquí por haber nacido de madre marroquí podrá expresar, mediante una declaración dirigida al Ministro de Justicia, su deseo de conservar, únicamente, la nacionalidad de uno de sus progenitores, a condición de que haga dicha declaración entre los 18 y 20 años». C. RUIZ-ALMODÓVAR, «La ley marroquí de nacionalidad», *Miscelánea de estudios árabes y hebraicos*, Sección Árabe-Islam. vol. 59, 2010.

inseguro e inestable, pero más ágil y menos comprometido que la nacionalidad, sin dejar de ser el estatuto más privilegiado en el régimen de extranjería.

2.4. *Atribución involuntaria de la nacionalidad española o el derecho y la obligación de ser español*

Nos encontramos ya en la última fase de la extranjería o de automática integración de las estirpes de extranjeros. Son los supuestos de adquisición de la nacionalidad española originaria de carácter involuntario, es decir aquellos supuestos en los que por la vinculación biológica con español o española o por el hecho del nacimiento en España, el Derecho le atribuye a la persona la nacionalidad española. Son supuestos en los que la integración se presume y se impone, sin perjuicio de que se pueda gozar de otras nacionalidades y de que se pueda renunciar con ciertas condiciones (art. 24.2 Cc). Entre estos supuestos se incluye a los nacidos de padre o madre españoles, independientemente de la vía de adquisición de los padres y el lugar donde haya nacido el hijo⁷³. En segundo lugar, los adoptados por españoles desde el momento de la adopción pero con efectos retroactivos, sin que pierdan su nacionalidad de origen si dicho ordenamiento prevé la conservación⁷⁴.

El nacimiento en territorio español es también supuesto de adquisición de la nacionalidad española de origen, en los casos de padres extranjeros cuando al menos uno de ellos haya nacido en España⁷⁵, o que la nacionalidad de ninguno de ellos le atribuya al hijo la nacionalidad. La casuística es compleja. De momento, de acuerdo con la doctrina sentada por la DGRN, son españoles por *iure soli*, los nacidos en España de progenitores: argentinos, bielorrusos, brasileños, caboverdianos, colombianos, costarricenses, cubanos, guineanos, pakistaníes, paraguayos, peruanos, portugueses no inscritos en registros portu-

⁷³ Una problemática que aun no se ha planteado en la práctica es la de hijos nacidos mediante gestación por sustitución. El precepto incluye la palabra «nacidos de» no «hijos de», por lo que si la mujer gestante fuera española, aunque el ordenamiento extranjero no le reconociera la filiación a ella sino a la mujer comitente (hubiera o no aportado óvulos), se plantearía un problema de interpretación. Problema que se agrava en la actualidad por la situación legal de inseguridad jurídica en la que se encuentran estos supuestos de filiación. Para una visión del problema y opiniones doctrinales sobre el mismo, *vid.* M.A. PRESNO LINERA, P. JIMÉNEZ BLANCO. «Libertad, igualdad, ¿maternidad? La gestación por sustitución y su tratamiento en la jurisprudencia española y europea», *Revista española de derecho europeo*, núm. 51, 2014, pp. 9-44; M. ECHEZARRETA FERRER, «Filiación biológica versus filiación intencional. Dos caminos para asumir la misma responsabilidad», *Revista de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*, 4-2, 2015, y bibliografía citada.

⁷⁴ *Vid.* art. 11.6 del Convenio de colaboración en materia de adopción de niños y niñas entre el Reino de España y la Federación de Rusia, hecho en Madrid el 9 de julio de 2014, en el que se prevé la adquisición de la nacionalidad española y la conservación de la rusa.

⁷⁵ Recordemos que el nacido en España tiene un derecho de solicitud de la nacionalidad española tras un plazo reducido de residencia de un año. Si no lo hubiera ejercido o se la hubieran denegado, su hijo es español de origen sin más requisitos. Se corta aquí la tercera generación de extranjeros.

gueses, santotomenses y serbios⁷⁶. También se atribuirá en los casos de padres apátridas o en los casos de filiación desconocida⁷⁷. El hecho de ser España el primer lugar conocido de estancia será suficiente para la atribución de la nacionalidad⁷⁸.

2.5. *Adquisición por posesión de la nacionalidad española o el derecho a su consolidación*

La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años (lo que implica acreditar que el interesado se ha comportado como español), con buena fe, (es decir, que no se ha actuado de modo fraudulento ni contra los intereses de España), y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó (art. 18 Cc). La nacionalidad que se consolida es la que poseyera de hecho, originaria o no originaria. Comprobamos que no estamos ante una medida de integración, sino tan solo ante una fórmula de consolidación de los derechos cuando sobrevengan circunstancias que pudieran modificarlos. Así, por ejemplo, se ha utilizado este procedimiento para consolidar la nacionalidad española por posesión continuada (*tractatus* y fama) a nacidos en el Aaiún cuando era territorio español, lo que ha permitido convertir una nacionalidad que se ostentaba de hecho en una nacionalidad de derecho⁷⁹.

⁷⁶ Vid. toda la casuística la DGRN y la jurisprudencia sistematizada por A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nociones básicas del Registro civil... cit.*, pp. 101 ss.

⁷⁷ A.P. ABARCA JUNCO y M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, «El art. 17.1 c) del Código Civil. ¿Mecanismo de lucha contra la apatridia o un «nuevo» modo de adquisición voluntaria de la nacionalidad española?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* www.reei.org, 14, 2007.

⁷⁸ A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006, pp. 50-57.

⁷⁹ STS de 28 de octubre de 1998. Recurso de casación núm. 617/1996. Comentada por S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 50/1999 (abril-agosto), pp. 557-558. M. GUZMÁN ZAPATER, «Descolonización y nacionalidad: El caso saharai (en torno a la STS de 26 de octubre de 1998)», *Revista de derecho privado*, 84-3, 2000, pp. 200-210. Una mención especial merecen los llamados reconocimientos filiales de complacencia, es decir aquellos reconocimientos de filiación por parte de españoles que se producen a sabiendas de que no es hijo biológico y las posibilidades de impugnación cuando surgen las desavenencias. La Instrucción DGRN de 20/03/2006, niega la inscripción si se prueba que no ha podido haber cohabitación en la gestante y el presunto padre y, en general, cuando haya pruebas concluyentes de que no se ajusta la filiación a la realidad. Entra en tensión aquí la verdad biológica y sus efectos filiales, frente a los intereses del hijo, pues no resulta lícito disponer del estado civil de las personas según las circunstancias. Vid. F. RIVERO HERNÁNDEZ, «Los reconocimientos de complacencia», *Anuario de Derecho Civil*, 58-3, 2005, pp. 1049-1114. En estos casos el Derecho permite la impugnación de la filiación en unas condiciones de legitimación y plazos (SSTS 29/11/2010, 10/5/2012; arts. 140 y 141Cc), que si no se dan, prevalecerá la filiación intencional reconocida aunque no coincida con la verdad biológica, y por tanto prevalece la nacionalidad española adquirida de origen y consolidada a través del mecanismo del art. 18 Cc aunque su padre biológico no fuera español. Vid. C. RUIZ SUTIL, «Las filiaciones de complacencia en los derechos de extranjería y nacionalidad», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 24, 2010, p. 37.

III. PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA

Sin intención de acotar el régimen de la nacionalidad española, pues no es la intención de este trabajo, sí resulta de interés apuntar aquí el régimen de la pérdida de dicha nacionalidad al ser un indicador relevante en la estrategia de la adquisición. En cuanto a la nacionalidad originaria, el art. 24 Cc prevé la pérdida por adquisición voluntaria de otra nacionalidad que no sea de Estados especialmente vinculados con España y por el uso exclusivo de una nacionalidad extranjera que poseyera el sujeto además de la española, siempre que en ambos casos el interesado no hubiera hecho una declaración de conservación en los tres años siguientes a la adquisición de la nacionalidad extranjera o siguientes a la emancipación si se disfrutara de ambas nacionalidades desde el nacimiento. También se perderá la nacionalidad española por renuncia expresa si se ostentara además otra nacionalidad y cuando no se realice una declaración expresa de conservación en los supuestos de españoles nacidos y residentes en el extranjero, hijos de españoles también nacidos en el extranjero, supuesto con claro objetivo de cortar estirpes de españoles desvinculados de su nacionalidad. En cuanto a los no originarios, el primer supuesto de pérdida del art. 25 Cc incluye a los españoles que sigan usando exclusivamente la nacionalidad extranjera a la que renunciaron formalmente cuando adquirieron la española durante un periodo de tres años. Supuesto factible pues ya vimos que la pérdida de la nacionalidad dependerá del ordenamiento extranjero. El segundo supuesto reviste la forma de sanción gubernativa por entrar voluntariamente al servicio de las armas o ejercer cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno (art. 25.1 b Cc). Es un supuesto que requiere de un esfuerzo hermenéutico que esclarezca los términos «cargo político» y «prohibición expresa»⁸⁰, pero que está abierto para ser activado cuando estratégicamente proceda.

Finalmente, se produce la nulidad y no la pérdida, si se declara judicialmente que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española cuya acción deberá ejercitarse por el Ministerio Fiscal de oficio o en virtud de denuncia, dentro del plazo de quince años.

Tras esta apretada síntesis sobre el régimen de acceso a la nacionalidad española, podemos deducir que nos encontramos ante un sistema que va progresando de cara a la integración de extranjeros. Desde el modelo más restrictivo de 1954, las reformas de 1975, 1982, 1990, 2002⁸¹ y las tres últimas de 2015⁸² han ido evolucionando hacia la incorpo-

⁸⁰ F. LLEDÓ YAGÜE, «Comentario al art. 25 del Código Civil», *Comentarios a las reformas del Código Civil* (R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, Coord.), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 802-819.

⁸¹ M. ECHEZARRETA FERRER, «Recent Modifications in the Regulation of Spanish Nationality». *Spanish Yearbook of International Law*, vol. VIII, 2001-2002, p. 5.

⁸² Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

ración de un número considerable de extranjeros, en condiciones de estabilidad y de más seguridad jurídica, con comprometidas medidas de reagrupación familiar, promoción de la doble nacionalidad e incorporación de procesos de adquisición algo más transparentes y ágiles⁸³. Otra cuestión es la gestión de este régimen por parte de la Administración, que deriva en numerosas ocasiones en recursos administrativos y judiciales interminables, unas veces por error⁸⁴ y otras por particulares interpretaciones restrictivas⁸⁵. Aun así, siguen quedando excluidas de la nacionalidad y por ende, de los derechos de sufragio, un número importante de personas que, aunque vinculadas a España por su residencia, no han querido o no han podido aún participar en el gobierno del Estado por no ser españolas. Sin embargo, son personas admitidas dentro de la condición de residentes, es decir, han sido incorporadas jurídicamente al conjunto de derechos fundamentales, civiles y sociales, y, solo algunos, también a los políticos.

Nos preguntamos ahora con Presno si es aceptable en términos democráticos mantener indefinidamente a esas personas como integrantes del pueblo gobernado pero sin que puedan ser pueblo gobernante, sobre todo cuando existe una desnacionalización de los derechos, distribuidos hoy en clave de vinculación habitual o permanente a un territorio⁸⁶, y no en clave nacional. Debate que se encuentra presente en numerosos laboratorios políticos y doctrinales, y que avanza con paso corto y quizás de forma contradictoria, como apunta Andrés, «[h]acia la apertura de un lado, en coherencia con la adaptación del mundo democrático postmoderno a las migraciones y a la mundialización, pero al mismo tiempo resiste

⁸³ Vid. el Plan Intensivo de Nacionalidad 2015 por el que se realiza la encomienda al Ministerio de Justicia de agilizar las solicitudes de nacionalidad en la Resolución de 6 de abril de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión del Ministerio de Justicia al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia.

⁸⁴ La Dirección General de los Registros y Notariados (DGRN) ha dictado la Resolución de 19 de junio de 2013 mediante la cual deja sin efecto las 74 resoluciones que denegaron «por error» la nacionalidad española a otras tantas personas sólo por el hecho de tener el estatuto de refugiado, condición que no invalida su aspiración a la ciudadanía conforme a la legislación vigente. Comentario de A. Álvarez Rodríguez en *Migrar con Derechos*, de 16 de julio de 2013. http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/Primer_error_subsanaado (consultado 15 marzo 2016).

⁸⁵ Vid. Resolución DGRN de 14 de junio de 2013, que deniega la nacionalidad española por ausencia de buena conducta a una menor de cuatro años nacida en España de progenitores congoleños porque en su expediente no se aporta un certificado de ausencia de antecedentes penales del país de sus progenitores.

⁸⁶ M.Á. PRESNO LINERA, «Democracia ciudadana y ciudadanía democrática», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 7, 2012 (Ejemplar dedicado a: *El pueblo del Estado. Nacionalidad y Ciudadanía en el Estado Constitucional*, coord. por BENITO ALÁEZ CORRAL), pp. 252 y 267; R. DURÁN y M. MARTÍN, *Integración política de los inmigrantes... cit.*, pp. 3 y 42-43. M. ECHEZARRETA FERRER *et. al.* «La residencia...» *cit.*

al principio arcaico, ligado al modelo soberanista, y constituye un límite en la perspectiva de apertura y de democratización»⁸⁷.

Para contribuir al debate, descenderemos ahora a los pliegues de la normativa de extranjería para relacionar el estatuto de la nacionalidad estudiado con el de la residencia permanente y de larga duración. El objetivo es ubicar los derechos de sufragio en el mejor encaje jurídico de cara a una política de integración de los extranjeros justa y democrática, pero dentro de un marco global de estrategia migratoria que responda a los intereses de los extranjeros que forman parte activa de la sociedad española.

IV. RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN Y RESIDENCIA PERMANENTE

No parece que haya oposición doctrinal sobre la exigencia de una residencia estable, duradera y permanente en España para que el extranjero sea acreedor de la titularidad de los derechos políticos en aquellos casos en los que aún no estén reconocidos⁸⁸. Requisitos difíciles de concretar en un momento sociopolítico y económico de promoción constante de la movilidad. Ejemplos de ello son las iniciativas estatales de *migración circular*⁸⁹, cuyo enfoque migratorio es una clara apuesta encaminada al retorno y a seguir manteniendo los vínculos con el Estado de origen sin perder la residencia en el Estado de acogida⁹⁰. Otro

⁸⁷ H. ANDRÉS, «El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 18, 2008, p. 42.

⁸⁸ Vid. el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 593/2003, sobre incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea, en el que se solicita que se otorgue la ciudadanía no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable en la Unión Europea, de forma que éstas puedan ejercer su derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones al Parlamento Europeo y también en las municipales, en el lugar de su residencia. Por su parte, la Comisión de Venecia (*European Commission for Democracy through law*), creada en el seno del Consejo de Europa, en el Informe sobre la eliminación de restricciones al derecho de voto en las elecciones generales, considera que el reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros residentes de larga duración puede considerarse una cuestión de estricta justicia, teniendo en cuenta que contribuyen al desarrollo de su comunidad de residencia. Vid. A. DURÁN AYAGO, «Ciudadanía democrática vs. identidad nacional: Los derechos políticos de los extranjeros en España», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, 2015, núm. 19, 85-101. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322142549005> (consultado: 1 de abril de 2016).

⁸⁹ Vid. por ejemplo la perspectiva del *retorno sostenible* del Acuerdo de España con la República de Colombia (BOE 159, de 4-7-2001) y con la República de Perú (BOE 237, de 1-10-2004).

⁹⁰ Sobre el concepto y perspectivas de la *migración circular*, P. LEVITT and N. NYBERG SORENSEN, «Global Migration Perspectives: The Transnational Turn in Migration Studies», *Global Migration Perspectives, Global Commission on International Migration*, núm. 6, octubre 2004. C.J. GORTÁZAR ROTAECHÉ, «El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el Derecho Humano al desarrollo», *Miscelánea Comilla*, vol. 67, núm. 130, 2009, pp. 199-216. Vid. una interesante propuesta de gestión de la *migración circular* a través de autoridades centrales de los Estados interesados de M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, «La Migración circular. Una nueva perspectiva comunitaria en la gestión de las migraciones», *Revista de la Unión Europea*, núm. 17, 2.º semestre, 2009, p. 60.

ejemplo nos lo ofrece la residencia de larga duración-UE⁹¹, pensada para la movilidad de nacionales de terceros Estados dentro de la Unión (*vide infra*); y en tercer lugar, la migración privilegiada de la ya mencionada Ley 14/2013, cuyo único objetivo es la atracción de capital y talento extranjero recompensada con una residencia efímera en España sin intención ni necesidad de integración.

Sin perjuicio de los casos de difícil delimitación, los estatutos administrativos de extranjería que podrían servir de asideros de *lege ferenda* para el reconocimiento de los derechos políticos son, de un lado y para los extranjeros del régimen general, «la residencia de larga duración» (Capítulo I, arts. 147- 150 RLOEX)⁹²: «*Se halla en situación de residencia de larga duración el extranjero que haya sido autorizado a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles*», y de otro lado «la residencia de larga duración-UE» (Capítulo II, arts. 151-154 RLOEX): «*Se halla en situación de residencia de larga duración-UE el extranjero que haya sido autorizado a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles y que se beneficia de lo establecido sobre dicho estatuto en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*». Esta última opción permite la posibilidad de ejercer el derecho de movilidad a otro Estado miembro-UE, sin embargo, la residencia de larga duración solo tiene efectos para España y en España.

Respecto a los ciudadanos-UE y de países asociados, el art. 10 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, establece: «*Son titulares del derecho a residir con carácter permanente los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y los miembros de la familia que no sean nacionales de uno de dichos Estados, que hayan residido legalmente en España durante un período continuado de cinco años. Este derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el capítulo III del presente Real Decreto*»⁹³. En estos casos se expedirá un certificado del derecho a residir con carácter permanente (residencia permanente) si se dan las condiciones previstas.

⁹¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de nacionales de terceros Estados residentes de larga duración.

⁹² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que traspone entre otras la Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de nacionales de terceros Estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia.

⁹³ Capítulo III integrado por el art. 6 que regula la estancia inferior a seis meses para lo que solo se requerirá pasaporte o documento en vigor; y el art. 7 redactado por la disposición final quinta del R Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que regula la residencia superior a tres meses y que exige la inscripción en el Registro Central de Extranjeros siempre que el interesado acredite medios suficientes para la manutención y un seguro de enfermedad entre otros requisitos. *Vid.* Orden PRE/1490/2012, de 9 de

Los estatutos de residente de larga duración, larga duración-UE, y permanente (en adelante, residentes indefinidos)⁹⁴, a diferencia de otros tipos de autorizaciones como la residencia temporal, no es una potestad discrecional de la Administración, sino un derecho subjetivo de aquellas personas que configuren su ámbito de aplicación. Es decir, adquieren su estatuto de residentes indefinidos sin que la documentación que otorga la Administración tenga carácter habilitante o constitutivo⁹⁵, solo declarativo, sin perjuicio de la obligación de obtenerla y exhibirla cuando el interesado sea requerido para ello bajo pena de sanción por infracción administrativa leve (art. 13 en relación con el art. 37.10 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana). Comprobamos una equivalencia con la naturaleza del derecho a la nacionalidad que vimos anteriormente, aunque el margen de discrecionalidad en la adquisición por residencia, desvirtúa su naturaleza de derecho subjetivo.

1. Supuestos de adquisición, pérdida y recuperación

Para alcanzar el estatuto de residente indefinido (residentes de larga duración, de larga duración-UE y permanentes) se requiere, en principio, que el interesado haya residido legalmente en España durante cinco años de forma continuada (arts. 148.1 y 152. a) RLOEx. y art. 10.1 RD 240/2007). Si el interesado es titular de la Tarjeta azul-UE, se le exige que haya residido al menos los dos últimos años en España, aunque los otros tres haya residido en territorio-UE (art. 148.1 LOEx.). La legalidad en todos los casos debe estar acreditada por los correspondientes permisos temporales o inscripciones en el Registro Central de Extranjeros. Comprobamos una ostensible reducción de plazos respecto al régimen general de la adquisición de la nacionalidad por residencia fijado en diez años, aunque ya vimos que el mayor volumen de extranjeros se subsumen en los plazos reducidos de cinco, dos y un año. Por tanto, los iberoamericanos acceden antes a la nacionalidad española (dos años de residencia) que a la residencia indefinida, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad de origen.

En cuanto a las características de la residencia, las principales diferencias con el régimen de la nacionalidad radican en la cuantificación del tiempo de las ausencias de territorio español para el cómputo exigido, discrecionales para el régimen de la naciona-

julio, por la que se dictan normas para la aplicación del art. 7 del RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

⁹⁴ Vid. G. ESTEBAN DE LA ROSA «De la autorización de estancia y residencia. Artículo 32. Residencia de larga duración», J.L. MONEREO PÉREZ (Coord.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social* (LO 4/2000 y RD 557/2011), Comares, Granada, 2012, pp. 534-549.

⁹⁵ C. MOLINA NAVARRET *et.al.*, «La inmigración extranjera. Comentario sistemático al Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre», *Centro de Estudios Financieros*, Madrid, 2005, p. 107.



lidad (art. 22.3 Cc), delimitadas en el régimen de la residencia indefinida [arts. 148 1 y 2, 152a) RLOEX, art. 10.1 RD 240/2007], lo que supone mayor seguridad.

Una vez adquirida la nacionalidad, las ausencias del territorio español no tienen repercusión para los españoles si ellos no quieren, aunque sí para los extranjeros residentes indefinidos, independientemente de su voluntad que podrían ver extinguida su autorización.

De otro lado, sin consideración del tiempo de residencia, tienen derecho a solicitar la residencia indefinida no-UE: a) los extranjeros residentes temporales que sean beneficiarios de determinadas pensiones (art. 148.3 a y b). Ahora bien, aunque en estos casos la ley no exija un tiempo mínimo de residencia, es difícil no haber estado residiendo en España legalmente al menos cinco años para adquirir dichos derechos públicos; b) Los nacidos en España, que al llegar a la mayoría de edad hayan residido en territorio español de forma legal y continuada durante, al menos, los tres años consecutivos inmediatamente anteriores a la solicitud. Supuesto pensado para integrar a la segunda generación de extranjeros, pero del que se benefician también numerosas mujeres nacionales de terceros Estados y residentes en el extranjero que viajan a España para alumbrar a sus hijos como vimos anteriormente en la adquisición de la nacionalidad por residencia. Sin embargo, comprobamos que es mucho más difícil alcanzar el estatuto de residente indefinido que el de español, ya que en este último caso se requiere un solo año de residencia, pero puede ser el representante legal el que realice la solicitud, por lo que el plazo se cumple mucho antes de la emancipación; c) los extranjeros que hayan sido españoles de origen y hayan perdido la nacionalidad española, supuesto que permite recuperar la nacionalidad española con la misma facilidad o quizás más, que adquirir la residencia indefinida. Recordemos que el art. 26 Cc exime de la residencia para recuperar la nacionalidad española a los emigrantes y a los hijos de emigrantes. Y en los demás casos podrá ser dispensado por el Ministro de Justicia cuando concurren circunstancias excepcionales. Incluso aquellos españoles, los no originarios, a los que se les hubiera sancionado con la pérdida la nacionalidad (del art. 25 Cc) también podrán recuperarla con una habilitación, eso sí, discrecional, del Gobierno; d) los residentes que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores de forma consecutiva, supuesto en el que también es más fácil llegar a ser español que conseguir la residencia indefinida. Recordemos que el art. 22.2 c) Cc reduce a un año de residencia el derecho a solicitar la nacionalidad española a aquellas personas que hayan estado sujetas 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. Y el art. 21.3 c) Cc permite que la solicitud la realice el representante legal del menor de 14 años, por lo que no tendrían que esperar a la mayoría de edad para solicitar la nacionalidad española; e) los apátridas, refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria que se encuentren en territorio español y a quienes se les haya reconocido el respectivo estatuto en España. Aparecen aquí los beneficiarios de protección subsidiaria excluidos del

plazo reducido de los cinco años de residencia del régimen de la nacionalidad (art. 22.1 Cc), por lo que el estatuto de residente indefinido le resulta de especial protección; f) los extranjeros que hayan contribuido de forma notoria al progreso económico, científico o cultural de España, o a la proyección de España en el exterior. Volvemos a encontrar la puerta de entrada a la discrecionalidad que ya vimos en el acceso a la nacionalidad por similares motivos (art. 21 Cc) y cuya valoración dependerá del uso que se haga de ella.

Las solicitudes de autorización de residencia indefinida habrán de ser resueltas en el plazo de tres meses desde que tengan entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, transcurrido ese plazo se entenderán resueltas favorablemente (art. 149.4 RLOEX). El expediente de nacionalidad, sin embargo, se puede dilatar hasta el límite máximo de un año aun después de los recientes esfuerzos por acortar los plazos mediante la tramitación electrónica⁹⁶, previéndose además el silencio negativo en caso de no contestación (art. 11.3 RD 1004/2015).

Aunque las residencias indefinidas gozan de cierta estabilidad y de trato privilegiado (art. 57.5 b) LOEx.), no son ajenas a procesos administrativos de control del mantenimiento de las circunstancias del interesado y de renovaciones (arts. 150 y 154 RLOEX. y 14 del RD 240/2007), e incluso son susceptibles de su extinción, salvo excepciones, por ausencias del territorio español durante unos plazos expresamente regulados (art. 148.2 RLOEX. y 152 a) y art. 10.7 RD 240/2007), o por otras causas como haberse dictado una orden de expulsión (art. 166 RLOEX y 15 RD 240/2007). Inestabilidad inexistente cuando se adquiere la nacionalidad española con supuestos excepcionales de pérdida que vimos anteriormente. Se prevé asimismo, un régimen de recuperación de la residencia indefinida extinguida para la que se requieren similares requisitos que para la adquisición (Capítulo IV RLOEX).

2. Requisitos

Los arts. 149 y 153 RLOEX, y 12 y ss. RD 240/2007 regulan los procedimientos para la expedición de la documentación acreditativa de la residencia indefinida. En los dos supuestos de residencia indefinida del régimen general de extranjería, además de la documentación que acredite la identidad, el pago de las tasas, la escolarización de menores en su caso y la residencia anterior o la especial vinculación con España según el caso, se exige certificado de antecedentes penales o documento equivalente expedido por las autoridades del país de origen o del país o países en que haya residido durante los últimos

⁹⁶ Disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, y Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

cinco años, en el que no debe constar condenas por delitos previstos en el ordenamiento español [(art. 149.2 f)].

La residencia de larga duración-UE requiere, además, acreditar recursos fijos y regulares suficientes para su manutención (y, en su caso, la de su familia) provenientes de medios propios o de la realización de actividades laborales o profesionales, así como contar con un seguro de enfermedad público o privado concertado con una entidad aseguradora autorizada para operar en España [art. 152, b) y c)].

A diferencia de la adquisición de la nacionalidad por residencia, el interesado no tendrá que justificar el suficiente grado de integración en la sociedad española que, como vimos era imprescindible para ser español por residencia para lo que resultaba preceptiva la superación de dos pruebas, una lingüística y otra sociopolítica. Asimismo, la residencia indefinida tampoco exige prestar una declaración de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes, y, en algunos casos, la renuncia a la nacionalidad anterior, requisitos que también se exigen a los que adquieran la nacionalidad por residencia. Son requisitos que comprometen al Estado y al ciudadano y que deben ser exigidos a quienes deseen participar en el gobierno del Estado, aunque ponderados y equilibrados dentro de un formato de integración y no de exclusión. No parece razonable que alguien que quiere participar en la construcción democrática de un Estado no conozca la lengua⁹⁷ ni los principios constitucionales sobre los que se asienta dicho Estado, como no parece razonable que no se comprometa a respetarlos. En palabras de Häbermas, «*la ciudadanía democrática no necesita quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; pero (...), por encima de la pluralidad de formas de vida culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común*»⁹⁸.

En el caso de los ciudadanos-UE y de los nacionales de países con los que mantene- mos Acuerdos internacionales multilaterales o bilaterales, esa cultura política común, que son principios y valores, entendemos que ya han debido ser aceptados entre los Estados para que sus nacionales puedan participar recíprocamente en los gobiernos de ambos; en los demás casos creo que es necesario que se haga caso a caso mediante los controles que vimos con anterioridad. Ahora bien, atribuir los derechos de sufragio a la residencia indefinida o de larga duración tiene el peligro de gravar este estatuto con las mismas o equivalentes exigencias que vimos para el acceso a la nacionalidad para alcanzar un esta-

⁹⁷ Exigencia condicionante para el ejercicio de los derechos de participación para J. DE LUCAS, «Superar el vínculo de nacionalidad...» *cit.*, p. 30. Requisito que no parece ser relevante para los nacionales-UE que podrán ser no solo electores sino también elegibles sin que nadie controle las competencias lingüísticas del gobernante respecto del pueblo gobernado.

⁹⁸ J. HÄBERMAS, *Más allá del Estado Nacional*, Trotta, Madrid, 1997, p. 15.



tuto inseguro cuando con el mismo esfuerzo podría alcanzar mayor seguridad y estabilidad a través de la nacionalidad.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. En la actualidad, la nacionalidad española es el vínculo de mayor compromiso entre el Estado y el ciudadano. Es más estable para el sujeto que la residencia indefinida (de larga duración y de la larga duración-UE) o permanente. Permite también mayor libertad de movimiento, pero no es determinante para el disfrute de todos los derechos ni para la carga de numerosas obligaciones, vinculadas, en gran número, a la residencia del sujeto en España.

2. Los derechos de participación política y en particular el derecho de sufragio, quedan reservados, en primer lugar, a los españoles de origen (por atribución u opción), a los que se les presume su compromiso con una cultura política común desde su nacimiento o juventud. En segundo lugar, a los españoles no originarios (por residencia o por naturalización), a los que se les exigió: a) superar unas pruebas lingüísticas y socio-políticas de integración, b) superar las barreras de orden público, interés nacional y conducta cívica, c) comprometerse formal e individualmente con dicha cultura política común mediante promesa o juramento al Rey y a la Constitución, y, en algunos casos, d) renunciar *«formalmente»* a usar la nacionalidad anterior. Y en tercer lugar, a los extranjeros nacionales de países con los que existe un Acuerdo internacional multilateral, caso de la UE, o bilateral, en los demás casos, mediante los cuales los Estados asuman recíprocamente dicha política común.

3. El acceso a la nacionalidad española ha avanzado considerablemente en sus sucesivas reformas hacia la integración de los extranjeros, contando hoy con un régimen jurídico que, aunque complejo y excesivamente casuístico, ofrece un surtido menú de supuestos para alcanzar un estatuto de seguridad e integración del extranjero y de su familia. La aplicación práctica de dicho régimen por parte de la Administración es la que se ha encargado de su contención, corregida en última instancia por la Justicia.

4. El estatuto de residente indefinido o permanente, aun ofreciendo un elevado grado de estabilidad y de equivalencia de derechos con el de la nacionalidad, no está exento de controles, renovaciones e incluso de su extinción. En numerosas ocasiones, resulta más fácil acceder a la nacionalidad española que a la residencia indefinida, situación que se puede agravar si se enriquece este estatuto jurídico con el reconocimiento de los derechos políticos y en particular del sufragio. Agravamiento que no solo puede ser legal, mediante la incorporación de las exigencias de integración y compromiso propias de la adquisición de la nacionalidad por residencia o naturalización, sino también práctico, por el endurecimiento en la aplicación e interpretación de dichos requisitos por parte de la Administración según las consignas políticas del momento. De aquí que exista el riesgo



de que una ampliación cualitativa del estatuto de residente indefinido (por el reconocimiento añadido del derecho de sufragio) pueda terminar perjudicando la expansión de las políticas de integración.

5. Una opción de *lege ferenda* consistiría en vincular los derechos de sufragio a la residencia indefinida y permanente, pero con carácter opcional para el interesado. De tal manera que, si el extranjero deseara optar por la integración política plena, se debería someter a las exigencias añadidas de integración, conducta y compromiso que vimos para la adquisición de la nacionalidad por residencia. Quien no quisiera, en cambio, podría disfrutar de la igualdad con los españoles en todos los demás derechos. Esta opción permitiría mantener el estatuto privilegiado de residente indefinido actualmente vigente, sin agravarlo más. El Estado contaría con una población más integrada, con derechos políticos incluidos, para aquellos extranjeros que lo deseen y hayan superado las pruebas de control, pero menos comprometida que con los nacionales, ya que su vínculo, siendo fuerte, no es definitivo y puede verse extinguido por las razones legalmente previstas. En contrapartida, el extranjero no tendría que renunciar a su nacionalidad de origen, lo que a algunos les supone un gran incentivo sobre todo emocional por el carácter meramente formal de la renuncia. Sin embargo, es una propuesta de escasa relevancia práctica, porque pocos extranjeros se someterían a dichos controles a cambio solo de los derechos de sufragio, y sobre todo, porque con el mismo esfuerzo accederían a la nacionalidad y por ende a un estatuto más estable, seguro y de mayor libertad personal.

6. Una segunda opción consistiría en mantener el estatuto de residente indefinido o permanente con el alto grado de estabilidad, seguridad y equivalencia de derechos con los españoles reconocidos en la actualidad, sin agravarlo con más exigencias. En contrapartida, flexibilizar el acceso a la nacionalidad española mediante una reducción de los años de residencia del régimen general de diez a cinco, podría conllevar un aumento del número de ciudadanos totalmente integrados, con un fuerte compromiso estatal, que afianzaría el sentimiento de pertenencia de aquellos que contribuyen al desarrollo de su comunidad de residencia. Sin embargo, se antoja una opción discordante con unos tiempos en que prima la flexibilidad y donde pocos compromisos son definitivos. Vivimos en una sociedad que está más cerca del estatuto *líquido* de residente que del más sólido de la nacionalidad, por lo que, si hay que aunar esfuerzos en pro de la integración de los extranjeros, hagámoslo de forma más posibilista, dentro del formato flexible y más manipulable de la residencia indefinida. Seguramente tendrá más éxito que el de la integración a través de la nacionalidad, con el riesgo de que pueda empezar a quedar congelada ésta solo para algunas élites. Contener las exigencias legales que se añadan al estatuto de residente indefinido o permanente y las interpretaciones restrictivas de la Administración para su concesión será... la segunda parte de la batalla.

**TITLE**

NATIONALITY TO RESIDENCE AND VICEVERSA. FINDING THE BEST LEGAL STATUS FOR THE EXERCISE OF RIGHTS FOREIGN SUFFRAGE

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. NATIONALITY. 1. Different Spanish people: nationality by birth and non-natives. 2. Modes of Spanish nationality acquisition: 2.1. *Voluntarily acquisition or right to opt for Spanish nationality.* 2.2. *Voluntarily acquisition or Granting of Spanish citizenship due to residence or naturalization.* 2.3. *Legal requirements.* 2.4. *Involuntary Spanish nationality' attribution or the right and obligation to be Spanish.* 2.5. *Acquisition of Spanish nationality by possessing a status or the right to consolidate.* III. LOSS AND REACQUISITION OF SPANISH NATIONALITY. IV. LONG TERM AND PERMANENT RESIDENCE. 1. Cases of acquisition, loss and reacquisition. 2. Requirements. V. CONCLUSIONS AND PROPOSALS.

KEY WORDS

Spanish nationality; Foreigner; Fundamental rights; Political rights; Political rights; Long term residence; Permanent residence; Vote.

ABSTRACT

This research is about the legal framework of Spanish nationality in relation to long term or permanent residence, depending of being foreigners from third Estates in the first case, foreigners from UE or being from associates countries, in the second case. The objective is to verify the scale of security, flexibility and easy access or lost of already stated legal links, as well as its differences as far as legal statute of each one of them is concerned. That will allow appreciate if the equal rights between resident-foreigners and Spanish people, political rights included, even attending to a high human development's rate of the State, turn out always positive for the politics of integration of the foreigners.

Fecha de recepción: 13/04/2016

Fecha de aceptación: 05/05/2016