

LA NATURALIZACIÓN EN ESPAÑA: UNA POLÍTICA DE CLAROSCUIROS

Gemma Pinyol-Jiménez

Investigadora asociada, CIDOB,
y Grupo de Investigación Interdisciplinario
en Inmigración-Universitat Pompeu Fabra (GRITIM-UPF)
gpinyol@instrategies.eu

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora principal, CIDOB e investigadora asociada,
GRITIM-UPF
esanchez@cidob.org

1. Introducción
2. Apuntes básicos sobre los procesos de naturalización en el marco europeo
3. La naturalización en España, un proceso de claroscuros
 - 3.1. Los requisitos para acceder a la nacionalidad, un sistema que diferencia por origen
 - 3.2. Los trámites para obtener la nacionalidad, un proceso con lagunas
4. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

naturalización, nacionalidad, España, integración, ordenamiento jurídico

KEY WORDS

naturalisation, nationality, Spain, integration, legal provisions

RESUMEN

El acceso a la nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes, asegura un mejor reconocimiento social y es, en definitiva, una vía importante de integración. Si bien en este proceso encontramos grandes diferencias en la UE, lo que parece común para todos los estados miembros es que el ordenamiento jurídico en esta materia está cargado de deficiencias y contradicciones. Este capítulo analiza este marco jurídico tanto para la UE como para España. En el caso español, se hará mención a los requisitos legales, a los trámites a los que se enfrenta un extranjero para poder obtener la nacionalidad. La premisa de la que se parte es que ambos aspectos suponen obstáculos que enfrentan al extranjero a un proceso de claroscuros y frenan la posibilidad de alcanzar la plena integración.

ABSTRACT

Access to nationality affords equality of rights and duties, guarantees greater social recognition and is, in brief, a significant form of integration. While one finds considerable differences in this process in the EU countries, what all member states do seem to have in common is that the legal provisions in this regard seem to be plagued with deficiencies and contradictions. This study analyses the legal frameworks for both the EU and Spain. In the Spanish case, mention is made of the legal requisites and the paperwork confronting a foreign national wishing to obtain citizenship. The starting-point premise is that both aspects place obstacles in the way of a foreign national in a process notable for contradictory light and dark areas which hamper attempts to achieve full integration.

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la nacionalidad en un país de la Unión Europea se ha configurado en una estrategia migratoria clave para personas no europeas y sus familiares. Comúnmente se entiende que la nacionalidad da a los inmigrantes igualdad de derechos y deberes y asegura un mejor reconocimiento por parte de la sociedad. En definitiva, la adquisición de la nacionalidad es una vía importante de integración social, y para algunos la principal. De ahí que en las sociedades liberales se haya abierto un intenso debate sobre la necesidad de transformar la condición de ciudadanía, con objeto de que deje de constituir un instrumento de exclusión (Walzer, 1997; Balibar, 1994).

Sin embargo, la nacionalidad tiene múltiples significados: puede definirse como aquella situación que requiere la posesión de un pasaporte nacional, o como una práctica que supone la participación política en el marco de un estado o, incluso, como una cuestión normativa en la que debe dirimirse cómo se adquiere dicha nacionalidad y qué supone ostentar la misma (Hansen, 2008). En este capítulo entenderemos la nacionalidad¹ como la posesión de un pasaporte nacional, así como de los derechos y deberes exclusivamente vinculados a dicha posesión. Por su parte la naturalización vendrá a referirse al proceso de adquisición de este pasaporte nacional y a los derechos que se derivan de dicha posesión.

En este proceso de adquisición de derechos nos encontramos con grandes diferencias en el marco de la Unión Europea. Si bien la obtención de la nacionalidad es, para muchos, reconocida como el paso último en el camino hacia la integración, lo cierto es que el proceso hasta ella se hace largo y complejo para muchos extranjeros. Tanto en los estados miembros de la UE, en general, como en España, en particular, la consecución máxima de la integración viene marcada por un ordenamiento jurídico cargado de deficiencias y contradicciones. De hecho, el proceso de nacionalización de inmigrantes en España por residencia es uno de los más restrictivos de la Unión Europea de los 15 (Huddleston *et al.*, 2011: 23).

1. En la literatura académica anglosajona, nacionalidad se define como «citizenship» en muchas ocasiones, y el proceso de naturalización también se describe como la adquisición de esta «ciudadanía». Para la literatura académica española, ciudadanía no se refiere exclusivamente a nacionalidad, sino que, por el contrario, significa en muchas ocasiones residencia al margen de la nacionalidad. Esta distinción, que no es pertinente en este artículo porque usaremos el concepto de naturalización, sí debe tenerse en cuenta al pensar, por ejemplo, en el uso que se ha dado en Europa a los exámenes de ciudadanía, que originalmente habían sido concebidos como exámenes de nacionalización.

En este marco, durante este capítulo trataremos de reflexionar sobre el marco jurídico en el que está instalado el sistema de acceso a la nacionalidad tanto para la UE, como para España. Con este objetivo, hemos diferenciado entre los requisitos necesarios marcados por la legislación que un extranjero necesita cumplir para tener las condiciones para acceder a la nacionalidad; y, por otro, los trámites a los que se enfrenta un extranjero a la hora de poder obtener la naturalización. Además, para el caso español, trataremos de revisar algunas preguntas relacionadas con el acceso a la nacionalidad, especialmente vinculadas a la tramitación y a la construcción del concepto de «integración» como requisito en el proceso de naturalización.

Para llevar a cabo el análisis del caso español, el artículo toma como datos los extraídos por la investigación cualitativa desarrollada en el marco del proyecto *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration (ACIT)*². El trabajo de campo se realizó mediante la puesta en marcha de dos grupos de discusión con objeto de que los actores invitados compartieran su percepción acerca de los factores que influyen en la naturalización, los efectos de las políticas de nacionalización y sus efectos sobre la integración. La muestra de los grupos de discusión fue la siguiente: representantes de ONG, representantes de sindicatos, expertos académicos, abogados especializados en nacionalización, políticos y funcionarios de los tres niveles de gobierno (estatal, autonómico y local)³.

Con objeto de conocer la situación del acceso a la nacionalidad en España el texto que se presenta a continuación enmarca, en primer lugar, los procesos de naturalización en el marco de la Unión Europea a fin de tener una perspectiva comparada. En segundo lugar, revisa el ordenamiento en España sobre acceso a la nacionalidad, para lo cual parte de la diferenciación entre los requisitos y los trámites necesarios para la obtención de la nacionalidad. Considerando que este proceso adolece de ciertas deficiencias y lagunas, en este apartado se trata de exponer la percepción de los actores implicados. El capítulo termina con unas conclusiones que pretenden poner de relieve las dificultades de los procesos de naturalización en el marco europeo y, especialmente, en España, y recoge algunas de las principales implicaciones derivadas tanto del proceso de naturalización como de la ostentación de la nacionalidad.

2. El proyecto ACIT se llevó a cabo de 2011 a 2013 y fue financiado por el *European Fund for the Integration of Non-EU immigrants*. CIDOB formó parte del proyecto como socio nacional para España y las autoras de este capítulo formaron parte del trabajo de campo cualitativo.

3. Para más información de la metodología del proyecto, véase: <http://eudo-citizenship.eu/about/acit>

2. APUNTES BÁSICOS SOBRE LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN EN EL MARCO EUROPEO

En Europa, las políticas de naturalización se han convertido en uno de los aspectos más controvertidos de las políticas de integración y ciudadanía. Alejadas muchas veces de los debates vinculados a las políticas de inmigración, el objetivo último de las políticas de naturalización es determinar el cuerpo ciudadano de un país, excluyendo explícitamente de la comunidad política a aquellas personas que no ostenten la nacionalidad de un país determinado. En este sentido: «La ciudadanía define una población delimitada, con unos derechos y obligaciones determinados, que excluye a los “otros” sobre la base de la nacionalidad» (Soysal, 1994: 2).

En el caso europeo, además, esta nacionalidad garantiza el acceso a numerosos espacios de derechos y deberes en los que la nacionalidad de un Estado miembro es requisito imprescindible. Aunque no fuera su objetivo final⁴, hoy por hoy, la ciudadanía de la Unión se deriva sencillamente de la ciudadanía del Estado miembro (Bauböck, 2007). Como sucede en el caso de las políticas de inmigración, los distintos estados europeos disponen de marcos reguladores de acceso a la nacionalidad diferenciados, fruto de su pasado histórico y de su concepción de comunidad cívico-política, es decir, de quiénes conforman el «nosotros». Tradicionalmente, la nacionalidad estaba vinculada al *ius soli* o *ius sanguinis*, es decir, la sujeción a un derecho por el territorio de nacimiento o el vínculo al ordenamiento por parentesco eran las vías habituales para ser nacional de un país. Esta adquisición automática, cuasi-natural, de la nacionalidad se ha ido transformando en las últimas décadas, especialmente debido al influjo de inmigrantes llegados a territorio europeo. De hecho, convertir en «nacional» a un extranjero no tiene nada de natural (como podría parecer al usar la terminología inglesa de naturalización), sino que supone un proceso reglamentado en el que el Estado debe reconocer al nuevo nacional de manera explícita (Wallace, 2010).

Reformular las políticas de naturalización ha permitido a los inmigrantes (a los no-nacionales) gozar de derechos formales de protección a través de la condición jurídica de ciudadano nacional, pero a la vez ha obligado a los estados a dibujar explícitamente lo que significa ese «nosotros» que conforma la comunidad política nacional. En este sentido, la naturalización implica la definición de determinadas condiciones que el extranjero debe cumplir para justificar su inclusión en el conjunto de nacionales (Brubaker, 1992). Precisamente por ello, en los últimos años, muchos

4. Para profundizar sobre el concepto de ciudadanía europea, se sugiere leer Bauböck, 2006 o Preuß, 2010.

países europeos han reformado sus leyes de naturalización, cuando tradicionalmente se trataba de legislación altamente estable (Bauböck *et al.*, 2006).

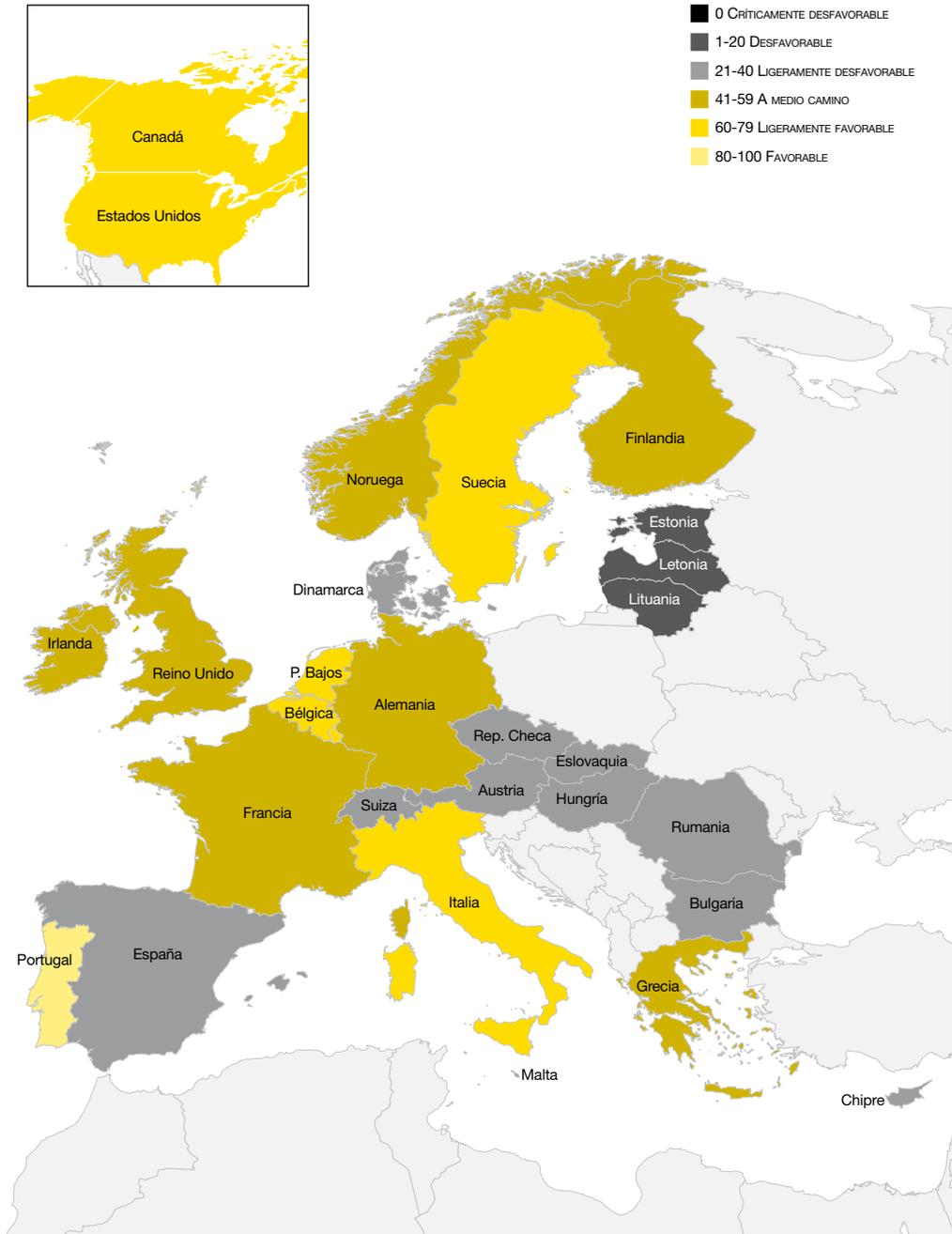
De manera resumida, podríamos afirmar que la mayoría de leyes de ciudadanía de la Europa continental se basaban en el *ius sanguinis*, es decir, en una ciudadanía heredada. Pero en la medida que los inmigrantes se asentaban en sus países de destino, y para evitar que segundas y terceras generaciones nacidas en un país fueran considerados extranjeros, la mayoría de estados europeos han incorporado derechos condicionales derivados del nacimiento en territorio, es decir, del *ius soli*. El proceso de adquisición de dicha nacionalidad, sin embargo, sigue siendo variable en los distintos países, con distintos niveles de complejidad no solo en la concesión sino también en la tramitación de la misma (figura 1).

En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, es interesante señalar cuáles son las principales condiciones para acceder a la nacionalidad en los distintos países de la UE. Para ello, vamos a diferenciar entre requisitos y trámites; dado que ambos pueden ser condicionantes clave para facilitar o dificultar el acceso a la nacionalidad.

CONVERTIR EN «NACIONAL» A UN EXTRANJERO NO TIENE NADA DE NATURAL (COMO SE DESPRENDE DEL TÉRMINO INGLÉS «NATURALIZACIÓN»), SINO QUE SUPONE UN PROCESO REGLAMENTADO

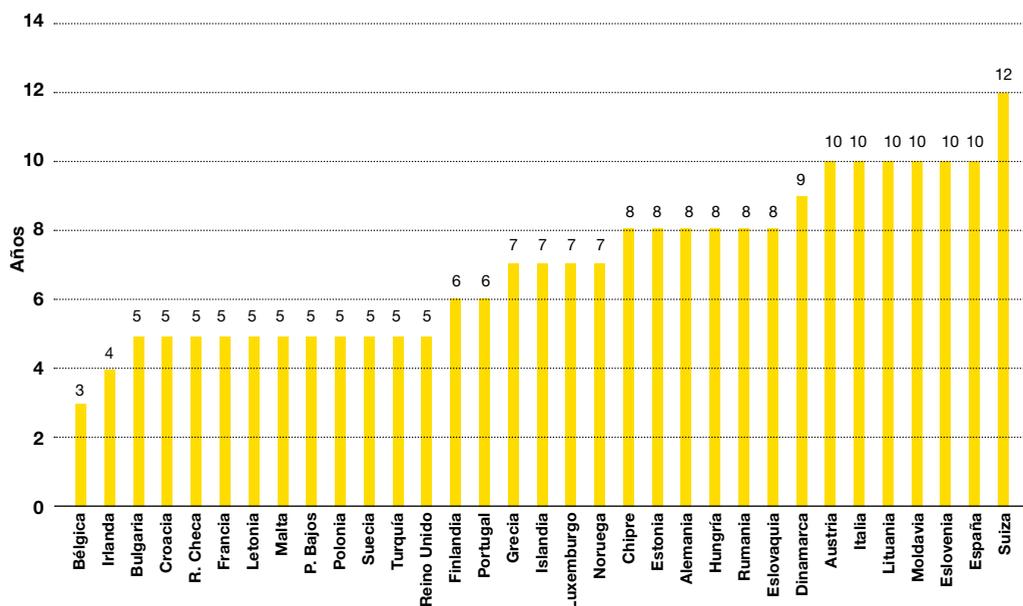
Uno de los primeros requisitos que exigen todos los países europeos al iniciar un proceso de naturalización es el de los años de *residencia* –previa y regular– en el país del que se solicita la nacionalidad. Existen variaciones considerables en este punto (Wallace, 2010), no solo en el tiempo requerido sino también en la posibilidad de que este sea (o no) interrumpido. En algunos países, la residencia tiene que ser permanente para empezar a contabilizar, lo que añade más tiempo al proceso de naturalización. De manera general, los tradicionales países de inmigración más liberales (Francia y Reino Unido) han requerido menos tiempo de estancia que los más restrictivos (Alemania o Austria), mientras que los nuevos países de inmigración (Grecia, Italia o España) se suman a los que pedían más años de residencia. Por su parte, los países que accedieron a la Unión Europea a partir de 2008 presentan modelos de naturalización dispares, tal como recoge la figura 2.

FIGURA 1. El acceso a la nacionalidad en los países UE



Fuente: Migrant Integration Policy Index III (MIPEX III). Bruselas: British Council y Migration Policy Group, 2011, p.23.

FIGURA 2. Años de residencia requeridos para la naturalización ordinaria



Fuente: Wallace, 2010

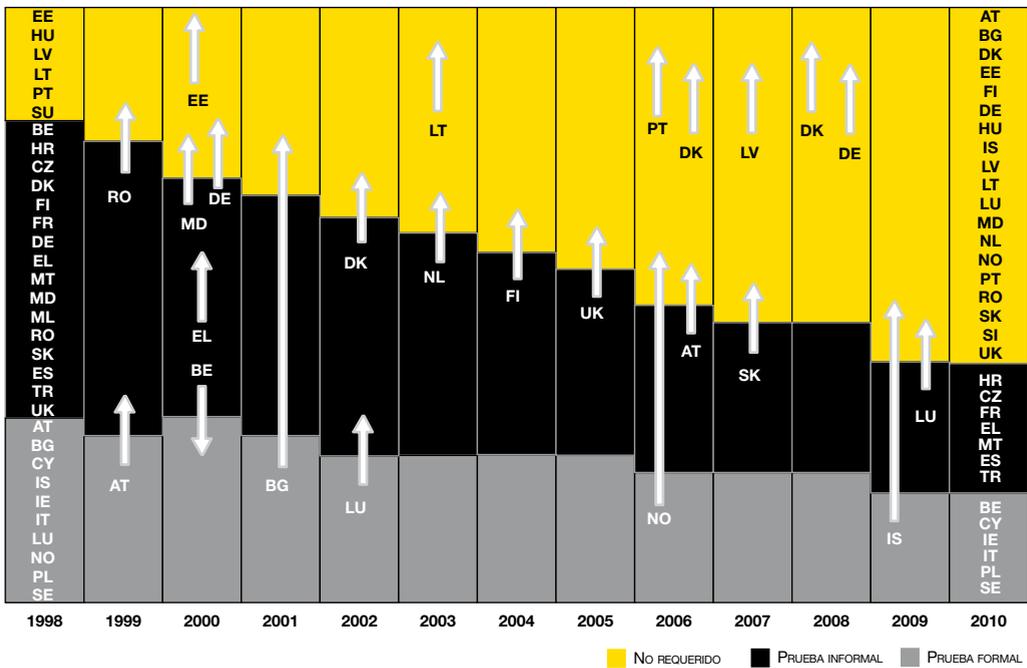
Otro requisito interesante es la exigencia de renunciar a la nacionalidad anterior para adquirir la nueva. Se considera que el modelo liberal permite la existencia de la *doble nacionalidad*, que se ha asumido como medida para distinguir entre los regímenes de naturalización más o menos rígidos. La exigencia de este requisito traza una clara distinción entre los países UE occidentales y orientales. Con la excepción de los modelos más rígidos de Alemania, Austria, Dinamarca y, en este caso, Países Bajos, la mayoría de países de la UE-15 permiten la doble nacionalidad, mientras que, junto a los mencionados, los países de la UE-13⁵ exigen la renuncia como requisito previo a la solicitud de la nacionalidad. En algunos países, el acceso a la doble nacionalidad es asimétrico (se permite para algunos países pero debe renunciarse en el caso de otros), pero, para aquellos que la permiten, se entiende como un instrumento clave para favorecer la integración del extranjero a la vez que este mantiene los lazos con su país de origen. Por su parte, los países que no permiten la doble nacionalidad basan su decisión en cuestiones de identidad y fidelidad nacional⁶.

5. La UE-13 incluye las ampliaciones de 2004 y 2008, así como la reciente incorporación de Croacia.

6. Es especialmente interesante, para profundizar en esta vinculación de la doble nacionalidad y la doble pertinencia nacional, el artículo de Spiro, 1997.

Existen también una serie de requisitos que podríamos denominar *individuales* y que se exigen, en diferentes grados, a los extranjeros que inician un proceso de naturalización. Se trata de demostrar la idoneidad del candidato exigiendo unos *recursos económicos* que le garanticen independencia y una prueba de *buena conducta*, que puede exigirse mediante certificados de buena conducta, certificado penales para demostrar que no hay antecedentes criminales o ambos. En algunos casos, a los recursos económicos disponibles debe añadirse como requisito el disponer de un empleo y, en ocasiones, la valoración no se hace solo considerando al individuo sino también a su unidad familiar. Finalmente, unos pocos países exigen *pruebas sanitarias* en los procesos de naturalización. Es el caso de Francia y, de manera matizada, de Chipre y Reino Unido.

FIGURA 3. Cambios en los requisitos lingüísticos en los procesos de naturalización ordinaria



Fuente: Wallace, 2010.

Finalmente, la exigencia de otros requisitos de *carácter socio-cultural* se ha ido extendiendo progresivamente, y son sin duda los condicionantes que mayor debate han suscitado, sobre todo por el margen de arbitrariedad que pueden suponer para una práctica que, como la otorgación de nacionalidad, ya acostumbra a ser discrecional. Se trata de los *conocimientos lingüísticos*, los conocimientos *sobre el país*, el *compromiso con los valores* del mismo y la *voluntad de integra-*

ción. Este último punto, el de la voluntad de integración –que significa demostrar la implicación en la comunidad mediante la participación en cursos, actos sociales, etc.– ha sido el que mayor controversia ha despertado; sin embargo, son los dos primeros los que se han desarrollado con mayor intensidad.

En relación con los conocimientos lingüísticos, no todos los países los requieren de manera explícita a través de un examen o una entrevista, pues se entiende que se requieren implícitamente durante la tramitación administrativa (y judicial) de la solicitud de naturalización. En muchos casos, el conocimiento «adecuado» de una lengua se explicita en el marco legislativo, pero su aplicación práctica está mucho menos regulada; en determinados países, se está planteando realizar el examen de idioma en origen, para aquellos procedimientos de naturalización de familiares de un nacional. Como puede apreciarse en la figura siguiente, los exámenes de idioma han ido endureciéndose en las últimas reformas de las leyes de naturalización.

Por su parte, los test vinculados al conocimiento del país también han ido proliferando en las últimas décadas. En algunos casos, la superación del examen requiere responder correctamente más del 70% de las preguntas, siendo el caso danés (80%) uno de los más exigentes. En otros, el examen de conocimientos del país también sirve para comprobar los conocimientos lingüísticos, al tratarse de pruebas escritas. Muchos de los países que han implementado este tipo de exámenes proporcionan acceso gratuito a los materiales que deben estudiarse, mientras en otros casos, el conocimiento se entiende de modo general y puede referirse a cuestiones de actualidad que el extranjero debe conocer. En cualquier caso, este tipo de exámenes han abierto interesantes reflexiones sobre la capacidad de los nacionales de origen de responder correctamente a algunas de las preguntas que se formulan durante el procedimiento de naturalización (Lucas, 2001)⁷. Finalmente, la valoración de la voluntad de integración se ha convertido en otro requisito cada vez más demandado y, a la vez, más controvertido. Como se verá en el apartado siguiente, el caso español es especialmente ambiguo en este punto, al ofrecer un margen de discrecionalidad enorme a las autoridades (en este caso judiciales cuando la vía es ordinaria)⁸ que deben valorar la «integración» del extranjero en el país de destino. Para muchos países, esta valoración de la integración significa asimilación (Francia), participación en actividades sociales (Malta) o no practicar la poligamia (Países Bajos). La diversidad de criterios (Wallace, 2010) sugiere que la confusión en este punto, por otro lado determinante para acceder a la nacionalidad, es cuanto menos notable.

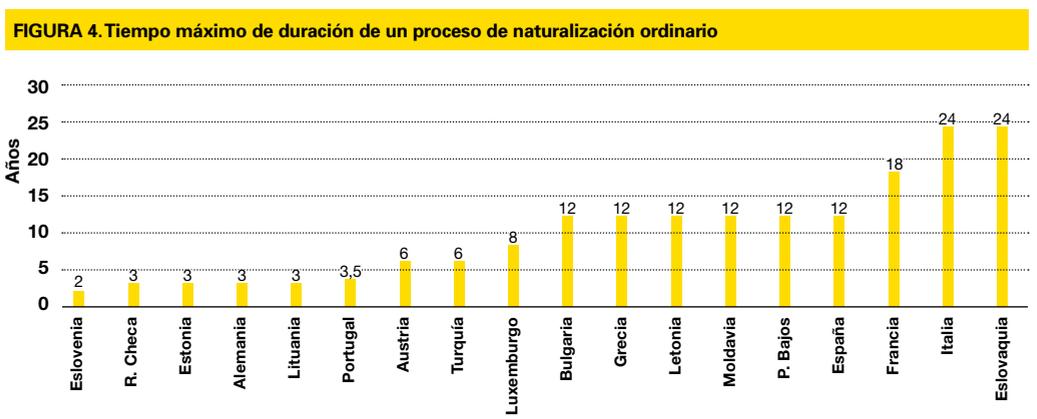
7. Como ejemplo, y para no limitar el debate al ámbito europeo, véase el estudio que elaboró el *Center for the Study of the American Dream* en 2012. Según el cual, el 33% de nativos estadounidenses habrían fallado el test de ciudadanía.

8. En 2013, el procedimiento se modificó, en principio temporalmente, para pasar 400.000 asuntos acumulados de retrasos a los registradores de la propiedad. Véase también nota 10.

Por otro lado, al hablar de los *trámites* que requiere un proceso de naturalización, no se trata ya del quién puede solicitar iniciar un proceso de naturalización, sino del cómo. Y en este sentido, y de manera resumida, podríamos señalar los tres trámites más importantes. En primer lugar, ante quién debe tramitarse la naturalización, es decir, *quién toma la decisión* del proceso. En segundo lugar, *el tiempo* que requiere la resolución de dicho proceso y, finalmente, los *elementos imprescindibles* que lo acompañan.

En relación con *los decisores*, debe distinguirse entre aquellos que reciben y tramitan la solicitud, y aquellos que deciden sobre la misma. En muchos países europeos, los dos roles recaen en el mismo actor (normalmente el Ministerio de Interior, de Justicia o de Inmigración o, en algunos casos, el Parlamento), aunque en otros casos, la Administración tramita un procedimiento cuya decisión final se puede tomar a nivel político o judicial. En algunos casos, este procedimiento dual permite que participen en la conformación del expediente otras administraciones además de la del Estado, que en general tiene la competencia exclusiva en temas de nacionalidad.

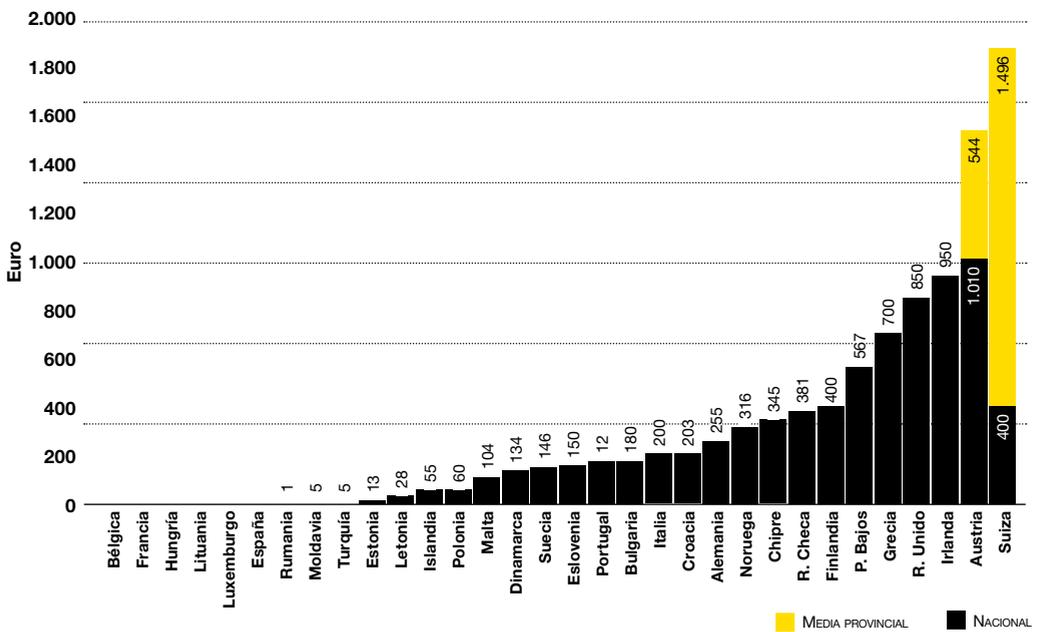
Por su parte, la *duración de la tramitación* también varía de un país a otro y, como veremos más adelante, también puede convertirse, sin ser ese su objetivo principal, en un elemento de distorsión del proceso de naturalización. La mayoría de países tienen determinados plazos, más o menos fijos, para gestionar una solicitud, aunque no siempre se cumplan y haya demoras. En el caso de Alemania, por ejemplo, no hay plazo establecido, pero la persona puede elevar una reclamación si no ha tenido respuesta razonada en el plazo de tres meses. La dificultad de sancionar el silencio de la Administración acostumbra a jugar en contra del solicitante, que puede ver como su proceso se dilata en el tiempo.



Fuente: Wallace, 2010.

Finalmente, los *elementos imprescindibles* no siempre coinciden en los distintos países europeos. Seguramente una de las diferencias más notables es la exigencia de pago de tasas para un proceso de naturalización. En general, estas tasas tienen como objetivo compensar el coste que el proceso supone en los distintos niveles de administración, por lo que la suma puede incrementarse en aquellos países con altos niveles de descentralización. En cualquier caso, la tendencia europea en este sentido es dispar. Existen muchos países en los que el proceso es gratuito, mientras que en otros el coste varía entre lo que sería el coste administrativo mínimo (coste del papel oficial o similar) a costes claramente relacionados con este tipo de tramitación. En la Unión Europea, los más de 1.500 euros que se exigen para la naturalización ordinaria en Austria son una excepción, tal como puede comprobarse en la siguiente figura.

FIGURA 5. Tasas en promedio para un proceso de naturalización ordinario



Fuente: Wallace, 2010.

Las distintas fórmulas de adquisición de la nacionalidad en los países europeos parecen explicar, por sí mismas, las dificultades que la Unión Europea ha tenido para avanzar en el desarrollo (y dotación de contenidos) de la ciudadanía europea. En estos momentos, esta se entiende solo como un plus (por poco claro que quede en qué sentido) a la nacionalidad del Estado miembro, que es lo que efectivamente define que uno sea «ciudadano» europeo. Pero este debate, por interesante

que sea, no puede dejar de hacernos reflexionar sobre los pocos pasos conjuntos que los estados miembros han realizado hasta el momento, ya no para convergir en sus políticas de naturalización, sino para armonizar algunos de los requisitos (al igual que se ha hecho, por ejemplo, con la residencia de larga duración). En este sentido, la Convención Europea sobre Nacionalidad, promovida en 1997 por el Consejo de Europa y que impone, entre otros, un máximo de tiempo de residencia requerido o la prohibición de discriminar entre nacionales de origen y nacionales naturalizados, es un paso que supera a lo que se ha hecho hasta ahora en el espacio de la UE. De hecho, este convenio solo ha sido ratificado, a fecha de hoy, por 9 de los 28 estados miembros de la Unión Europea.

3. LA NATURALIZACIÓN EN ESPAÑA, UN PROCESO DE CLAROSCUROS

Como ya comentábamos, las políticas de naturalización de los estados miembros dependen de manera casi exclusiva de la regulación de los propios países. En este sentido, el caso de España no es diferente, por lo que la regulación del acceso a la ciudadanía procede del desarrollo de normas internas. Una normativa interna que, por otro lado, adolece de una fuerte dispersión jurídica que conlleva, entre otras cuestiones, el mantenimiento de un proceso con grandes deficiencias.

Partiendo de lo establecido en el artículo 11 de la Constitución española, que afirma que será la ley la que dictaminará la forma de adquisición, conservación, pérdida y gestión de la doble nacionalidad, el principal núcleo regulador es el Código Civil (Cc). El Cc establece dos vías de acceso a la nacionalidad: la primera es por imposición o atribución por nacimiento o filiación, y, la segunda, por voluntad de adquisición (Álvarez Rodríguez, 2010: 104). En lo que se refiere a este capítulo nos centraremos exclusivamente a la que afecta a los extranjeros y a la adquisición de la nacionalidad por residencia.

Durante este apartado revisaremos el ordenamiento sobre naturalización en España, partiendo de la diferenciación entre los requisitos obligatorios establecidos para poder tener acceso a la nacionalidad y los trámites necesarios para la obtención de la misma. Asumiendo que este proceso sufre de ciertas deficiencias y lagunas, en este apartado se trata de exponer la percepción de los actores implicados ante el sistema legal establecido.

3.1. Los requisitos para acceder a la nacionalidad, un sistema que diferencia por origen

Los requisitos para acceder a la nacionalidad que tendremos en cuenta para este apartado son cuatro: años de residencia, renuncia a la nacionalidad anterior, buena conducta cívica e integración. Pasemos a ver cada uno de ellos y los procesos sobre los que se asientan.

El primer, y fundamental, requisito para la adquisición de la nacionalidad española por intervención del interesado es los *años de residencia*. El Cc es su artículo 22 establece que «para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que esta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes». Si bien la discriminación por origen patente en el Cc se debe a un reconocimiento histórico, lo cierto es que la legislación española segrega entre extranjeros en el acceso a derechos y deberes que conlleva disfrutar de la nacionalidad, lo que genera dificultades para la integración en determinados colectivos de extranjeros. Tanto los representantes de los inmigrantes, como los actores políticos y de la administración pública, reconocen que la disparidad entre los 2 y los 10 años de residencia necesarios es uno de los principales obstáculos para la consecución de la nacionalidad.

Pero no solo la diferencia entre 2 y 10 años es llamativamente discriminatoria por origen, sino que, además, este período de 10 años es uno de los criterios más restrictivos de la UE (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 23). De los 6.759.780 de personas residentes en 2012 en España que han nacido en el extranjero, solo el 21,67% ha podido acceder a la nacionalidad española (tabla 1) y, si bien en buena medida este dato tan bajo viene del hecho de que España es un país de reciente inmigración, por otro lado lo cierto es que los extranjeros piden la nacionalidad en cuanto han cumplido el requisito de la temporalidad, especialmente entre los extranjeros que acceden a la nacionalidad por la vía de los 10 años (Huddleston y Dag Tjaden, 2012: 98).

TABLA 1. Personas nacidas en el extranjero por nacionalidad diferenciada entre los 2 y los 10 años de residencia requeridos

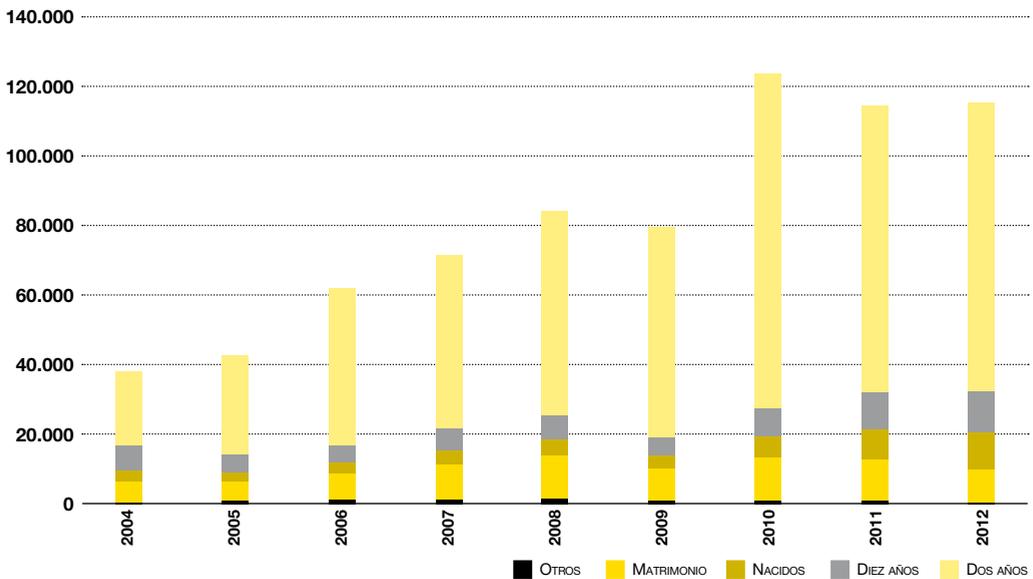
	NACIONAL ESPAÑOL	NACIONAL EXTRANJERO	TOTAL NACIDOS EN EL EXTRANJERO	NACIONAL ESPAÑOL (%)	NACIONAL EXTRANJERO (%)
Total	1.464.817	5.294.963	6.759.780	21,67%	78,33%
10 años	553.372	3.535.710	4.089.082 (60,5%)	13,53%	86,46%
2 años	911.445	1.759.253	2.670.698 (39,5%)	34,12%	65,87%

Fuente: Elaboración propia según datos del Padrón Continuo a 1 de enero de 2012.

El número de extranjeros que han obtenido la nacionalidad por residencia en España no ha parado de incrementarse en los últimos 10 años; mientras que en 2003 se nacionalizaban 26.556, en 2012 lo hacían 115.557 extranjeros. A pesar de este incremento observamos el efecto de la crisis sobre las nacionalizaciones, mientras que de 2009 a 2010 se incrementaban las nacio-

nalizaciones en un 55,43%, en 2011 descendían un 7,37%, produciéndose un leve incremento en 2012 del 0,84% (figura 6). Si atendemos a la diferencia entre los 2 años y los 10 encontramos datos interesantes. En primer lugar, mientras que las nacionalizaciones de los 2 años han descendido considerablemente durante la crisis, no ha sido así para las nacionalizaciones de los 10 años. De hecho, los mayores accesos a la nacionalidad para esta población (por la vía ordinaria) se producen precisamente en 2011 y 2012. Esta diferencia puede deberse, al menos, a dos motivos: por un lado, porque los extranjeros de este grupo comienzan a cumplir con el requisito de llevar residiendo el tiempo de 10 años requerido para iniciar el proceso por la regla general; por otro lado, está relacionado con el hecho de que el principal incremento de salida de población extranjera de España, como consecuencia de la crisis, se está dando entre aquella población procedente precisamente de los países con relaciones históricas con España. De las 377.049 variaciones residenciales de extranjeros durante el 2012, casi el 40% corresponden a extranjeros nacidos en un país cuya vía de acceso a la nacionalidad es la de los 2 años⁹.

FIGURA 6. Nacionalizaciones de extranjeros por supuestos (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración.

9. Estadística de Variaciones Residenciales 2012, Instituto Nacional de Estadística. En esta línea, véase el estudio de Sonia Parella en este mismo volumen.

En segundo lugar, y revisando los datos del año 2012 en profundidad, nos encontramos que el 72% ha accedido a la nacionalidad a través de los 2 años de residencia, mientras que tan solo el 10,36% lo ha hecho a través de los 10 años. Esto no deja de ser significativo especialmente si comparamos los extranjeros nacidos en un tercer Estado que han accedido a la nacionalidad por la vía de los 2 años, con los que los han hecho por la vía de los 10 años. En este sentido lo que nos encontramos es lo siguiente: de las 6.759.780 de personas que han nacido en el extranjero, el 39,5% proviene de países cuyos originarios pueden acceder a partir de los 2 años de residencia; de estos, el 34,12% ostentan la nacionalidad española. Por su parte, de los extranjeros nacidos en países cuya vía es la general, que representan el 60,5% de los extranjeros, tan solo el 13,53% cuentan con la nacionalidad española (tabla 1). De hecho, cuatro de los cinco primeros colectivos de extranjeros que han accedido a la nacionalidad, en el período 2002-2012, proceden de países de la regla especial: Ecuador (210.558), Colombia (136.298), Paraguay (68.984) y Argentina (41.301).

De igual forma sucede con el requisito de residencia legal durante 5 años para los refugiados que, si bien mejora al de los 10 años, sigue estando alejado de los 2 años establecidos para los nacionales de origen ya mencionados más arriba. Y esto a pesar de ser población en claro riesgo de exclusión. Siguiendo con los casos especiales, los apátridas no cuentan con ningún sistema de acceso preferente a la nacionalidad.

El segundo requisito de obligado cumplimiento que el ordenamiento español marca para adquirir la nacionalidad española es la *renuncia a la nacionalidad anterior*. En este sentido, el artículo 23 del Cc afirma que para adquirir la nacionalidad es necesario que los extranjeros declaren que han renunciado a su anterior nacionalidad, quedando fuera de este requisito los «naturales de países» del artículo 22. Como ya sucediera con el requisito anterior, el de residencia, la renuncia a la nacionalidad previa no se aplica para todos los extranjeros sino que discrimina atendiendo al origen de procedencia.

Sin embargo, como los representantes de los inmigrantes afirman, el reconocimiento de la identidad de los inmigrantes, a través, por ejemplo, del mantenimiento de la doble nacionalidad, tiene como resultado una mejor integración en destino. Así, mantener la nacionalidad de origen supone para muchos extranjeros un requisito necesario para mantener su vínculo con origen, en primer

EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE LOS INMIGRANTES, A TRAVÉS, POR EJEMPLO, DEL MANTENIMIENTO DE LA DOBLE NACIONALIDAD, TIENE COMO RESULTADO UNA MEJOR INTEGRACIÓN

lugar porque la frecuencia de viajes se hace más intensa, pero por otro lado, y más importante, porque conservar la nacionalidad de origen permite mantener la identidad. Para el caso español, la diferencia por origen de la legislación provoca un escaso reconocimiento hacia la identidad de ciertos inmigrantes. Pero lo más llamativo es, sin lugar a dudas, que sean los nacionales de todos

EL REQUISITO DE LA INTEGRACIÓN NO SOLO ES UNO DE LOS REQUISITOS MÁS POLÉMICOS DEL ORDENAMIENTO DEBIDO A LA FALTA DE CONCRECIÓN ADMINISTRATIVA SINO QUE ADEMÁS ES UNO DE LOS PRINCIPALES MOTIVOS DE DENEGACIÓN

los países, exceptuando los privilegiados por el artículo 22, los que tengan que renunciar a la doble nacionalidad, afectando no solo a su proceso de integración, sino también a su participación cívica y política en la sociedad de origen.

Por otro lado, el estudio de campo muestra que en la mayoría de los casos la renuncia a la nacionalidad no se hace efectiva. En este sentido, los extranjeros que obtienen la nacionalidad española no comprenden por qué deben deshacerse de su nacionalidad anterior a pesar de seguir sintiéndose identificados con su país de nacimiento. Asimismo, entienden que tener ambas nacionalidades les es útil, por ejemplo en caso de tener que viajar de forma urgente o recurrente a

sus países de origen. La realidad es que un alto número de extranjeros declaran haber renunciado a su nacionalidad anterior ante el ordenamiento español, cuando en realidad mantienen el doble vínculo jurídico.

A los dos requisitos anteriores debemos incluir los particulares o individuales de cada inmigrante. Es decir, los que marcan la idoneidad del inmigrante para poder acceder a la nacionalidad española. Según el ordenamiento español para acceder a la nacionalidad los extranjeros deben acreditar una «buena conducta cívica». Esta certificación pasa, primero, por la aportación por parte del extranjero de informes de antecedentes penales tanto en España como en origen; segundo, por la revisión de los antecedentes policiales recabados por los cuerpos policiales en España; y, tercero, por demostrar recursos económicos suficientes para garantizar la sostenibilidad del extranjero en el país.

El principal problema que acompaña a este requisito es la procedencia de los inmigrantes, es decir, su país de origen. Como confirmaron los representantes de los inmigrantes, por un lado, los extranjeros originarios de países donde tal documentación no está disponible o no es de fácil

acceso encuentran grandes dificultades para obtener los certificados de antecedentes penales necesarios; complejidad que se agrava en los casos de refugiados políticos. Por otro lado, no todos los extranjeros tienen las mismas posibilidades en el mercado de trabajo español, ya sea por falta de formación en origen o por dificultades de idioma, y por tanto no todos tienen las mismas posibilidades de cumplir los requisitos económicos establecidos. En cualquier caso no hay que olvidar que la revisión de la situación económica del solicitante es realizada por jueces del registro mediante entrevistas informales, y con la presentación de diversos documentos como el contrato de trabajo o las nóminas; dejando, en buena medida, la puerta abierta a la discrecionalidad del responsable de revisar la documentación.

En el primer caso, el de los certificados penales, el Tribunal Supremo afirmaba en 2008 que, por un lado, el certificado de origen no es un requisito insoslayable para la concesión en casos de dificultades notables (Álvarez Rodríguez, 2010: 109) y, por otro lado, que los informes policiales negativos no pueden llevar a la denegación directa de la nacionalidad por mala conducta (Álvarez Rodríguez, 2013: 149). Sin embargo, a pesar de ello lo cierto es que uno de los principales motivos de la denegación de las solicitudes de nacionalidad procede de la imposibilidad de acreditar la «buena conducta cívica».

Finalmente, el cuarto requisito es el que denominamos *de integración*. El ordenamiento establece la necesidad de que los extranjeros deberán estar integrados en España para acceder a la nacionalidad. Esto significa, entre otras cuestiones: tener un conocimiento del idioma/s oficial/es de la Comunidad Autónoma en la que se establece; cumplir con los principios y valores fundamentales; o conocimiento de las instituciones como la Constitución o la Monarquía. El requisito de la integración no solo es uno de los requisitos más polémicos del ordenamiento debido a la falta de concreción administrativa sino que además, al igual que el de buena conducta, es uno de los principales motivos de denegación.

Los actores presentes en los grupos de discusión insistieron en el hecho de que el proceso de solicitud de nacionalización, ante este último requisito, carece de criterios formalmente establecidos por la Administración estatal. Es decir, el otorgamiento de la nacionalidad depende mayormente de la decisión discrecional de la autoridad competente, que de un marco estable y de aplicación coherente. En buena medida esta falta de concreción y objetividad origina desigualdades entre los extranjeros según su procedencia. No fueron pocos los participantes en el proyecto ACIT los que insistieron en el hecho de que los latinoamericanos comparten no solo el idioma, sino también coincidencias culturales, más allá de la religión, que hacen que el requisito de la integración les sea más favorable.

3.2. Los trámites para obtener la nacionalidad, un proceso con lagunas

Como venimos exponiendo, son muchos los actores que afirman que el modelo actual de acceso a la nacionalidad en España se desarrolla bajo un marco jurídico desigual que diferencia por origen; sin embargo estos no son los únicos problemas de los que adolece el sistema. Los trámites que los extranjeros deben seguir para acceder a la nacionalidad reflejan un sistema arbitrario, poco transparente y de aplicación desigual de directrices. De hecho España es uno de los países que presenta más obstáculos prácticos en el proceso de nacionalización del conjunto de la UE (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 15). Veamos algunos ejemplos a través del análisis de quién toma las decisiones, el tiempo que se tarda en obtener la nacionalidad o los requisitos imprescindibles a presentar ante las autoridades.

Las autoridades competentes en el proceso de nacionalización carecen de líneas claras de actuación. Por ejemplo, la autoridad encargada de acreditar que el extranjero está suficientemente integrado es el personal del Registro Civil. Esto significa que en entrevista personal e informal con el extranjero el funcionario deberá decidir si la persona acredita «suficiente grado de integración», lo que significa comprobar el nivel de adaptación a la cultura y al estilo de vida de España. En este sentido, como Álvarez Rodríguez (2013: 146) plantea, la Administración española ha denegado, por ejemplo, sistemáticamente la nacionalidad a aquellos extranjeros que están casados con varias esposas.

En este marco varias fueron las cuestiones que surgieron durante el debate. Uno de los principales temas que aparecieron durante la investigación empírica fue que, efectivamente, dependiendo del registrador el trámite es más sencillo o más complejo. Algunos de los actores presentes en los grupos de discusión denunciaban que, mientras que algunos funcionarios preguntaban, por ejemplo, por «el nombre del Jefe del Estado español», otros preguntan por «los nombres de los padres de Carlos I de España». Otro de los temas surgidos es que con una única reunión el registrador no puede concluir si alguien está integrado o no. Especialmente se hizo relevante dicha afirmación dado que el sistema no permite atender a las diferencias del significado de «integrado» por comunidades autónomas. Algunos de los ejemplos que surgieron estuvieron relacionados con hechos históricos o simbologías culturales diferenciadas entre las diferentes comunidades. En este sentido se planteó si para alguien que vive en Cataluña o en Andalucía es más importante conocer «qué es la Diada» o «qué son los castellers», o por el contrario saber «qué se celebra en el día de Andalucía» o «qué es el flamenco». En definitiva, y hasta la fecha, el ordenamiento no ha logrado establecer el significado de qué es estar integrado, dejando al criterio del juez correspondiente del Registro Civil si un extranjero lo está o no.

El segundo requisito problemático con el que se encuentran los extranjeros para acceder a la nacionalidad son los tiempos de espera para poder obtener el vínculo jurídico. En España en 2012 solo el 21,67% de los inmigrantes había obtenido la nacionalidad frente a la media, en 2008, del 34% entre los países de la UE de los 15, y aunque en parte esto se explica por el hecho de que es un destino migratorio relativamente reciente y que para iniciar el proceso de nacionalización hay que esperar 2, 5 o 10 años, dependiendo de la procedencia, el principal problema se debe a los retrasos burocráticos. Los inmigrantes tardan, de media, 9 años en obtener la nacionalidad, y ello a pesar de que la mayoría de los nacionalizados pueden hacerlo a partir de los 2 años de residencia (Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013: 5).

Uno de los motivos de dicho retraso es que durante mucho tiempo la documentación se ha quedado estancada en el Registro Civil debido a la falta de recursos que este organismo recibía por parte del Estado. La principal consecuencia de ello ha sido que las citas con el organismo competente se retrasen, en algunas ocasiones, hasta 3 años como explicaba uno de los actores invitados¹⁰. El segundo motivo está relacionado con la falta de información por parte de las autoridades competentes. Los representantes de los inmigrantes alegaron que la falta de información sobre el acceso a la nacionalidad por parte del Gobierno central, pero también del regional o local, e incluso por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil, podría ser un obstáculo práctico para muchos extranjeros. La mayoría de ellos afirmaron que el presupuesto asignado para la difusión de las ventajas de ser nacional o para explicar el proceso de naturalización a los extranjeros es escaso. Uno de los ejemplos que se discutieron ante la falta de información fue la atribución de nacionalidad por nacimiento en territorio español. Ante este tipo de obstáculos, o falta de apoyo por parte de la Administración, no fueron pocos los invitados a los grupos de discusión que señalaron que ante estas dificultades no cabía duda de que había una intencionalidad política por no acelerar el proceso.

Finalmente el tercer requisito está relacionado con todos aquellos obstáculos prácticos que son imprescindibles para poder presentar la petición de nacionalidad. En este sentido los extranjeros deben presentar documentos detallados sobre su estatus económico entre los que se incluyen el contrato de trabajo, las nóminas o peticiones de asistencia social, si existieran. Asimismo, aquellas personas que quieran obtener la nacionalidad deberán presentar copias traducidas y compulsadas de la partida de nacimiento, el pasaporte, y de los antecedentes penales en el país

10. Cabe resaltar en este punto que el Ministerio de Justicia, consciente del retraso en el procedimiento, implantó de forma temporal el llamado «Plan intensivo de nacionalidad» para ponerse al día con las solicitudes. Para ampliar información consulte: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1288777650107/EstructuraOrganica.html>

de origen. Todos estos requisitos hacen que España sea el cuarto país más restrictivo en este aspecto de la UE de los 15 (ibídem: 16) y que, por tanto, los gastos para acceder a la nacionalidad se eleven a cada paso de la tramitación.

En términos generales los representantes de los inmigrantes entienden que todos los requisitos a cumplimentar que dan acceso a la nacionalidad en España hacen que se trate de un proceso «traumático», y que, en general, la falta de transparencia y de coherencia en las diferentes fases, especialmente en la evaluación de la integración, provoca desafección y rechazo por el sistema.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos intentado analizar varias cuestiones. En primer lugar hemos reflexionado sobre el marco jurídico en el que está instalado el sistema de acceso a la nacionalidad en España, tomando como marco general el de la UE. Con este objetivo, hemos diferenciado entre los requisitos y los trámites necesarios para obtener la nacionalidad. El principal resultado que hemos obtenido es que los extranjeros se enfrentan a un proceso cargado de claroscuros a la hora de tramitar su nacionalidad, o como advertíamos, en el momento de alcanzar el último escalón para la plena integración.

Por un lado, los requisitos requeridos que debe cumplir un extranjero para adquirir la nacionalidad se han construido sobre una base discriminatoria por origen. Esta diferenciación por origen viene marcada, en primer lugar, por la propia legislación que diferencia entre inmigrantes de unos países y otros, facilitando los procesos para unos sobre otros; por ejemplo, en los años de residencia o en el mantenimiento o renuncia a la doble nacionalidad. En segundo lugar, porque los requisitos establecidos son iguales para todos sin tener en cuenta la procedencia de origen de los extranjeros; en este sentido no todos los extranjeros tienen las mismas opciones de partida para justificar requisitos como el económico o la integración (el idioma es un buen ejemplo).

Por otro lado, los trámites a los que se enfrentan los extranjeros durante el proceso de naturalización están cargados de lagunas. La falta de un ordenamiento claro y específico deja la puerta abierta al desarrollo de un sistema arbitrario, poco transparente y de aplicación desigual de directrices. La omisión de normas comunes a disposición de aquellas personas que han de tomar ciertas decisiones durante la tramitación de la naturalización, las dilaciones durante el proceso o la falta de información llevan a que los actores interesados en la naturalización afirmen que el ordenamiento no ha logrado establecer un significado común de integración, que hay una intencio-

nalidad política por mantener este problemático sistema o que el proceso es «traumático» para los extranjeros. En definitiva, que la falta de transparencia y de coherencia provoca desafección y rechazo por el sistema.

Detrás de estos resultados, de hecho, subyace la reflexión de que, a nuestro entender, las políticas de naturalización se han construido pensando en la inmigración pero alejadas de las políticas de inmigración e integración y que, en cualquier caso, la naturalización se entiende como el ideal de la integración de los inmigrantes (los antiguos *guestworkers* que ahora están nacionalizados). Esta concepción presenta no pocos riesgos para el país de destino, pero sobretodo, rompe el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino (Lucas, 2005; Sassen, 2003).

La nacionalidad se utiliza con frecuencia para describir una relación entre las personas y el lugar donde viven, pero que va más allá, puesto que la relación continúa incluso cuando las personas dejan el espacio territorial acotado de su nacionalidad (Collyer, 2013). Por otro lado, muchos países receptores de estos ciudadanos no nacionales regulan sus marcos de derechos y obligaciones principalmente a través de la nacionalidad y los procesos de naturalización. Estas constricciones se hacen cada vez más evidentes, especialmente en un contexto cada vez más globalizado y más móvil. Precisamente por ello, algunos debates se han centrado en debatir sobre la nacionalidad y su vinculación con el concepto de ciudadanía. En cualquier caso, mientras este debate está abierto, las normas vinculadas a la obtención de la nacionalidad en la mayoría de países europeos se han ido endureciendo, y con ello el acceso a los derechos sociales y políticos que de ello se deriva. El desarrollo de las políticas de naturalización parece continuar avanzando, como señalábamos al principio, sin convergencia con las políticas de inmigración. A pesar de que, al final, será sobre los inmigrantes, como extranjeros, sobre los que acabarán impactando ambas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Rodríguez, Aurelia. «El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica», en: Aja, E., Arango, J. y Oliver Alonso, J. (dir.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la Inmigración en España (edición 2012)*. Barcelona: CIDOB, 2013, p. 130-158.

– «Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española». *Revista del Ministerio de trabajo e inmigración*. No 90, 2010, p. 103-126.

Balibar, Étienne. «Qué significa la ciudadanía europea». *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 4 (1994), p. 22-40.

Bauböck, Rainer. «¿Quiénes son los ciudadanos de Europa?». *Vanguardia Dossier*, n.º 22 (2007).

– (ed.). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

– (ed.). *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury, 1994.

Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenedijk, Kees y Waldrauch, Harold. *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. Amsterdam: University Press, 2006.

Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard: Harvard University Press, 1992.

Center for the Study of the American Dream. *U.S. Naturalization Civics Test. National Survey of Native-Born US Citizens*. Cincinnati: Xavier University, 2012, (en línea) [Fecha de consulta: 11.2013]

<http://www.xavier.edu/americaandream/programs/documents/5CivicTestpowerpointfinalPDF.pdf>

Collyer, Michael. «A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting». *Migration Studies*, (febrero de 2013), p. 1-18, (en línea) <http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/02/13/migration.mns008.full.pdf+html>

Dag Tjaden, Jasper y Sánchez-Montijano, Elena. *El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes*. Bruselas: MPG, 2013.

Hansen, Randall A. «A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship Requirements in Europe and North America». Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008.

Huddleston, Thomas *et al.* *Migrant Integration Policy Index (2011). España*. Bruselas: British Council y Migration Policy Group (MPG), 2011.

Huddleston, Thomas y Dag Tjaden, Jasper. *Immigrant Citizen Survey. Cómo perciben los inmigrantes la integración en 15 ciudades europeas*. Bruselas: Fundación Rey Balduino (Bruselas) y Migration Policy Group (MPG), 2012.

Lucas, Javier de. «La integración política como condición del modelo de integración». *Documentación Social*, n.º 139 (2005), p. 53-72.

– «Ciudadanía Europea e inmigración. Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 53 (2001), p. 63-75.

Preuß, Ulrich K. «Problems of a Concept of European Citizenship». *European Law Journal*, vol. 1, n.º 3 (2010), p. 267-281.

Sassen, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños, 2003.

Soysal, Yasmine N. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Spiro, Peter J. «Dual Nationality and the meaning of Citizenship». *Emory Law Journal*, vol. 46, n.º 4 (1997), p. 1411-1485.

Wallace, Sara. *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EUDO Citizenship Observatory. European University Institute y Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2010 (en línea)
<http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>

Walzer, Michael. *Las esferas de la justicia*. México: FCE, 1997.

