



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

III LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

10 de noviembre de 1988

Núm. 129-1

PROPOSICION DE LEY

122/000112 Reforma del Código Civil en materia de Nacionalidad.

Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000112.

Autor: Grupo Parlamentario Socialista.

Proposición de Ley de Reforma del Código Civil en materia de Nacionalidad.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de noviembre de 1988.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista tengo el honor de dirigirme a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Re-

glamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente proposición de Ley de Reforma del Código Civil en materia de Nacionalidad.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de noviembre de 1988.—El Portavoz.

ANTECEDENTES

La Ley 51/1982 de 13 de julio, ha regulado de un modo total y «ex novo» el régimen de la nacionalidad española, con la finalidad fundamental de desarrollar el artículo 11 de la Constitución. El resultado, sin embargo, no es muy satisfactorio, habiendo demostrado su aplicación práctica que existen importantes lagunas de regulación, notorias rigideces de procedimiento y soluciones escasamente ajustadas a la realidad.

El proyecto de Ley de reforma que ahora se motiva afronta tales situaciones y deficiencias, dando para ello respuestas precisas y sencillas. Las soluciones propuestas afrontan las lagunas, deficiencias y contradicciones puestas de manifiesto en la actuación ordinarias de los órganos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, como más directamente comprometidos en la resolución de expedientes en materia de nacionalidad, así como los defectos denunciados, en casos particulares de sus respectivas competencias, por la Institución del Defensor del Pueblo, por el Instituto de la Mujer y por las secciones de asuntos de emigración de determinadas organizaciones sindicales.

Sin perjuicio de señalar, en los comentarios particulares a cada artículo, las modificaciones introducidas, conviene desde ahora, dejar constancia de cuáles son los principios inspiradores de la reforma y de los grandes problemas a los que se da solución.

I. Un punto especialmente criticable de la Ley de 1982, común por otra parte a las reformas anteriores, es la ausencia de disposiciones transitorias, totalmente imprescindibles cuando la nueva regulación introduce tantas y tan diversas novedades. Ante el silencio del legislador no hay más remedio, como tesis general, que acudir al principio de irretroactividad de las leyes del artículo 2.3 del Código Civil. Esta conclusión conduce a consecuencias injustas, cuando se trata de aplicar la novedad del artículo 17, 1.º del Código Civil, que declara la españolidad de origen de los hijos de madre española: pues, en efecto, como por lo arriba dicho, la novedad no puede tener efecto retroactivo, solamente podrán ser considerados españoles de origen los hijos de madre española nacidos después de la entrada en vigor de la nueva ley de 1982. Esta solución que puede conducir a la inexplicable situación de coexistencia de hijos, españoles y extranjeros, nacidos de la misma madre española, con estatutos jurídicos distintos determinados por el dato del momento del nacimiento, constituye además una discriminación por razón de sexo, en nada concorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 32 de la Constitución.

La disposición transitoria segunda de la Ley atribuye a tales hijos nacidos de madre española con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 13 de julio de 1982, un derecho de opción a la nacionalidad española, no sometido a plazo de caducidad. Se considera más justa esta solución —la declaración de voluntad del interesado— que la atribución automática y «ex lege» de la nacionalidad española, que podría perjudicar al estatuto ostentado conforme a la nacionalidad actual de optante.

II. En la Ley de 13 de julio de 1982 no hay precepto alguno que faculte al representante legal de un incapacitado para optar por éste por la nacionalidad española ni para solicitarla por concesión, aunque hayan adquirido esta nacionalidad, por cualquier vía legal, los padres y representantes legales del incapaz. Las resoluciones de la Dirección General de los Registros de 18 de septiembre de 1986 y 8 de abril de 1987 apuntaron como posible situación a esta anómala situación, que los padres por naturaleza optasen a su propio hijo incapacitado, para que éste llegase a ser español por aplicación del artículo 18 del Código Civil. Sin embargo, esta solución además de seguir un camino oblicuo, en la actualidad se muestra inviable, dado que el nuevo artículo 175.3.1.º del C.c. prohíbe taxativamente la adopción de un descendiente.

En el proyecto de Ley, los nuevos artículos 20 y 21 del C.c. permiten que sea el representante legal del incapacitado el que formule la declaración de opción a la nacionalidad española y el que solicite la concesión de la nacionalidad por residencia y por carta de naturaleza. En tales casos, en garantía de los intereses del incapacitado, es preciso introducir algún tipo de mecanismo público de in-

tervención a través del cual se aprecie la conveniencia para aquél de la nueva nacionalidad. Así, tanto la opción como las naturalizaciones por residencia a carta de naturaleza requerirán autorización judicial, previo dictamen del Ministerio Fiscal, que se concederá, en acto de jurisdicción voluntaria, por el propio Encargado del Registro (Juez o Cónsul).

III. La independencia familiar en materia de nacionalidad consagrada en 1975 para el matrimonio ha alcanzado a las relaciones paterno-filiales. Pero este principio, en combinación con lo dispuesto en el actual artículo 19 del Código civil, conduce a consecuencias carentes de explicación: al no ser posible la naturalización colectiva, naturalizado español un extranjero, sus hijos menores de 14 años seguirán siendo extranjeros; tan sólo a partir de los 14 años, esos hijos podrán optar por la nacionalidad española, asistidos por sus representantes legales. Por otra parte, tratándose de naturalización por carta de naturaleza y por residencia, los menores de edad no podrán solicitarla de conformidad con los vigentes artículos 21 y 22 del C.c., sino a partir de los 14 años en la primera, y a partir de la emancipación, en la segunda.

No hay obstáculo alguno para que un menor acceda a la nacionalidad española por naturalización, cuando en el peticionario concurren las circunstancias expresadas en la Ley. De manera semejante a lo dispuesto para los incapaces, los artículos 20 y 21 del C.c., en la redacción propuesta en el proyecto, establecen las previsiones necesarias para que el representante del menor pueda formular la declaración de opción y la solicitud de naturalización.

Se entiende con ello que, si actos de contenido patrimonial realizados por el representante del menor precisen de autorizaciones judiciales, con arreglo a la ley, con mayor motivo, actuaciones que van a afectar decisivamente al estatuto personal del menor requieran para su plena eficacia una autorización pública que pondere la conveniencia para el menor de la nueva situación pretendida. Esa necesidad ha de conciliarse con la exigencia de rapidez de sustanciación y resolución del expediente de nacionalidad.

IV. Se mezclan en el actual artículo 23 del C.c., relativos al régimen de pérdida de nacionalidad española, criterios distintos. El criterio general es el de pérdida de la nacionalidad española concurriendo la adquisición voluntaria de otra nacionalidad, la residencia durante 3 años fuera de España y la condición de emancipado del adquirente (principio de nacionalidad débil). Como excepción, no se produce la pérdida cuando se justifique que la adquisición de la nacionalidad extranjera se produjo por razón de emigración.

Sin embargo, cuando se trate de menores de edad que ostenten durante su menor edad una nacionalidad extranjera, sólo perderán la nacionalidad española cuando renuncien a ella expresamente una vez emancipados (principio de nacionalidad fuerte).

Este doble régimen de pérdida es productor de consecuencias difícilmente justificables: el mayor de edad que adquiere voluntariamente otra nacionalidad, pierde la es-

pañola con la residencia durante tres años en el extranjero, y otro español, esta vez menor de edad, que adquiere durante su minoría otra nacionalidad no pierde nunca la nacionalidad española, a menos que renuncie a ella expresamente, una vez emancipado.

Por otra parte, la aplicación del concepto de emigrante y del régimen de conservación de la nacionalidad española por razón de emigración plantea notables dificultades: el concepto mismo de «emigrante» es difuso; no es certero que los hijos de emigrantes nacidos en el extranjero y residentes durante toda su vida en el extranjero deban ser considerados también emigrantes, a los efectos de aplicación del régimen privilegiado de estos últimos; no hay un plazo, legalmente establecido, durante el cual pueda formularse la declaración de conservación, que indudablemente, por constituir una excepción de una regla general, ha de quedar sujeto a plazo de caducidad.

El proyecto instaura un régimen de pérdida de la nacionalidad española que dificulta enormemente su pérdida, y que en cierta medida, supone la generalización del estatuto privilegiado que actualmente disfruta el emigrante. Pese a la adquisición o aceptación voluntaria de otra nacionalidad, el emigrante y sus hijos pueden evitar la pérdida de la nacionalidad española, mediante una simple declaración expresa de conservación, formulada en un plazo de 3 años, a contar desde aquella adquisición o desde la emancipación.

V. La adquisición de la nacionalidad española por opción, residencia y carta de naturaleza y la recuperación de la misma exigen, como requisito constitutivo, la renuncia ante el Encargado a la nacionalidad anterior. El requisito, reducido en muchos casos, a una pura declaración protocolaria es demostrativo de una excesiva «patrimonialización» del ciudadano por el Estado, que parece exigir la presencia de un único vínculo político de pertenencia a su comunidad nacional, de espaldas a los fenómenos de la multinacionalidad de un mundo abierto. Si se tiene en cuenta, además, que pese a la renuncia, ordinariamente el Estado extranjero considera al nuevo español como todavía perteneciente a su comunidad nacional, se constatará lo ocioso del requisito. Y si a ello se añade que el requisito queda eliminado cuando el que recupera la nacionalidad española la perdió por razón de emigración con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 13 de julio de 1982 (disposición transitoria de esta última), no se comprende su mantenimiento para el régimen general de la recuperación del artículo 26 del Código civil.

El proyecto prescinde del requisito de la renuncia a la nacionalidad extranjera, tanto en la adquisición (artículo 23 del C.c.) como en la recuperación de la nacionalidad española (artículo 26 del C.c.).

VI. Otros puntos de la reforma son: la determinación de un período mínimo de convivencia matrimonial con español o española para acogerse al privilegiado plazo de un año de residencia para la naturalización; y ciertos perfeccionamientos técnicos como la supresión de las dispensas (impropiamente denominadas obligatorios), para la recuperación de la nacionalidad.

Entrando en el examen del articulado del Código civil que se propone, se destacarán, al hacer el comentario de

cada uno de los artículos, las novedades que representan en comparación con la legalidad vigente.

Artículo 17

Este precepto experimenta varias modificaciones: La expresión «adscritos al servicio diplomático o consular» del actual artículo es reemplazada por la de «funcionario diplomático o consular acreditado en España», que además de ser más precisa técnicamente, circunscribe con mayor propiedad el ámbito de la excepción y evita interpretaciones que la desvirtuarían (por ejemplo, un empleado como cocinero en una Embajada está adscrito al servicio diplomático, pero no es miembro de la misión diplomática, entendido en sentido estricto). Igualmente, la conjunción disyuntiva «o» en la expresión «hijos de padre o madre extranjeros» es sustituida por la conjunción copulativa «y», evitando que el hijo de padre o madre españoles casados con diplomático extranjero que vive en España sea de peor condición que el hijo de matrimonio con persona extranjera que no sea diplomática.

Además de estos retoques técnicos, el nuevo artículo 17 del Código civil intenta solucionar el problema de los nacidos en España cuya filiación no puede inscribirse en el Registro municipal competente. La expresión «filiación desconocida» si se la equiparaba con «filiación no inscrita» podía conducir al reconocimiento de la nacionalidad española en favor de hijos de extranjeros por la sola circunstancia de que la filiación no estuviere inscrita, aunque resultara debidamente probada.

Especial comentario merece el último párrafo de este artículo 17. Su finalidad fundamental radica en evitar los cambios bruscos de nacionalidad como consecuencia de ciertos hechos o determinaciones de filiación sobrevenidas, con posterioridad a la atribución de la nacionalidad extranjera. Se estima que la atribución automática de la nacionalidad española por filiación o por nacimiento en España es una consecuencia perturbadora para el interesado, cuando tales hechos se descubren después de dieciocho años de edad, por afectar entonces a personas cuya vinculación con España es inexistente o muy escasa. Ahora bien, tales circunstancias han de ser tenidas en cuenta, por representar vínculos especiales de conexión con España o con un español, mediante el reconocimiento a los interesados de un derecho de opción a la nacionalidad española.

Artículo 18

Este precepto encuentra la misma fuente inspiradora que el párrafo último del anterior artículo del Código civil: evitar cambios bruscos de nacionalidad. Cuando una persona viene utilizando la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y con base en un título de adquisición inscrito en el Registro Civil, la impugnación y destrucción del título de atribución de aquélla no puede conllevar la nulidad con efecto retroactivo de la naciona-

lidad española adquirida. Para evitar ese resultado, el precepto introduce una forma de adquisición de la ciudadanía española por usucapión, lo que no es una novedad en el Derecho comparado europeo.

Artículo 19

La filiación adoptiva, cuando el adoptante es español, atribuye la nacionalidad española, si el extranjero adoptado es menor de dieciocho años. Si es mayor de dieciocho años —supuesto verdaderamente excepcional en la nueva regulación de la adopción, según Ley de 11 de noviembre de 1987—, la adopción no debe afectar al estatuto de independencia jurídica que conlleva la mayoría de edad, sin perjuicio de que la convivencia con familia española sea tenida en cuenta para acortar el plazo de residencia en España (1 año) que habilita a pedir la nacionalidad española por residencia.

Artículo 20

Son muy importantes las novedades que en el régimen de la opción introduce el nuevo artículo 20 del Código civil.

Primeramente, el proyecto rescata una norma de la Ley de 15 de julio de 1954 (antiguo artículo 18, apartado 2.º) que fue suprimida por la Ley de 13 de julio de 1982, atribuyendo derecho a optar a la nacionalidad española a los nacidos de padre o madre originariamente español. El cambio de criterio encuentra justificación en la necesaria protección a los emigrantes y a sus descendientes y solución radicalmente el problema de los hijos de emigrantes nacidos en el extranjero y residentes allí toda su vida, que no eran considerados emigrantes, a los efectos de conservación de la nacionalidad española conforme a la Ley de 1982.

En segundo lugar, y como ya se ha señalado al enunciar las líneas generales de este proyecto, colmando una laguna de la legislación actual, los menores de catorce años y los incapacitados podrán optar a la nacionalidad española, a través de su representante legal, que formulará por aquéllos la pertinente declaración. Acto de tan singular trascendencia (determinante de la Ley personal del sujeto) ha de estar rodeado de las cautelas necesarias que aseguren que la nueva nacionalidad es conveniente para el menor o para el incapacitado. Si, en efecto, actuaciones de contenido patrimonial, y por tanto, de menor relieve que el acto adquisitivo de la nacionalidad española precisan, cuando se realizan por el representante legal del menor o incapaz, intervención judicial, la opción a la ciudadanía, formalizada también por el representante legal del interesado, necesita también una autorización judicial. Por razones de economía y para no obstaculizar ni demorar la tramitación del expediente de nacionalidad, la autorización de la opción se encomienda al propio Encargado del Registro, quien, en acto de jurisdicción voluntaria, y previo informe del Ministerio Fiscal, decidirá

sobre la conveniencia de la opción para el menor e incapacitado.

Finalmente, el sometimiento a la tutela de un español no se considera vínculo suficiente para permitir la adquisición por opción, sin perjuicio de lo que sea a los efectos de adquisición por residencia abreviada de un año.

Artículo 21

Con precedente en leyes anteriores, el nuevo artículo 21 regula conjuntamente la naturalización por residencia y por obtención de carta de naturaleza.

La novedad más significativa afecta a los menores e incapacitados, ya que éstos podrán acceder a la naturalización en virtud de petición formulada por sus representantes legales. En virtud de razonamiento parecido al utilizado para la opción, se habilitan cauces para valorar la conveniencia para el menor e incapacitado del nuevo estatuto que se pretende adquirir.

El último párrafo del precepto confiere rango legal a la eficacia de un plazo de caducidad contemplado en el artículo 224 del Reglamento de la Ley del Registro Civil.

Artículo 22

Los plazos de residencia en España que habilitan para que los interesados puedan pedir y obtener la concesión de la nacionalidad española son de diez, cinco, dos y un año. El segundo de ellos constituye una interesante novedad para la que se ha tenido en cuenta, en favor de los refugiados o asilados políticos, el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951, ratificado por España en 1978. En la regulación del plazo más abreviado de un año apuntan las siguientes variaciones:

— Se ha suprimido el plazo abreviado de residencia para los nacidos de padre o madre originariamente españoles, porque en el nuevo texto legal, la situación de estos últimos queda contemplada como supuesto de hecho para optar por la nacionalidad española.

— En evitación de los denominados matrimonios de complacencia, contraídos por extranjeros con la única finalidad de gozar artificialmente de un abreviado plazo de residencia, se exige ahora que el solicitante, en el momento de la petición, no se halle separado, legalmente o de hecho, del cónyuge español. Criterio que se extiende también a las situaciones de viudedad.

— Se ha contemplado la situación de tutela o acogimiento, en cuanto expresiva de una especial relación de convivencia y vinculación a una familia española, como suficiente para justificar la aplicación de un régimen de plazo abreviado de residencia.

Pero la modificación más importante que cierra este precepto se encuentra en la definición de las características que han de reunir la residencia: si en la actualidad esa residencia ha de ser legal, ininterrumpida e inmedia-

tamente anterior a la petición, en el texto proyectado, manteniendo la continuidad e inmediatez, se exige tan sólo que el peticionario disfrute de residencia legal, en el momento de la petición, pudiendo acreditar la residencia anterior por otros medios distintos del documento o permiso de residencia extendido por la Autoridad gubernativa. Con ello se quiere dar solución a supuestos, realmente muy frecuentes en la práctica, de interrupciones o vacíos de la residencia legal que son debidos, unas veces a negligencia o irregularidades imputables a los interesados, otras a dificultades burocráticas, pero que, en cualquier caso, ocasionan consecuencias (la denegación de la nacionalidad) que no guardan proporción con la falta o irregularidad cometida, y que obligan a los interesados a reiniciar el período de cómputo de residencia legal (en muchos casos, por las condiciones subjetivas del peticionario, será imposible completar un nuevo plazo).

Con el régimen que se propone (residencia legal al tiempo de la solicitud y la anterior, continuada e inmediatamente anterior, legal o de hecho), se busca un punto intermedio entre la situación actual y la contemplada por la legislación anterior a la reforma de 1982. Lo verdaderamente importante es que el peticionario sea residente legal (y no se halle en la clandestinidad) cuando pide la nacionalidad; con ello, las Autoridades gubernativas podrán seguir teniendo un control previo sobre las situaciones de residencia de los extranjeros.

Artículo 23

Contempla los requisitos comunes a la opción, carta de naturaleza y residencia. La adquisición derivativa de la nacionalidad española reclama, en todo caso, una declaración de voluntad del interesado, complementada con la fórmula de juramento y obediencia y con la inscripción de la adquisición en el Registro Civil. El juramento y la declaración de obediencia por considerarse actos personalísimos, no podrán prestarse a través de representantes, de modo que aquellos que carezcan de la capacidad para realizar aquellos actos (menores de catorce años e incapacitados, conforme a la sentencia judicial de incapacidad) quedan exonerados de cumplir el requisito de promesa o juramento.

La novedad más relevante que introduce este precepto consiste en la supresión del requisito de renuncia a la nacionalidad extranjera. Se ha razonado suficientemente, en las consideraciones generales de esta memoria, sobre las causas que motivan dicha supresión.

Artículo 24

Este es uno de los preceptos más importantes del proyecto. En él se clarifica, de un lado, el momento en que tiene lugar la pérdida de la nacionalidad española por adquisición de otra nacionalidad (lo que es primordial por razones de seguridad jurídica para la determinación del estatuto personal del interesado) y, de otro lado, se establece un régimen unitario para la adquisición voluntaria

y para la aceptación, también voluntaria, de otra nacionalidad, pues han de ser de igual condición el que, estando emancipado, se naturaliza en el extranjero y quien, una vez emancipado y ostentando otra nacionalidad desde antes, se desentiende de la nacionalidad española y utiliza exclusivamente la otra ciudadanía. Ahora bien, la necesaria protección a los emigrantes se tiene en cuenta para permitir a éstos, y también a sus hijos, nacidos dentro o fuera de España —aspecto este último que constituye una importante novedad— evitar la pérdida declarando su voluntad de conservar la nacionalidad española antes de que transcurra un plazo de tres años. Se estima que este término es lo suficientemente amplio para que el interesado pueda en cada caso adoptar la decisión que más le convenga.

El régimen que se establece es, pues, respetuoso con la voluntad de los particulares, pero combina este criterio con el principio de seguridad jurídica, primordial en materias relacionadas con el estado civil de la persona.

Artículo 25

En cuanto a los casos especiales de pérdida de nacionalidad española por quienes no sean españoles de origen, se mantienen los criterios actualmente imperantes, pero con la particularidad de que los supuestos de «falsedad, ocultación o fraude» en la adquisición de la nacionalidad española se contemplan como hipótesis de nulidad de la adquisición más que como causas de pérdida, ya que no puede perderse lo que, por vicios sustanciales del proceso adquisitivo, no se ha adquirido nunca.

Artículo 26

El régimen de recuperación de la nacionalidad española experimenta un notable aligeramiento de requisitos y trámites, que contribuye a facilitarla enormemente. Repárese en la fuerza que conjuntamente ejercen este régimen de recuperación y el de pérdida ya comentado, en el sentido de favorecer la conservación de la nacionalidad española.

Por lo que se refiere a los requisitos, desaparece el tiempo de residencia y sólo se exige que ésta sea legal al tiempo de la recuperación. Es además disponible el requisito por decisión discrecional del Ministro de Justicia, cuando concurren circunstancias excepcionales. Y la dispensa se concede «ex lege» para los emigrantes y sus hijos.

El aligeramiento de trámites ociosos se concreta en la supresión de las dispensas obligatorias (por representar una contradicción intrínseca).

Disposiciones transitorias

Se cierra el proyecto con cuatro disposiciones transitorias, con las que se desea evitar los delicados problemas de Derecho intertemporal que ha planteado su reiterada

ausencia en las sucesivas reformas del Código civil en materia de nacionalidad.

La primera de ellas establece el principio de irretroactividad de las leyes, disponiendo que quienes hayan adquirido o perdido la nacionalidad española conforme a la legislación anterior, mantienen tal condición.

Este principio general queda luego matizado por las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, basadas en el propósito de favorecer la adquisición y recuperación de la nacionalidad española. En efecto, la segunda está especialmente pensada para los hijos de madre española nacidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 13 de julio de 1982, que podrán adquirir la nacionalidad española en virtud de opción, ejercitable durante toda su vida.

La disposición transitoria tercera contempla la situación de los hijos de madre o padre originariamente españoles disponiendo la rehabilitación o alargamiento, según los casos, del plazo de opción para adquirir la nacionalidad española, cuando a la entrada en vigor de la ley hubiere transcurrido, en todo o en parte, el plazo previsto para la opción en el artículo 20 del Código civil.

La cuarta disposición transitoria encierra una verdadera «amnistía» en materia de nacionalidad, facilitando una necesaria clarificación en asuntos tan trascendente para el estado civil y objeto de reformas superpuestas y no siempre concordantes en sus principios inspiradores. Para todos aquellos que hubieren perdido la nacionalidad española por aplicación de la legislación anterior, es posible la recuperación sin más requisitos que una declaración expresa (a formular en el plazo de cinco años a contar desde la entrada en vigor de la Ley) del interesado, seguida de la inscripción de la recuperación en el Registro Civil. Se mantiene, no obstante, la habilitación discrecional del Gobierno para los que no hayan cumplido el servicio militar español. Nótese que este servicio puede cumplirse fuera de España ante el Cónsul respectivo, o bien en los ejércitos extranjeros, como así lo permiten diversos tratados internacionales suscritos por España.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las normas que regulan la nacionalidad son para cada Estado de una importancia capital, pues delimitan el elemento personal insustituible de aquél. Este carácter fundamental de las normas exige, más aún que en cualquier otra disposición legal, la claridad y coherencia de criterios, de tal forma que la Administración pueda saber en todo momento quiénes son sus ciudadanos y que éstos no se vean sorprendidos por la aplicación o interpretación de preceptos oscuros o contradictorios. El propósito de la presente Ley es precisamente acabar con las dificultades hermenéuticas que ha planteado la Ley 51/1982, de 13 de julio, y establecer un sistema más armónico y claro, tanto en sus principios como en su aplicación práctica.

Se respetan, desde luego, las líneas esenciales de la regulación de 1982, en cuanto ésta tuvo en cuenta, como no podía ser de otro modo, los preceptos de la Constitución

española y, sobre todo, su artículo 11, dedicado específicamente a la materia. No se observarán, pues, grandes diferencias en los principios inspiradores de la adquisición originaria y sobrevenida de la nacionalidad española, o de su pérdida, conservación y recuperación, pero en cada uno de estos grandes apartados se ha procurado corregir una serie de deficiencias, lagunas y contradicciones, denunciadas por la experiencia.

Así, en la atribución de la nacionalidad española de origen, el nuevo artículo 17 del Código civil, además de otros retoques técnicos, busca solucionar el problema de los nacidos en España, cuando su filiación no pueda, por muy diversos motivos, inscribirse en el Registro Civil Municipal competente. Para que la nacionalidad española sea atribuida a esas personas es preciso, no sólo que el nacimiento haya ocurrido, o así se presuma, en territorio español, sino que también en la filiación no esté acreditada conforme a lo previsto en el artículo 113 del Código. La expresión «filiación desconocida» se prestaba a equívocos si se la equiparaba con «filiación no inscrita» pues no ha de ser español el hijo de padres extranjeros y que siga la nacionalidad de éstos por la sola circunstancia de que la filiación, aunque probada legalmente, no figure en el Registro.

Mención especial merece el último párrafo del artículo 17, que difiere radicalmente del hasta ahora vigente. Se estima que la atribución automática de la nacionalidad española por filiación o por nacimiento en España es una consecuencia excesiva, y perturbadora muchas veces para el interesado, cuando tales hechos se descubren después de los dieciocho años de edad, por poder afectar entonces a personas cuya vinculación con España sea inexistente o muy escasa. Más respetuoso con la realidad y con el interés del afectado es limitar el derecho de éste a una eventual adquisición de la nacionalidad española por opción.

Este criterio de evitar cambios bruscos y automáticos de la nacionalidad de una persona es el que inspira la redacción del nuevo artículo 18. Si llega a demostrar que, quien estaba beneficiándose de la nacionalidad española «iure sanguinis» o «iure soli», no era en realidad español al ser nulo el título de atribución respectivo, no parece justo que la eficacia retroactiva de la nulidad se lleve a sus últimas consecuencias en materia de nacionalidad. Para evitar este resultado se introduce una nueva forma de adquisición de la ciudadanía española por usucapión, lo que no es una novedad en Derecho comparado europeo. La usucapión requiere también en este caso las condiciones tradicionales de justo título, prolongación de la posesión durante cierto tiempo y buena fe. Este último requisito, por cierto, debe conectarse con el apartado 2 del artículo 25 y de su relación resulta con claridad que la usucapión podrá beneficiar también en ciertos casos a los que adquieran la nacionalidad española después de su nacimiento.

En la regulación de la opción se mantiene, como uno de los presupuestos para su ejercicio, el caso de quien esté o haya estado sujeto a la patria potestad de un español. Una vez suprimida desde 1982 la adquisición por dependencia familiar, la sola voluntad de los interesados es el

camino indicado, si se formula en ciertos plazos, para que consigan la nacionalidad española los hijos de quienes la hayan adquirido de modo sobrevenido. En cambio, no se ven motivos suficientes de conexión con España para que esa sola voluntad baste para que beneficie la opción a los sujetos a la tutela de un español. Por ello, esta hipótesis pasa a integrar uno de los casos de plazo abreviado de residencia de un año en territorio español, si bien se formula con una expresión más amplia que comprende las instituciones semejantes de protección españolas y extranjeras. Por lo demás, se suprimen en la opción las referencias a su mecánica registral, perfectamente regulada por las normas generales de la legislación del Registro Civil; se señalan con mayor precisión los plazos de caducidad para su ejercicio; se elimina el requisito de la renuncia a la nacionalidad extranjera —lo mismo que se hace en todos los demás supuestos de adquisición sobrevenida y de recuperación—, por constituir hasta ahora un simple formalismo sin significado propio y especialmente molesto para el interesado, y se permite, en fin, que el representante legal del menor de catorce años o del incapacitado pueda optar en nombre de éstos. Esta última posibilidad viene a colmar un vacío de la legislación anterior y remediar una situación injusta, pues no es comprensible que no existan términos hábiles para que una persona, incapaz para emitir por sí una declaración de voluntad, no pueda adquirir la nacionalidad española que, quizá, es ya la de todos sus familiares. En cualquier caso esta opción en nombre de otro por suponer un cambio profundo de su estado civil queda sujeta a una autorización judicial, previo dictamen del Ministerio Fiscal, como ocurre ya en otros muchos casos de intervenciones semejantes del menor o incapaz.

Una última novedad que aparece en la opción es que se extiende a las hipótesis de los nacidos de padre o madre originariamente español (y nacido en España), lo que supone resucitar (en parte) una norma que había quedado derogada en 1982. Se ha estimado, en efecto, que la protección a los emigrantes y a sus descendientes imponía este cambio de rumbo.

Este criterio de protección a los emigrantes españoles y a sus hijos es el que inspira toda la formulación del nuevo artículo 24, con la que se quieren resolver los graves problemas interpretativos a que daba lugar la regulación anterior de la pérdida de la nacionalidad española por adquisición de otra nacionalidad. No existen ya regímenes radicalmente diversos en atención a la sola circunstancia de la edad del interesado en el momento en que adquiere la nacionalidad extranjera. El plazo que se establece de tres años corre por igual para unos y otros, aunque su momento inicial de cómputo haya de diferir, y el término es lo suficientemente amplio como para que antes de que transcurra puedan conservar su nacionalidad los emigrantes y sus hijos que lo deseen. La pérdida, pues, depende de su voluntad y el hecho de que en todo caso se exija la residencia habitual en el extranjero responde a la finalidad de evitar declaraciones de pérdida formuladas en España, que admitía la legislación que ahora se deroga y que podían envolver propósitos cuasifraudulentos.

Se respeta, en fin, como no podía ser de otro modo, el régimen especial de pérdida establecido por la Constitución, respecto de los españoles de origen que adquieren la nacionalidad de países particularmente vinculados con España, según una lista que no difiere de la que ya había fijado el artículo 23 del Código en su anterior redacción.

Por lo demás, la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza y por residencia se mantiene con sus rasgos tradicionales. Hay, no obstante, algunas variaciones de fácil explicación, como la posibilidad de que, con las debidas garantías, puedan menores e incapaces acogerse a una u otra forma de concesión, o la exigencia de que el matrimonio responda o haya respondido a una situación normal de convivencia entre los cónyuges, para que el extranjero se beneficie con un plazo breve de residencia de la nacionalidad española de su consorte.

El régimen de la recuperación sigue igualmente los criterios hasta ahora vigentes, pero con una simplificación de sus requisitos que resulta patente con el simple cotejo de los respectivos textos. Es de destacar en este punto la eliminación de las extrañas dispensas obligatorias del requisito de la residencia legal en España.

La presente ley no sería completa si no estuviera acompañada de las disposiciones transitorias oportunas. La ausencia de normas de este carácter ha originado siempre gravísimos problemas de Derecho intertemporal en las sucesivas reformas del Código civil en materia de nacionalidad. El defecto queda ahora corregido a través de unas reglas que, partiendo de la consecuencia más directa del principio general de irretroactividad de las leyes (disposición primera), lo matiza a continuación con otros preceptos basados en el propósito de favorecer la adquisición y la recuperación de la nacionalidad española para situaciones producidas con anterioridad (disposiciones segunda, tercera y cuarta). No es necesario resaltar que la opción y la recuperación previstas podrán ejercitarse, sin duda, para mayor seguridad del estado civil del interesado que no sabrá, quizá, si ha adquirido o ha perdido la nacionalidad.

Con estas disposiciones transitorias y con los demás preceptos de la ley se persigue, en definitiva, que la nacionalidad española queda regulada en lo sucesivo de un modo unitario y coherente, sin que se superpongan regímenes escalonados y de difícil encaje entre ellos.

PROPOSICION DE LEY DE LA REFORMA DEL CODIGO CIVIL EN MATERIA DE NACIONALIDAD

ARTICULO UNICO

Los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 del Código Civil quedarán redactados del siguiente modo:

Artículo 17

1. Son españoles de origen:

- a) Los hijos de padre o madre españoles.
- b) Los nacidos en España si el padre o la madre hubiere nacido también en España. Se exceptúan los hijos de padre y madre extranjeros, si uno de ellos es funcionario diplomático o consular acreditado en España.
- c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.
- d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte acreditada. A estos efectos se presumen nacidos en territorio español, aunque se ignore el lugar del nacimiento, aquellas personas cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

2. La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación.

Artículo 18

La posesión (utilización) continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación del título que la originó, aunque éste fuera impugnado.

Artículo 19

El extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española.

Si alguno de los adoptantes era español al tiempo del nacimiento del adoptado, éste tendrá la condición de español de origen.

Artículo 20

1. Tienen derecho a optar por la nacionalidad española, además de las personas comprendidas en el último párrafo del artículo 17, quienes estén o hayan estado sujetos a la patria potestad de un español, así como aquellos cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español (y nacido en España).

2. La declaración de opción se formulará:

- a) Por el representante legal del optante, menor de catorce años o incapacitado. En este caso la opción requiere autorización judicial, previo dictamen del Ministerio Fiscal, la cual se concederá en interés del menor o inca-

paz por el Juez Cónsul Encargado del Registro Civil del domicilio del declarante.

b) Por el propio interesado, asistido por su representante legal, cuando aquél sea mayor de catorce años o cuando, aun estando incapacitado, así lo permita la sentencia de incapacitación.

c) Por el interesado, por sí solo, si es capaz, emancipado o mayor de dieciocho años. La opción caducará a los veinte años de edad, pero si el optante no estuviera emancipado según su ley personal al llegar a los dieciocho años, el plazo para optar se prolongará hasta que transcurran dos años desde la emancipación.

d) Por el interesado, por sí solo, dentro de los dos años siguientes a la recuperación de la plena capacidad. Se exceptúa el caso en que haya caducado el derecho de opción conforme al apartado c).

Artículo 21

1. La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.

2. La nacionalidad española también se adquiere por residencia en España, en las condiciones que señala el artículo siguiente y mediante concesión otorgada por el Ministro de justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional.

3. En uno y otro caso la solicitud podrá formularla:

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

En este caso y en el anterior el representante legal sólo podrá formular la solicitud si previamente ha obtenido autorización judicial conforme a lo previsto en la letra a) del apartado 2 del artículo anterior.

4. Las concesiones por carta de naturaleza o por residencia caducan a los ciento ochenta días siguientes a su notificación, si en este plazo no comparece el interesado ante funcionario competente para cumplir los requisitos del artículo 23.

Artículo 22

1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido asilo o refugio y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

2. Bastará el tiempo de residencia de un año para:

- a) El que haya nacido en territorio español.
- b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar.
- c) El que haya estado sujeto legalmente a la guarda o acogimiento de un ciudadano español durante dos años consecutivos.
- d) El casado con español o española salvo que al tiempo de la solicitud estuviera separado legalmente o de hecho.
- e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.

3. En todos los casos de residencia habrá de ser continuada e inmediatamente anterior a la petición, y el solicitante deberá ser residente legal en España al tiempo de la solicitud.

4. La concesión o denegación de la nacionalidad deja a salvo la vía judicial civil.

Artículo 23

Son requisitos comunes para la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia:

- a) Que el mayor de catorce años, o el capaz para prestar una declaración por sí, juren o prometan fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes.
- b) Que la adquisición se inscriba en el Registro Civil español.

Artículo 24

1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieren voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación.

2. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación. No obstante, los emigrantes o los hijos de emigrantes podrán evitar la pérdida si antes de expirar los plazos indicados manifiestan su voluntad de conservar la nacionalidad española.

La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

3. En todo caso pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero.

4. No se pierde la nacionalidad española, en virtud de

lo dispuesto en este precepto, si España se hallare en guerra.

Artículo 25

1. Los españoles que no lo sean de origen perderán la nacionalidad:

- a) Cuando por sentencia firme fueren condenados a su pérdida conforme a lo establecido en las leyes penales.
- b) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno.

2. La sentencia firme, que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española, produce la nulidad de tal adquisición.

Artículo 26

1. El español que haya perdido esta condición podrá recuperarla cumpliendo con los requisitos siguientes:

- a) Ser residente legal en España.
Este requisito no será de aplicación a los emigrantes ni a los hijos de emigrantes. En los demás casos podrá ser dispensado por el Ministro de Justicia cuando concurren circunstancias excepcionales.
- b) Declarar ante el Encargado del Registro Civil de su voluntad de recuperar la nacionalidad española y
- c) Inscribir la recuperación en el Registro Civil.

2. No podrán recuperar la nacionalidad española, sin previa habilitación concedida discrecionalmente por el Gobierno:

- a) Los que se encuentren incurso en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo anterior.
- b) Los que hayan perdido la nacionalidad sin haber cumplido el servicio militar español o la prestación social sustitutoria.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

La adquisición o la pérdida de la nacionalidad española, conforme a la legislación anterior, mantienen su efecto, aunque la causa de adquisición o de pérdida no este prevista en la ley actual.

Segunda

Quienes no sean españoles conforme a la legislación anterior, y lo serían por aplicación de los nuevos artículos 17 y 19 del Código civil, podrán optar por la nacionalidad española, en cualquier tiempo y en las demás condiciones previstas en los artículos 20 y 23.

Tercera

Los nacidos de padre o madre originariamente español (y nacido en España) podrán optar por la nacionalidad española en el plazo de dos años a contar desde la entrada

en vigor de esta Ley si, al comenzar este plazo, hubiera transcurrido todo o parte del previsto para la opción en el artículo 20 del Código civil.

Cuarta

A salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 26 del Código civil, quienes hayan perdido la nacionalidad española por aplicación de la legislación anterior podrán recuperarla cumpliendo los requisitos exigidos en el artículo 26 del Código civil; pero quedan dispensados del establecido en su apartado 1, letra a), si formulan la declaración de recuperación en el plazo de cinco años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961