

EL SISTEMA ESPAÑOL DE DOBLE NACIONALIDAD ANTE LA FUTURA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

por Elisa PEREZ VERA (*)

INTRODUCCION

1. Incluso el profano conoce la extraordinaria complejidad de los problemas planteados en las negociaciones que se llevan a cabo entre el Gobierno español y las Instituciones Comunitarias, con vistas a la futura adhesión de nuestro país al proceso de integración europea, que gestionan las tres Comunidades. Y es que, dado que la integración es la idea motriz, el objetivo final de las Comunidades Europeas, no parece concebible que las relaciones logradas en tal vía sean puestas en entredicho por la ampliación del número de sus Estados miembros. De ahí que, hasta la fecha, tanto la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (operativa desde el 1 de enero de 1973), como la de Grecia (con vigor a partir del 1 de enero de 1981), se hayan realizado sin que resultara afectado en ninguno de sus extremos el conjunto del «*acquis communautaire*»; «*acquis communautaire*» que plasma en el Derecho comunitario entendido globalmente, es decir, abarcando tanto el Derecho originario contenido, en principio, en los Tratados constitutivos, como el Derecho derivado, fundamentalmente emanado de las Instituciones creadas por éstos. Ahora bien, para alcanzar tal resultado los Estados adherentes y los órganos comunitarios han tenido que pactar con carácter previo plurales e inevitables adaptaciones técnicas, de las cuales, unas —las menos numerosas— han afectado a la composición de las propias instituciones comunitarias, mientras que otras —de mayor alcance sustitutivo—, han afectado a los ordenamientos internos de los nuevos miembros de las Comunidades.

De todo ello era consciente el Gobierno español cuando, con fecha 26 de julio de 1977, depositaba la demanda española de adhesión a las tres Comunidades, origen de las negociaciones a que aludíamos al principio de estas líneas y que, sin duda, precisarán el alcance de las transformaciones que habrán de ser introducidas por parte española, tanto en aquellas políticas sectoriales afectadas por las competencias transferidas a los Comunidades como, consecuentemente, en amplios sectores de nuestro propio sistema jurídico. Precisamente el objeto de

(*) Catedrática de Derecho internacional público y privado de la U.N.E.D.

estas reflexiones es el estudio de un aspecto del Derecho español de la nacionalidad que parece despertar serias reservas en ciertos juristas comunitarios que abogarían por su modificación; en términos concretos, se trata de examinar la potencial incidencia del sistema español de doble nacionalidad sobre las cinco libertades fundamentales garantizadas en el Tratado de Roma como otros tantos medios de alcanzar el buscado objetivo de integración. Y es que, en el supuesto de que dicho sistema desnaturalizara el sentido y alcance de alguna de las libertades en cuestión, nuestra adhesión definitiva al Mercado Común Europeo habría de pasar necesariamente por la reforma, no sólo de algunas de las normas que en materia de nacionalidad contiene el Código Civil, sino también del artículo 11, 3.º de la Constitución de 1978, en que de modo expreso se constitucionalizan los principios inspiradores del mismo.

2. La duda inicial en torno a la compatibilidad o incompatibilidad de la normativa española sobre la nacionalidad y las bases sobre las que se construye el proceso de integración europeo surge, en efecto, desde el momento en que tanto la libre circulación de los trabajadores como las libertades de establecimiento y de prestación de servicios delimitan, en principio, su ámbito de actuación «rationae personae» en atención a la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados Miembros (1). Criterio de aplicación que resulta lógico si se considera que la unión económica —objetivo inmediato del proceso de integración en marcha—, sólo puede alcanzarse tras la valoración exacta del potencial humano aportado por cada una de las unidades estatales que en él participan; la existencia de una vinculación política entre éstas y los beneficiarios de las libertades en cuestión aparece, en consecuencia, como absolutamente ineludible (2).

Dicho de otro modo, la valoración que los diez Miembros actuales de las Comunidades Europeas hagan de las ventajas e inconvenientes que comporta la adhesión española puede verse influida por el modo en que entiendan el régimen español de doble nacionalidad. En efecto, una incorrecta comprensión del mismo podría conducir a percibirlo como una vía de acceso, indirecta e indiscriminada, al mercado de trabajo comunitario de iberoamericanos y filipinos, destinatarios principales del sistema de doble nacionalidad previsto en la legislación española. Y ello, además, en un momento en que los países europeos han de hacer frente a un alto índice de paro, como consecuencia de la crisis del petróleo que se abriera en la década de los 70 y que Europa aún no ha superado por completo.

De este modo, y aunque el tema de la determinación de quiénes sean los propios nacionales continúe siendo de la competencia interna de los Estados —sólo limitada por ciertos principios generales consagrados por el Derecho internacional

(1) Vid., especialmente, artículos 48, 52 y 59 y concordantes del Tratado CEE. Las otras dos libertades consagradas —la libre circulación de mercancías y de capitales—, por su misma naturaleza, delimitan su ámbito de aplicación con ayuda de otros criterios complementarios; en tal sentido, vid., especialmente, los artículos 9 y 67 y concordantes del Tratado CEE.

(2) Sobre la interpretación que las nociones de «nacionales» y «súbditos», utilizadas en el Tratado CEE, han recibido en el Derecho comunitario derivado, vid., por todos, LOUIS y otros: *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 3, Université de Bruxelles, Bruselas, 1971, páginas 2 y 125 a 134.

público (3)—, no hay que olvidar que la fuerza expansiva de los fenómenos de integración produce un efecto multiplicador de las competencias cedidas a la Comunidad que va a determinar la incidencia indirecta, pero real, de esta última sobre determinados planos del Derecho de la nacionalidad de los Estados Miembros. De ello son buen ejemplo las sucesivas matizaciones con que el Consejo de la CEE ha aceptado la aplicación del Tratado de Roma a las personas originarias de los Departamentos Franceses de Ultramar, pese a que, al estar en posesión de la nacionalidad francesa, podría estimarse en principio que las disposiciones convencionales les eran aplicables de pleno derecho (4). Por tanto, no resulta superfluo el intento de precisar cuál es el alcance del sistema de doble nacionalidad previsto en el ordenamiento español, examinando tanto su *ratio* como sus consecuencias en la práctica.

3. Por otra parte, la tarea que nos hemos propuesto resulta tanto más necesaria si consideramos que la opinión mayoritaria en el seno de la comunidad internacional se orienta hacia la idea de que el derecho de todo individuo a poseer una nacionalidad ha de completarse con el principio de que nadie debe tener simultáneamente más de una. Ciertamente ambas ideas no se afirman con igual vigor en el Derecho internacional público positivo, en que tienen su fuente; diferencia que resulta lógica si atendemos a los elementos que configuran la noción misma de nacionalidad. En efecto, entendida como «el vínculo entre la organización estatal y el individuo que permite identificarle como miembro de esa población que es uno de los elementos constitutivos del Estado» (5), la nacionalidad asegura a la persona, en el seno de una sociedad internacional básicamente interestatal, de una parte, cierta protección mínima del Estado del que forma parte, frente a los restantes sujetos del orden internacional; de otra, la seguridad de un concreto estatuto jurídico como miembro de esa comunidad estatal en la que se inserta. De ahí, que el Derecho internacional, sensible a los problemas que le plantea al individuo la ausencia de todo vínculo del tipo descrito, configure a la nacionalidad como un auténtico derecho humano; en tal sentido se pronuncia el artículo 15 de la Declaración de los Derechos Humanos que, en su segundo apartado, incorpora como otros tantos elementos de ese derecho individual, un principio de lucha contra la apatridia, junto a una condena de toda idea de vinculación perpetua, proclamando que «a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad, ni del derecho a cambiar de nacionalidad».

Desde una óptica parcialmente distinta, también la idea de la nacionalidad única hunde sus raíces en la esencia misma de esta noción. Y es que, tanto por lo que tiene de vínculo de Derecho público, como por configurarse como elemento determinante del «status» jurídico de la persona, la nacionalidad —aparte el carácter

(3) Sobre este punto, ver por todos, DE BURLET: «De l'importance d'un droit coutumier de la nationalité», *Revue Critique de droit international privé*, 1978/2, pp. 305-327.

(4) Las disposiciones de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, en materia de nacionalidad de los miembros de la Comunidad francesa, se encontraron incluso reforzadas por la decisión del Presidente de la República de 9 de febrero de 1959. Sobre su interpretación en el seno de la CEE, vid. *loc. cit.*, *supra*, nota 2.

(5) PEREZ VERA: *Derecho internacional privado. Parte especial*. Ed. Tecnos, Madrid, 1980, p. 20.

unitario con que suele configurarse en los ordenamientos internos (6)—, cumple lógicamente mejor sus diversos cometidos si es uno que si es múltiple. La certeza jurídica aparece en este contexto en su auténtica dimensión, es decir, como elemento integrante de la noción de justicia. De ahí que no pueda causar extrañeza que se afirmara por el Instituto de Derecho Internacional como principio rector en el tema, ya a fines del pasado siglo (7), ni que haya inspirado, mucho más recientemente, el Convenio del Consejo de Europa, de 6 de mayo de 1963, sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en caso de pluralidad de nacionalidades.

Ahora bien, aunque en un plano teórico la aspiración a una nacionalidad única se mantiene incólume, las legislaciones de ciertos países de nuestra propia órbita cultural (entre los que se encuentran algunos Estados Miembros de las Comunidades Europeas) han acentuado en las últimas décadas la tendencia a fortalecer el vínculo nacional, sobre todo posibilitando su conservación, incluso tras la adquisición voluntaria de otra nacionalidad. Con ello se multiplican evidentemente los supuestos patológicos de doble o plurinacionalidad; es decir, los supuestos en que la situación no ha sido querida ni regulada en sus consecuencias por todos los ordenamientos implicados. Por el contrario, teniendo en cuenta que, como regla general, cada uno de ellos dará carácter prioritario a la propia nacionalidad (8), el particularismo de las soluciones resulta tan inevitable como perturbador; no obstante, en la medida en que la doble nacionalidad no ha sido conscientemente buscada por ningún sistema jurídico puede mantenerse la ficción de que el principio de la nacionalidad única no ha sido conculcado en su esencia.

Así pues, en suma, lo que resulta difícilmente asimilable para muchos juristas foráneos es la expresa previsión y regulación de la doble nacionalidad que se contiene en el ordenamiento jurídico español; en otras palabras, lo realmente perturbador en el marco descrito es la existencia de una política legislativa que parece configurarse como un ataque frontal a la aspiración misma de una nacionalidad única. Hasta qué punto esta apreciación es correcta creo que sólo puede establecerse tras examinar los elementos que configuran nuestro sistema de doble nacionalidad; la actitud contraria, es decir, el aceptar como punto de partida la existencia de una incompatibilidad esencial del Derecho español con el aludido principio informador del Derecho de la nacionalidad, equivaldría a caer en la trampa del nominalismo, a partir de la cual se dificultaría inevitablemente toda tentativa de establecer el auténtico sentido de la institución en estudio.

(6) Sobre este aspecto, cfr., LAGARDE: *La nationalité française*. Ed. Dalloz, París, 1975, pp. 2-3.

(7) Concretamente la resolución a que nos referimos fue adoptada en la sesión celebrada en Cambridge, en 1896.

(8) Esta idea, ampliamente apoyada por la doctrina y la jurisprudencia francesas —vid. LAGARDE: *Ob. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 13-15—, se halla recogida en el Código Civil español (art. 9. 2.º), así como, entre otros, en el griego de 1940 (art. 30) y en el iraquí de 1951 (art. 33, 2.º).

1. La doble nacionalidad desde la óptica del ordenamiento jurídico español (9).

4. Desde la Constitución de 1931, el Derecho español ha hecho suya la idea de que la coexistencia de la nacionalidad española con otra nacionalidad, en una misma persona, puede ser un resultado querido por los dos ordenamientos en presencia. En efecto, el párrafo segundo del artículo 24 de la Constitución republicana disponía que, «a base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen». Así se institucionalizaba un régimen de doble nacionalidad que podría caracterizarse en atención a los siguientes rasgos diferenciadores. Primero, su ámbito de aplicación se restringía a la órbita de los países iberoamericanos y a Portugal, traduciendo una clara intencionalidad política de reafirmación de los lazos que unen a pueblos afines y nacidos de un tronco común. Segundo, el expediente técnico previsto para su realización era la promulgación de una ley interna, cuya aplicación a cada caso concreto quedaría siempre condicionada a la existencia de una reciprocidad legal efectiva. Tercero, tanto la nacionalidad originaria como la derivativa conservarían toda su virtualidad desde el momento en que la adquisición de la segunda no debía traer consigo «modificación» alguna de la primera. Por último, en un párrafo independiente, el mismo artículo preveía la posibilidad de que los españoles de origen se naturalizaran en los citados países, siempre que las leyes de éstos no lo prohibieran, y «aún cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad».

Ahora bien, al margen de la invocación que haya podido hacerse en la práctica de lo dispuesto en este inciso final del artículo 24, lo cierto es que la falta de promulgación de la ley que había de desarrollar lo previsto para la naturalización en España de portugueses e iberoamericanos, impidió que la totalidad del sistema esbozado llegara a aplicarse jamás; no obstante, todo intento de análisis de la vigente legislación española sobre el tema debe apoyarse sobre una correcta comprensión de la normativa que, por primera vez, concibió a la doble nacionalidad como un instrumento de consolidación y aproximación de la comunidad histórica iberoamericana. Y es que, en realidad, tal objetivo continúa inspirando básicamente nuestra reglamentación de la materia, permitiendo distinguir con nitidez el tratamiento que reciben los supuestos patológicos de doble nacionalidad —regulados desde la perspectiva del Derecho internacional privado en el apartado 9.º, párrafo segundo del artículo 9 del Código civil—, y estos otros supuestos a que venimos

(9) Para un estudio más completo del sistema español de doble nacionalidad, vid., entre otros, AGUILAR NAVARRO: *Derecho Internacional*. Madrid, 1975, pp. 66-71. GONZALEZ CAMPOS: *Lecciones de Derecho internacional privado*. Oviedo, 1979, pp. 102-109. MARIN LOPEZ: *Derecho internacional privado español. Parte especial*. Granada, 1980, pp. 96-107. MIAJA DE LA MUELA: *Derecho internacional privado. Parte especial*. Ed. Atlas, 8.º ed. Madrid, 1979, pp. 109-118, así como mi libro *Derecho Internacional privado. Parte especial*, Ed. Tecnos. Madrid, 1980, pp. 68-81.

aludiendo y que, caracterizados por la exacta precisión de sus consecuencias jurídicas, se contemplan en el primer párrafo del apartado y artículos citados.

En efecto, la semilla sembrada en 1931 echó rápidamente raíces en la conciencia jurídica española (10). Por ello, no puede extrañar que la ley de Reforma de 15 de julio de 1954 introdujera de manera inequívoca en nuestro Derecho positivo, a través de los dos últimos párrafos del aún vigente artículo 22 del Código civil, la posibilidad de establecer convencionalmente sistemas de doble nacionalidad con los países iberoamericanos y con Filipinas. Por otra parte, la Constitución de 1978, en el párrafo 3.º de su artículo 11, vuelve a constitucionalizar el tema, previendo una doble vía para la consecución de la doble nacionalidad con determinados países: una, la convencional, utilizada ya en el citado artículo 22 del Código civil; otra, a través de la excepcional conservación de la nacionalidad española, tras la adquisición voluntaria de una extranjera, cuando ésta corresponda a alguno de los países con los que España puede concluir convenios de doble nacionalidad. Veamos separadamente ambos supuestos.

5. A. **La vía convencional.**—Como señalaba más arriba, frente a la doble nacionalidad basada en la efectiva reciprocidad legislativa (sistema, como veíamos, previsto en la Constitución de 1931), en 1954 se optó por su instrumentalización en regímenes pactados. Se hizo así del tratado bilateral, individualmente concluido entre España y cada uno de los Estados contemplados en la norma legal, la fuente del régimen jurídico que determina en cada caso el ámbito de aplicación «rationae personae», las condiciones de adquisición y las consecuencias de la ostentación simultánea de la nacionalidad de los dos Estados implicados. Por lo demás, en este punto, el texto de 1978 se limita a reconocer constitucionalmente la posibilidad de que España siga concluyendo este tipo de tratados (11); unos tratados a los que, con apoyo en el artículo 22 del Código civil, se había recurrido ampliamente con anterioridad (12).

6. a) Existe, sin embargo, un aspecto en el que la norma constitucional introduce una evidente innovación: se trata de la delimitación que efectúa del ámbito de aplicación de este régimen convencional; en otros términos, de la descripción de los países con los que el Estado español queda autorizado a concertar convenios de doble nacionalidad. Ya me he referido con anterioridad al alcance de las disposiciones de la Constitución de 1931 en este punto específico. A su vez, en la redacción del artículo 22 del Código civil destaca, junto a la desaparición de la

(10) Especialmente significativa al respecto es la obra del profesor DE CASTRO. Vid., **Actas del Primer Congreso Hispano-luso-americano de Derecho internacional**. Tomo I, Madrid, 1951, pp. 340-367, y su curso «La nationalité, la double nationalité et la supra-nationalité», en **RCADI**, 1961/1, pp. 515-634.

(11) Apoyándose en la conveniencia de tal constitucionalización, la Ponencia rechazaría la enmienda núm. 779, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, que proponía la supresión de la norma. Vid., en **Constitución Española. Trabajos parlamentarios**. Tomo I, Madrid, 1980, p. 512.

(12) Se trata de los Convenios de Chile, de 24 de mayo de 1958; Perú, de 16 de mayo de 1959; Paraguay, de 25 de junio de 1959; Nicaragua, de 25 de julio de 1961; Guatemala, de 28 de julio de 1961; Bolivia, de 12 de octubre de 1961; Ecuador, de 4 de marzo de 1964; Costa Rica, de 8 de junio de 1964; Honduras, de 15 de junio de 1966; República Dominicana, de 15 de marzo de 1968, y, Argentina, de 14 de abril de 1969.

referencia expresa al Brasil (que, no obstante, debe estimarse incluido en la expresión «país iberoamericano») y la exclusión implícita de Portugal, la incorporación al conjunto de Filipinas.

Frente a tales enumeraciones, la disposición contenida en la vigente Constitución es infinitamente más amplia y flexible. En efecto, en su tenor literal la norma en cuestión establece que, «el Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España». El texto es claro y apenas requiere comentarios. Señalemos simplemente cómo en él se cubren satisfactoriamente eventuales acuerdos hispano-portugueses en la materia, ya que cualquiera que sea el sentido que se dé a la expresión «particular vinculación con España», con ella debe quedar ampliamente cubierta toda iniciativa tendente a concluir un tratado de doble nacionalidad con el país vecino. De otra parte, resulta claro que el ámbito de aplicación de la norma se ha ensanchado considerablemente con la inclusión de los países que **tengan** una particular vinculación con nuestro país y con la supresión paralela del calificativo «histórica» que matizaba al término «vinculación» en el Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados (13).

En suma, el texto constitucional en vigor permite que cualquier evolución de nuestras relaciones internacionales pueda ser tenida en cuenta, también desde la perspectiva de la doble nacionalidad. No obstante, sigue siendo cierto que los únicos países expresamente evocados en la norma son los iberoamericanos, como reflejo de esa voluntad de aproximación que está en el origen de todo el sistema y que tantas veces se ha manifestado, al menos a nivel de declaraciones políticas. Por lo demás, que esta ampliación no es fruto del azar y que sus consecuencias se percibieron con claridad desde un principio, nos lo prueba la intervención del señor Morán López, en la Comisión de Constitución del Senado, cuando refiriéndose expresamente al fenómeno de integración europea señalaba que, «no debemos limitar el futuro, ya que es muy posible que si el movimiento europeo continúa... creemos una situación en la que sea posible un estatuto de ciudadanía europeo y no tengamos que corregir la Constitución para dar este paso que está quizás en la historia y que sin duda está en el deseo de todos» (14).

7. b) Ahora bien, a los efectos de nuestro estudio, más interesante que el dato del ámbito de aplicación resulta el que establezcamos, de una parte, si el régimen previsto implica un modo privilegiado de adquisición de la nacionalidad española y, de otra, cual es el alcance real de la doble nacionalidad lograda al amparo de los convenios en vigor. Nada dice la Constitución al respecto y el Código se limita a señalar la incidencia sobre la conservación de la nacionalidad originaria. No obstante, en relación con las dos cuestiones fundamentales con que iniciamos este apartado, nuestro sistema convencional de doble nacionalidad se encuentra suficientemente decantado, permitiendo una exposición sintética de las respuestas a ambos puntos. Unas respuestas que no parece que deban verse

(13) Cfrs. en «La Constitución Española de 1978». **Documentación Administrativa**, núm. 180, extraordinario. Madrid, octubre-diciembre 1978, p. 441.

(14) Vid. en **Constitución**, tomo III, ob. cit., p. 3176.

alteradas por la promulgación de la Constitución de 1978 que, como ya señalábamos, según sus trabajos preparatorios y la misma terminología utilizada, no ha hecho más que constitucionalizar la base legal sobre la que se apoyaban con anterioridad los convenios de doble nacionalidad. A mayor abundamiento, cabe recordar que el único convenio firmado y ratificado con posterioridad a 1978 (15), sigue en los puntos claves de referencia las grandes líneas marcadas por los convenios precedentes.

8. En el primer plano, es decir, en cuanto a la adquisición de la condición de doble nacional, desde la óptica del ordenamiento español no se ha tratado nunca de un reconocimiento automático o cuasi-automático de la nacionalidad española en favor de quienes ostentan originariamente la del otro Estado contratante. Incluso bajo el régimen de efectiva reciprocidad legal que esbozara la Constitución de 1931, se preveía que el Estado controlaría las naturalizaciones en cuestión, cuando se anunciaba que una ley fijaría «los requisitos y trámites» mediante los cuales se concedería ciudadanía a los extranjeros, designados en la norma, que «lo soliciten y residan en territorio español»; y ello, en un momento en que el artículo 17 del Código civil consideraba españoles, a los extranjeros que «hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía», siempre que, de acuerdo con el artículo 25 del mismo cuerpo legal, renunciaran a su nacionalidad anterior juraran la Constitución y se inscribieran como españoles en Registro Civil.

Por su parte, el procedimiento previsto para alcanzar la doble nacionalidad, aunque con diferencias de detalle, es similar en casi todos los convenios (con las excepciones que veremos más adelante). De ahí que en estas consideraciones, para conocer su funcionamiento global, sea válido que recurramos a uno como modelo. Así, si tomamos como prototipo el tratado suscrito con la Argentina, vemos cómo la obtención en su marco de la nacionalidad de una de las partes contratantes depende de un acto voluntario del individuo, estructurado en torno a la noción de domicilio registral. De hecho, la noción de domicilio juega en este contexto en un doble plano: formal (puesto que la inscripción registral tiene efectos constitutivos, art. 2.º) y material (dado que para poder invocar la aplicación del convenio se exige el establecimiento efectivo en el país cuya nacionalidad se desea adquirir, art. 4.º, *in fine*). Lleva, pues, razón el Profesor AGUILAR NAVARRO cuando señala que es la coincidencia de nacionalidad y domicilio la que determina el carácter dominante de una de las nacionalidades en juego, haciendo que produzca plenos efectos y suspendiendo la operatividad de la que se ostentaba con anterioridad (16).

Ahora bien, la obtención de la segunda nacionalidad (que a partir de ese momento pasa a ser la nacionalidad dominante) se hará «en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las partes contratantes» (art. 1.º); lo que significa que, cuando se trate de la nacionalidad española, su concesión no va a ser automática, desde el momento en que, además del requisito

(15) Se trata del Convenio de nacionalidad (*sic*) entre España y Colombia de 27 de junio de 1979 (BOE de 28 y 29 de noviembre de 1980).

(16) AGUILAR NAVARRO: *Derecho civil internacional*. Madrid, 1975, pp. 69-70.

de la residencia, tal concesión sólo podrá obtenerse previa tramitación del expediente previsto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento del Registro Civil. Un expediente en que se exigirá el plazo abreviado de dos años de residencia establecido en el artículo 20 del Código civil para los «nacionales, por origen, de países iberoamericanos o de Filipinas», pero en el que podrá denegarse siempre la concesión de la nacionalidad española por motivos de orden público. En este sentido, ya la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de junio de 1965, declaró: «1.º Que la concesión de la nacionalidad española no es, según las normas comunes, automática, sino que además de exigir los requisitos de residencia y otros establecidos en el Código civil, siempre puede denegarse por motivos de orden público si del expediente resultan razones suficientes para estimarlo así. 2.º Que el convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador establece que los ecuatorianos podrán adquirir la nacionalidad española, 'en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor', 'sin perder por ello su anterior nacionalidad'» (17).

9. Como una primera excepción al régimen plasmado mayoritariamente en los convenios de doble nacionalidad suscritos por España, el concluido con Guatemala, de 28 de julio de 1961, establece que a los nacionales originarios de una parte contratante les bastará, para obtener la nacionalidad de la otra, con establecer su domicilio en ella e inscribirse como nacional en el Registro correspondiente. En consecuencia, las Resoluciones de la D.G.R.N., de 5 de abril de 1965 y 9 de diciembre de 1966, han precisado que «se hace inútil la tramitación de expediente especial de nacionalidad por residencia de súbditos guatemaltecos por origen, exigiendo trámites no establecidos». A tenor de lo dicho, podría pensarse que en este supuesto ambos Gobiernos han renunciado a todo control de quiénes van a adquirir su nacionalidad. Ahora bien, tal conclusión peca al menos de apresurada. Lo que existe en este régimen excepcional, dentro de los sistemas pactados de doble nacionalidad actualmente en vigor, es un procedimiento privilegiado de adquisición de la segunda nacionalidad, en el que se ha prescindido de los requisitos generales, concretados en un período determinado de residencia y en la posible invocación del orden público. Ahora bien, la última condición reseñada —la no oposición a la naturalización por motivos de orden público— podría considerarse que no desaparece, sino que se habría desplazado a un momento anterior, concretamente al del establecimiento del domicilio.

La segunda excepción al régimen general descrito con base en el convenio hispano-argentino se encuentra en el reciente convenio de nacionalidad entre España y Colombia. En él, en efecto, la remisión global a la legislación interna de ambos Estados va precedida por el establecimiento convencional del requisito de dos años de residencia seguida de una subordinación genérica al principio de reciprocidad de todos los «requisitos esenciales de la adquisición» de las nacionalidades en juego. Aunque, en ausencia de una aplicación más dilatada de este convenio, resulta difícil juzgar sobre sus consecuencias prácticas, parece en prin-

(17) Vid., en igual sentido, *inter alia*, la Resolución de la misma Dirección General de 20 de marzo de 1969.

cipio que —en contraposición con el régimen plasmado en el convenio hispano-guatemalteco—, el sistema que en él se establece implica mayor dificultad para la adquisición de la doble nacionalidad que la que comporta el régimen común, con la aplicación individualizada de cada legislación interna.

10. c) Veamos ahora cuál es el auténtico significado de la doble nacionalidad pactada hasta la fecha entre España y doce repúblicas hispano-americanas. En este plano, si prescindimos de diferencias menores, todos los convenios evocados conducen a situaciones que sólo en sentido lato pueden calificarse de doble nacionalidad.

En efecto, en todos ellos se parte, expresa o implícitamente, del supuesto de base de que «no hay ninguna objeción jurídica para que una persona pueda tener dos nacionalidades, a **condición de que sólo una de ellas tenga plena eficacia**» (18). De ahí que, aunque se mantenga la nacionalidad originaria queden en suspenso los derechos que de la misma se derivan, por lo que, en ningún caso, podrán invocarse simultáneamente ambas nacionalidades. En suma, si bien es cierto que el sistema implica la «hibernación de una nacionalidad y la plenitud operativa de otra» (19), la fuerza con que se afirma esta última, como nacionalidad dominante es tal que difícilmente puede mantenerse la ficción de su coexistencia **en el tiempo** con la nacionalidad «hibernada». Por todo ello, parece posible afirmar que el régimen convencional español de doble nacionalidad ha quedado reducido, en la práctica, a un sistema en que, junto a la supresión del trámite de la renuncia previa a la nacionalidad anterior como requisito de adquisición de la nueva nacionalidad, se consagra un modo especialmente favorable de «recuperar», a todos los efectos, la nacionalidad que se mantuvo latente.

11. Aún más, en ninguno de los dos convenios que citábamos en el apartado anterior como excepciones al régimen general de adquisición de la doble nacionalidad, se recoge de modo expreso que la obtención de la segunda nacionalidad sea compatible con el mantenimiento de la de origen. Posiblemente las razones de tal omisión haya que buscarlas en los motivos reales que impulsaron a los Estados implicados a concluir los convenios de doble nacionalidad a que venimos refiriéndonos. En tal sentido, resulta significativo que el primero en el tiempo, aparezca centrado en la idea de «facilitar la adquisición de la nacionalidad a los guatemaltecos en España y a los españoles en Guatemala, sin que pierdan la facultad de recuperar su anterior nacionalidad» (Preámbulo del convenio); mientras que, por su parte, el segundo parezca responder a la preocupación, específicamente colombiana, de «evitar el fenómeno de la ausencia de nacionalidad de unos u otros, que pudiera suceder por omisión o asimetría de la legislación de los dos países o de cualquiera de ellos» (Preámbulo del convenio).

12. En todo caso, en los restantes convenios de doble nacionalidad, en los que se mantiene formalmente la coexistencia de la originaria con la adquirida al amparo de los mismos, la distinta naturaleza de ambas se pone de relieve también

(18) Preámbulo del Convenio hispano-chileno de 24 de mayo de 1958 (BOE de 14 de noviembre de 1958). El subrayado es mío.

(19) AGUILAR NAVARRO: *Derecho civil Internacional. Ob. cit.*, p. 69.

desde la óptica del Derecho internacional público. En efecto, de acuerdo con los principios generales en materia de protección diplomática, un Estado no puede ejercerla respecto de aquellos de sus nacionales que sean simultáneamente nacionales del Estado frente al que se pretende ejercerla. Por el contrario, en los convenios aludidos se otorga convencionalmente competencia para el ejercicio de la protección diplomática al Estado que ostente la nacionalidad dominante, sin establecer excepciones de ningún tipo; de donde puede deducirse que dicha protección diplomática podrá ejercitarse frente a cualquier otro Estado, incluido, pues aquél del que el interesado ha «conservado» una nacionalidad latente o «hibernada»

En suma, en la evolución del tema, desde la Constitución de 1931 hasta nuestros días, se han producido cambios que van más allá de lo referente al ámbito de aplicación del sistema y a la técnica utilizada, para afectar a su mismo objetivo: si la aplicación del régimen esbozado hace cincuenta años hubiera conducido a la coexistencia en la misma persona de dos nacionalidades plenas y totalmente operativas, los regímenes convencionales en vigor nos muestran coexistiendo dos vínculos jurídicos de fuerza y consecuencias tan diferentes que, en puridad, cabe preguntarse si el más débil puede aún seguir denominándose nacionalidad.

13. B. **La vía de la conservación excepcional de la nacionalidad española.** Aunque este supuesto no puede, en ningún caso, afectar a los países comunitarios, a los que en principio debe resultarles indiferente el que los españoles mantengan su condición originaria tras la adquisición de una segunda nacionalidad, nos referimos brevemente a él con el objeto de completar la exposición del ordenamiento español en la materia.

La posibilidad de que los españoles conserven su nacionalidad de origen, pese a haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera (al margen de lo dispuesto en el sistema jurídico del otro país implicado), se contempla en el último inciso del apartado 3.º del artículo 11 de la Constitución de 1978. Por otra parte, la norma precisa que tal posibilidad existe sólo en el caso de que la nueva nacionalidad sea la de un país con el que España pueda concluir un convenio de doble nacionalidad. Una vez más, la disposición se inspira en el precepto similar de la Constitución de 1931 a que aludíamos con anterioridad. Ahora bien, también aquí el precepto ha sufrido alteraciones que cambian sustancialmente su significado. Y es que, al suprimir toda referencia a la aceptación de la situación descrita por el otro ordenamiento en juego, nuestro actual texto constitucional posibilita la existencia de dobles nacionales a los ojos del Derecho español que pueden no serlo para aquél (p. ej., si cómo nuestro propio Derecho, condiciona la adquisición de la nacionalidad a la renuncia ante sus autoridades de la anterior); pero hay que aceptar que tales situaciones no son excepcionales, sino consecuencia normal del amplio margen de discrecionalidad de que gozan los Estados en tema de nacionalidad. Por otra parte, como contrapartida, estos dobles nacionales disfrutarán de todos los derechos, y tendrán todos los deberes que se deriven de su condición de españoles, a diferencia de lo que ocurriría si hubieran obtenido la doble nacionalidad por la vía convencional prevista en el primer inciso del apartado 3.º del artículo 11. Por lo demás, y puesto que la norma constitucional no condiciona la aplicación de esta vía a la inexistencia de régimen

pactado, puede estimarse que, cuando éste exista, el español podrá optar entre ambas alternativas.

14. En distinto plano, la norma constitucional plantea problemas desde el momento en que se intentan concretar los países a los que alude. En efecto, la referencia a lo dispuesto en el precepto que contempla la eventual implantación de regímenes pactados de doble nacionalidad, no sólo no resuelve la duda inicial, sino que se encuentra en su misma raíz. Como se recordará, en aquel contexto se utilizó conscientemente una fórmula vaga —«países... que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España»—, que consagra un amplio margen de libertad convencional al Estado; ahora bien, al utilizar la misma fórmula como criterio para decidir sobre la pérdida o conservación de la nacionalidad española, se plantea el problema de saber si cabe la aplicación directa de la norma. En principio, una postura afirmativa parece defendible, dado que el texto no prevé de modo expreso la necesidad de un ulterior desarrollo legislativo. No obstante, la opinión contraria ha sido mantenida por la D.G.R.N., según la cual, «la pérdida de la nacionalidad española por adquisición voluntaria de otra nacionalidad se rige hoy por el texto vigente del artículo 22 del C. c., sin que pueda tener aplicación inmediata, a reserva de un futuro desarrollo legislativo, el principio contenido en el artículo 11, 3 de la Constitución» (20).

Por mi parte, aún aceptando la vigencia genérica del citado artículo 22, creo que son posibles otras interpretaciones más matizadas, con base en la distinción entre países iberoamericanos y demás países (21). En efecto, el concepto de país iberoamericano se encuentra perfectamente asentado tanto en nuestras leyes como en nuestra jurisprudencia, y no parece lógico pensar que vaya a ser precisado con mayor rigor en el futuro; de ahí que, respecto de estos países, en mi opinión, la norma establecida en el segundo inciso del artículo 11, apartado 3.º de la Constitución pueda jugar de manera inmediata. Por el contrario, cuando el país en que el español de origen ha adquirido una segunda nacionalidad sea un país no mencionado de modo expreso en la Constitución, se impone la exigencia de un previo desarrollo legal; desarrollo que, para respetar la *ratio* de la expresión utilizada en el contexto de lo prevenido respecto de los regímenes pactados, debería circunscribir sus efectos a lo dispuesto en el inciso que ahora nos ocupa. Por lo demás, tal diferenciación de supuestos se apunta también en la Resolución citada que, como primer argumento en favor de la solución que adopta, señala el hecho de que la posibilidad de conservar la nacionalidad española, tras la naturalización en determinados países extranjeros, no queda circunscrita a los países iberoamericanos, sino que se extiende a otros países vinculados con España, «lo que exige un desarrollo legislativo del precepto para concretar las naciones a que se refiere la norma».

(20) Resolución de 21 de marzo de 1979. *Boletín informativo del Ministerio de Justicia*, núm. 1163, 1979, pp. 98-99.

(21) Una interesante defensa del carácter perfecto en todos sus extremos de la norma en estudio puede verse en FERNANDEZ ROZAS: «De los nacionales y de los extranjeros (Lectura de los artículos 11 y 13 de la Constitución)», en *La Constitución de 1978: comentario jurídico-político*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1981, en prensa.

15. C. La remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 17 al 26 del Código civil (22), que modifica sustancialmente nuestro Derecho de la nacionalidad, nos obliga, antes de concluir este epígrafe, al estudio de la regulación que en él recibe la doble nacionalidad. Una regulación que en términos generales hay que calificar, al menos, de insuficiente. En efecto, el nuevo texto prescinde por completo de la doble nacionalidad convencional, consagrando el párrafo 4.º del artículo 23 al otro supuesto contemplado en la Constitución de 1978; es decir, a los casos de doble nacionalidad que se producirán como consecuencia de la adquisición de una nacionalidad extranjera, sin pérdida de la española. Ciertamente, podría intentar justificarse la supresión de toda referencia a las consecuencias jurídicas de la doble nacionalidad convencional en atención, de una parte, a que la base del sistema se encuentra en la misma Constitución, mientras que, en el extremo opuesto, su concreción detallada hay que buscarla en cada convenio.

Ahora bien, ninguno de estos argumentos justifica el previsto silencio del Código civil en la materia. Y es que, dado que la Constitución se limita a consagrar la posibilidad de que se concluyan convenios de doble nacionalidad, sin precisar el modo en que alterarán el régimen general de adquisición y pérdida de la nacionalidad española, parece conveniente que, en el mismo cuerpo legal en que se incluyen las normas sobre nacionalidad, se precisen tales extremos. En cuanto al sentido que deberían tener las precisiones que reclamamos, considero que se podrían orientar en línea con la respuestas que incorpora el que podríamos denominar régimen convencional general. De hacerse así, es evidente que nuestro sistema jurídico ganaría en precisión; sin embargo, no sería ésta la única ventaja. En efecto, con la vista puesta en una futura adhesión española a las Comunidades Europeas, la introducción de criterios que fijen el significado real de los convenios de doble nacionalidad, serviría, además, para disipar los posibles recelos de los países comunitarios, frente a eventuales iniciativas españolas que alteraran totalmente el significado del sistema pactado de doble nacionalidad, tal y como lo conocemos hoy..

16. En relación con los países en que pueden naturalizarse los españoles sin perder obligatoriamente su nacionalidad de origen, el Proyecto de Ley se refiere, junto a los iberoamericanos —para cuya identificación, como preveíamos, no se proporciona ninguna directriz complementaria—, a Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, así como a cualquier otro país con el que España concierte un tratado de doble nacionalidad. Con esta última inclusión se confirma que la posible conservación de la nacionalidad española, como vía de acceder a una doble nacionalidad prevista en nuestras leyes, va a jugar de modo simultáneo a la vía convencional, dejándose a los españoles libertad de opción entre ambas alternativas.

Ahora bien, con independencia del juicio positivo que puede merecer esta normativa, desde una determinada óptica favorable a que se facilite el mantenimiento de la vinculación nacional originaria, no cabe ignorar que con ella se está debili-

(22) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, el 19 de febrero de 1981. Serie A, número 172-1.

tando el interés, ya escaso, de los otros Estados en la conclusión de convenios de doble nacionalidad con España. Y es que, si hasta ahora la principal virtud de estos convenios era mejorar el conocimiento que ambas Partes Contratantes tenían de quiénes ostentaban de modo simultáneo las dos nacionalidades en juego, a partir del momento en que entre en vigor una normativa como la prevista en el Proyecto de Ley tal relación dejará de ser de perfecta bilateralidad, puesto que la situación de los españoles que opten por esta segunda alternativa (colocándose al margen de lo pactado) escapará normalmente al conocimiento del otro Estado interesado.

II. Crítica del sistema español de doble nacionalidad a la luz del Derecho comunitario.

17. Como subrayaba al principio de estas páginas, la nacionalidad no se cuenta entre las materias respecto de las que los Estados Miembros han cedido competencias en favor de las Comunidades Europeas. Ahora bien, en la medida en que un importante sector del Derecho comunitario delimita su ámbito de aplicación personal atendiendo a la existencia de un vínculo nacional con uno de los Estados Miembros de las Comunidades, el modo en que éstos reglamenten su adquisición no puede resultar indiferente, desde la perspectiva del proceso de integración europea. De ahí que sea necesario, en este contexto, proceder a una valoración del sistema español de doble nacionalidad, tal y como ha quedado descrito en el epígrafe anterior.

No obstante, al acometer esta labor tropezamos con una dificultad inicial. Y es que, precisamente porque las Comunidades no tienen competencias directas en la materia, no existe una normativa comunitaria que establezca los criterios de atribución y pérdida de la nacionalidad de los Estados Miembros; por otra parte, tampoco existe convenio unificador en el tema, del tipo del Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, sobre la competencia judicial y la ejecución de decisiones, o, del más reciente, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, de 19 de junio de 1980. En consecuencia, para comprobar si nuestro Derecho contradice de alguna forma el sistema económico, jurídico y político que, con tanta dificultad, elaboran las Instituciones Europeas, sólo podemos seguir uno de los dos caminos siguientes: o bien intentar establecer su idoneidad mediante un estudio de Derecho comparado en que sean tenidos en consideración todos y cada uno de los ordenamientos jurídicos de los países comunitarios; o bien, enjuiciarlo desde la óptica de los objetivos de las Comunidades y de los medios utilizados para su consecución.

Pese a su innegable atractivo, la primera vía ofrece dificultades que resultan difíciles de salvar en el corto espacio en que ha de condensarse este estudio. La primera hunde sus raíces en la misma heterogeneidad de los sistemas implicados. La segunda se refiere a la escasa concreción con que se formulan los requisitos para la naturalización en algunos de ellos. Por último, no cabe olvidar que los dos datos negativos que acabo de señalar acentúan la dificultad de esta-

blecer conclusiones válidas en cuanto a la mayor o menor rapidez y facilidad con que los extranjeros pueden naturalizarse en los países comunitarios. En este punto, la importancia de una interpretación restrictiva o extensiva de los requisitos fijados en la norma escrita es de tal calibre que hace imposible establecerlas sobre la base de una simple comparación de los diferentes textos (23).

18. Habiendo elegido, para concluir estas reflexiones, la segunda vía señalada —es decir, contrastar nuestra legislación con el objetivo mismo de la integración europea—, se impone que precisemos en qué planos nuestro sistema de doble nacionalidad podría entrar en colisión con la política comunitaria. En tal sentido, recordemos que el primer escalón de la integración se ha situado en la consecución de un Mercado Común en que circulen libremente la mano de obra, las mercancías y el capital de los Estados que participan en el proceso (24). Por tanto, en materia de nacionalidad, el punto en que puede surgir el enfrentamiento más claro entre las Comunidades y un Estado que aspira a la adhesión, se centra en aquellos elementos de su Derecho interno que puedan conducir al aumento automático del número de sus nacionales.

Planteadas así las cosas, hay que volver a insistir en que el régimen español de la doble nacionalidad no tiene necesariamente su origen en procesos de naturalización, más o menos privilegiados. En concreto, éste no es el caso cada vez que nuestro Derecho acepta la coexistencia de dos nacionalidades plenamente operativas, como consecuencia de la conservación excepcional de la nacionalidad española, tras la adquisición voluntaria de otra extranjera (25). En tales supuestos, el que la citada posibilidad se conceda precisamente a quien ya era español antes de adquirir una segunda nacionalidad, determina que su consagración no tenga por qué alterar la valoración inicial del potencial humano que España aportaría a las Comunidades. Por tanto, en este extremo, existe perfecta compatibilidad de nuestra norma constitucional (y su futuro desarrollo legal) con las exigencias comunitarias.

Esta opinión cuenta, además, con el refrendo inequívoco de la existencia de mecanismos similares en los Derechos de la nacionalidad de dos países miembros originarios de las Comunidades Europeas: Francia y la República Federal de Alemania. Ciertamente, el Derecho alemán puede considerarse más restrictivo que el español al exigir, con carácter previo a la obtención de la nacionalidad extranjera,

(23) La regulación de la nacionalidad en los países comunitarios puede consultarse en KOJANEC: *La cittadinanza nel mondo*. Vol. II, Ed. Cedam, Padua, 1979.

(24) Soy consciente de la inexactitud que encierra la utilización de la expresión «libre circulación de mano de obra» para cubrir tanto la libre circulación de los trabajadores como la libre prestación de servicios: no obstante, puesto que ambas se refieren a personas físicas nacionales de los Estados Miembros, considero que, a los efectos que aquí nos interesan, es lícito sacrificar una mayor precisión jurídica en aras de una exposición fluida.

(25) Tales situaciones suscitarán, sin duda, problemas de Derecho internacional privado cada vez que una norma de conflicto aplicable utilice a la nacionalidad como punto de conexión. No obstante, éste es un aspecto de la cuestión que no plantea problemas específicos en el seno de las Comunidades y que cada ordenamiento resuelve de acuerdo con sus propios criterios. Por otra parte, en materia de protección diplomática, el recurso a la noción de nacionalidad efectiva se halla fuertemente arraigado tanto en la teoría como en la práctica.

una autorización escrita de la autoridad competente que permita al solicitante mantener la alemana (26). Por el contrario, en una postura extrema, el Código francés de la nacionalidad invierte los términos, haciendo que, cualquiera que sea la nacionalidad voluntariamente adquirida en segundo lugar, la conservación de la nacionalidad francesa sea el supuesto normal, sólo alterado por la renuncia expresa del interesado en las condiciones legalmente establecidas (27).

En resumen, no resulta necesario entrar en detalles técnicos para percibir que en este contexto nuestra normativa, cuando permite conservar la nacionalidad española a quienes adquieran la de una serie de países señalados en la Constitución (y que una futura Ley deberá concretar), resulta perfectamente asimilable y acorde con las expectativas e intereses comunitarios.

Por lo demás, y como prueba adicional de la discrecionalidad del Estado en tema de nacionalidad, resulta curioso constatar cómo, tanto Francia como la República Federal de Alemania, hacen coexistir esta normativa con las obligaciones que se derivan de su condición de Estados Partes en el Convenio del Consejo de Europa, de 6 de mayo de 1963, sobre reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades. Y es que, aunque los principios inspiradores de este Convenio son opuestos a los que presiden las respectivas legislaciones internas, su aplicación restringida a las relaciones entre Estados Partes resulta compatible con el mantenimiento o la introducción de soluciones contrarias en las relaciones con terceros Estados. En este sentido, nada obstaculizaría una eventual adhesión española al Convenio del Consejo de Europa aunque, en tal caso, hay que tener en cuenta que una acción similar por parte de Portugal, no sólo impediría la conclusión de un convenio de doble nacionalidad con el país vecino, sino que forzaría a modificar la enumeración de los Estados con los que el legislador establece la posibilidad de esta doble nacionalidad de origen legal, tal y como se concretan en el Proyecto de Ley de Reforma de los artículos del Código civil sobre la nacionalidad española. En cualquier caso, resulta evidente que una decisión en tal sentido en nada afectaría a la problemática suscitada por nuestra demanda de adhesión a las Comunidades Europeas.

19. Si consideramos ahora los regímenes convencionales, la situación de los españoles originarios que adquieran a su amparo una segunda nacionalidad es matizadamente distinta de la que gozarán los doble nacionales que lo sean por la vía examinada en el apartado anterior. Las diferencias se producen, en primer lugar, en el propio Derecho interno español, así como, en segundo término, en las relaciones con terceros Estados, entre los que se encuentran los países comunitarios. En efecto sí, como veíamos, la aplicación de un convenio de doble nacionalidad conduce a la «hibernación» de una de las nacionalidades, junto a la plenitud operativa de la coincidente con el domicilio, la «conservación» de la nacionalidad española apenas tiene contenido jurídico desde la óptica del Derecho español. De ahí que quepa preguntarse si, en tales casos, los españoles en cuestión —aunque

(26) Vid. parágrafo 25, núm. 2 de la Ley sobre la nacionalidad alemana, en KOJANEC: *La cittadinanza...*, ob. cit., p. 462.

(27) Vid. art. 87 y disposiciones concordantes del Código francés de la nacionalidad, en LA-GARDE: *La nationalité française*. Ob. cit., supra nota 6, esp., p. 284.

sigan siendo españoles, puesto que no tuvieron que renunciar a su nacionalidad de origen—, tendrán acceso al goce de las libertades que el Mercado Común garantiza a los nacionales de los Estados Miembros.

En principio, una respuesta negativa se infiere de los mismos tratados que, además hacer prevalecer la nacionalidad que coincide con el domicilio en las relaciones inter-partes, proyectan esta situación a sus relaciones con terceros Estados. Así se deduce, por ejemplo, del artículo 5 del Convenio hispano-colombiano, de 27 de junio de 1979, a cuyo tenor: «La dependencia política y la legislación aplicable a la persona que, deseando continuar acogida al presente Convenio, trasladara su domicilio a un tercer país, quedarán determinadas por el último domicilio que hubiera tenido en el territorio de una de las Partes Contratantes». Lo que significa que, una vez culminado el proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas, los españoles que ostenten como dominante una nacionalidad extranjera, habrán de «recuperar» su nacionalidad originaria, si desean gozar de la condición de nacional de un Estado Miembro.

20. Muy diferentes son los problemas suscitados por quienes adquieren la nacionalidad española en aplicación de un convenio de doble nacionalidad. En ellos se centra precisamente la polémica en torno a una posible incompatibilidad entre el Derecho español de la nacionalidad y el sistema comunitario. En efecto, son estos supuestos los que pueden hacer temer que la adhesión española a las Comunidades Europeas traiga consigo el establecimiento de una vía de acceso al mercado europeo de trabajo de un número importante de iberoamericanos, transformados en españoles de modo automático, o cuasi-automático.

La exposición, incluida en la primera parte de este estudio, de lo que suponen los convenios de referencia, en cuanto al modo en que se adquiere la segunda nacionalidad, demuestra que tales temores carecen, en principio, de fundamento. De hecho, dado que todos los convenios que siguen el que hemos denominado régimen pactado general remiten la regulación del tema a lo establecido en cada Derecho interno, la cuestión debe ser reconducida a un examen de las condiciones de naturalización, fijadas por nuestro ordenamiento jurídico. En él, las condiciones de naturalización ciertamente se flexibilizan en relación con iberoamericanos y filipinos —a los que habrá que añadir, si prospera el Proyecto de Ley sobre nacionalidad, andorranos, ecuatoguineanos y portugueses—, en el punto fundamental de los años de residencia (que de diez se reducen a dos) que hacen nacer la expectativa de su concesión. No obstante, en todo caso, el proceso de naturalización implica la tramitación de un expediente que puede saldarse siempre en términos negativos, si median motivos de orden público que así lo aconsejen.

En suma, la normativa que regula la naturalización en España de los nacionales de países unidos políticamente en algún momento histórico a nuestro país y con los que perduran estrechos lazos de sangre y cultura, configura un régimen privilegiado pero, en modo alguno excepcional, en el contexto europeo-occidental. En tal sentido, pueden considerarse más generosas las legislaciones de Francia, Portugal y, con todas las peculiaridades que le son propias, incluso la del Reino Unido. Por lo demás, insistamos en que este régimen es aplicable en idénticos términos, exista o no convenio de doble nacionalidad con el país de origen del interesado.

21. Consideración aparte merece la situación que se deriva del Convenio hispano-guatemalteco, de 28 de julio de 1961. Como se recordará, en virtud del mismo los guatemaltecos adquieren la nacionalidad española siempre que fijen su domicilio en España y declaren que ésta es su voluntad. Cabe, como señalaba, un cierto control policial previo al establecimiento del domicilio, pero no puede ignorarse que la ausencia de expediente de naturalización permite hablar en este caso de adquisición cuasi-automática de la nacionalidad española.

El sistema, que merece un juicio positivo desde la óptica de esa aproximación entre pueblos hermanos tantas veces proclamada a nivel político, puede evidentemente despertar recelos en los círculos jurídicos comunitarios. Ciertamente, el Código francés de la nacionalidad conoce supuestos que obedecen a la misma inspiración, en los que es posible la naturalización al margen de toda condición de residencia (28). Pero, dado que también en estos casos ha de instruirse un expediente, en cuya solución la Administración actúa discrecionalmente (29), no puede hablarse de concesión automática de la nacionalidad francesa, ni de la existencia de un derecho subjetivo del solicitante a que le sea reconocida. Por consiguiente, la situación no es equiparable a la creada por el Convenio que nos vincula con Guatemala.

De ahí que, aunque razones sociológicas minimicen el problema (30), haya que aceptar la posibilidad de que éste se plantee en las negociaciones hispano-comunitarias. Si así fuera, y aún cuando resulta aventurado avanzar cualquier tipo de solución, habría tal vez que admitir que las Comunidades se reserven el derecho de no reconocer la plena operatividad de las naturalizaciones en cuestión, hasta que se consoliden con una residencia más o menos larga, aunque nunca superior a dos años.

CONCLUSIONES

22. Las conclusiones de este estudio se incluyen en su mismo desarrollo. No obstante, a efectos de clarificación podemos resumirlas en los tres puntos siguientes:

1.º La normativa y la práctica españolas en tema de doble nacionalidad es, en términos generales, perfectamente compatible tanto con los objetivos como con el sistema comunitario.

2.º Sólo el Convenio hispano-guatemalteco de doble nacionalidad suscita dudas a este respecto y, de hecho, puede inducir a las Comunidades Europeas a la adopción de medidas que restrinjan, en la órbita comunitaria, las consecuencias de su aplicación.

(28) Cfr. artículos 64, 5.º y 64-1 del Código de la nacionalidad citado.

(29) Vid., en este sentido, LAGARDE: *La nationalité française*, ob. cit., pp. 122-123.

(30) La escasa población concernida, la distancia y un bajo nivel de vida son todas ellas razones que contribuyen a explicar el que, en veinte años, España no haya tenido ninguna dificultad para absorber a los guatemaltecos que han invocado el Convenio.

EL SISTEMA ESPAÑOL DE DOBLE NACIONALIDAD

3.º En consecuencia, si se quiere evitar que situaciones similares se produzcan en el futuro, sería conveniente que la nueva ley de nacionalidad española incluyera las directrices básicas a que deberán atenerse en lo sucesivo los convenios de doble nacionalidad. Con tal medida se evitaría, además, que crecieran las suspicacias que el sistema español despierta, tanto en los Estados Miembros como en las mismas Instituciones Europeas.

Madrid, 10 de octubre de 1981.

NOTAS

