



PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO CIVIL

Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia
Fundación Cepaim

Murcia

17 de octubre de 2019

1º.- JUSTIFICACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA:

La Real Academia Española define de la palabra apátrida como “Dicho de una persona: Que carece de nacionalidad”, pero la realidad motiva la necesidad de una explicación más amplia. La definición jurídica internacional de apátrida es “una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su normativa y su práctica”¹. Ello se traduce en que una persona apátrida no se considera como nacional de ningún país. La apatridia puede implicar una barrera que no permita a las personas apátridas acceder a derechos tan básicos como el derecho a un empleo, a tener una cuenta bancaria, el derecho a la libre circulación - puesto que en muchos países las personas sin nacionalidad carecen de pasaporte o de documento de viaje-, e incluso el derecho a contraer matrimonio.

En palabras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “Un apátrida está atrapado en un limbo legal, disfrutando solamente de un acceso mínimo a la protección legal o a la sanidad. La nacionalidad es esencial para la participación plena en la sociedad”. Algunas personas nacen sin nacionalidad (apatridia originaria), pero otras se convierten en apátridas (apatridia sobrevenida). La apatridia puede ocurrir por varias razones, incluida la discriminación contra determinados grupos étnicos o religiosos, o por motivos de género; la migración forzada; la aparición de nuevos Estados y las transferencias de territorio entre los Estados existentes; y vacíos en las leyes de nacionalidad. Todas ellas son ajenas a la propia voluntad de la persona.

De acuerdo con ACNUR, la cifra de personas en situación de apatridia ronda los 12 millones de personas en todo el mundo, de los cuales aproximadamente un tercio son niños y niñas.² Según la misma fuente, la apatridia afecta por lo menos a unas 600.000 personas sólo en Europa.³ En el caso de España, los datos de años recientes indican que el número de solicitantes que postulan a la obtención del estatuto de apátrida fue de 1.900 solicitudes en el año 2018 frente a las 2.418 registradas en 2017.⁴

Como se ha referido, la apatridia encierra un tema de derechos humanos. El compromiso por el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales de todos los seres humanos, establecido en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), ha inspirado la adopción de múltiples instrumentos jurídicos que sirven de fundamento para la lucha por la igualdad, la libertad y la no discriminación. Desde el artículo 10.2 de la **Constitución Española** se expresa la obligación de respetar la **DUDH**. El artículo segundo de la DUDH refiere “que toda persona posee todos los derechos y libertades que se exponen en la declaración”. El derecho a la nacionalidad, como derecho humano, es proclamado tanto en el artículo 15 de la **DUDH**: “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad”, como

¹ Art. 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Directrices de ACNUR sobre la Apatridia No. 1: La definición de “Apátrida” en el artículo 1(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954’, HCR/GS/12/01, 20 de febrero de 2012, párrafos 14-17.

² <https://news.un.org/en/story/2018/11/1025561>. Véase también el análisis de datos del Institute on Statelessness and Inclusion, en <https://www.institutesi.org/resources/statelessness-in-numbers-2019>

³ ACNUR, ‘La apatridia en el mundo’, en <https://www.acnur.org/es-es/apatridia-en-el-mundo.html>.

⁴ *Asilo en cifras 2018* [Recurso electrónico] / [edición a cargo de la Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio]. – [Madrid]: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 2019, p. 15.

en el artículo 24.3 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**: “Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.”

El simple hecho de no poseer una nacionalidad es relevante, puesto que afecta el derecho humano de las personas apátridas a circular libremente (art. 13.1 DUDH), a poder regresar a su país (art. 13.2 DUDH), al libre desarrollo de su personalidad (art. 22 DUDH), al trabajo (art. 23 DUDH), y a la educación (art. 26 DUDH).

Numerosos tratados internacionales de los cuales España es Estado Parte reiteran y concretan tales derechos. El **Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) el 21 de diciembre de 1965,⁵ en su artículo primero veta toda discriminación racial que anule o menoscabe el goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Asimismo, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)** y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, de 1966,⁶ reconocen que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16 PIDCP), así como el derecho a trabajar, que comprende la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6.1 PIDESC).

Posteriormente, en un ámbito más específico, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, adoptada por la AGNU en 1979,⁷ confirma en su artículo 9 el derecho a la nacionalidad, un derecho que también se enmarca en el principio de igualdad entre hombres y mujeres. Con base en ello, se prohíbe específicamente cualquier discriminación hacia las mujeres (tanto de hecho como de derecho) al momento de transmitir la nacionalidad a sus hijos o hijas, y al momento de optar por la nacionalidad -discriminación que es una de las causas más comunes de la situación de apatridia de muchas mujeres.

Las niñas y niños, el grupo más vulnerable entre las personas apátridas, ven seccionado su futuro. En muchos de los casos, esta condición se traspasa de padres y madres a hijos e hijas. La **Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la AGNU en 1989, y ratificada por España en 1990,⁸ garantiza el derecho de niñas y niños a adquirir una nacionalidad (art. 7) y su derecho a la educación (art. 28). Resulta de relevancia tener en cuenta también el artículo 8, que contempla el derecho de niñas y niños a preservar su identidad, de la que la nacionalidad forma parte indispensable; y el artículo 3, que establece la obligación de las autoridades de tener siempre en cuenta el interés superior del niño y niña en todas sus actuaciones. Ambos preceptos, leídos junto con los anteriormente referidos, fortalecen el derecho de niños y niñas a adquirir una nacionalidad.

⁵ Instrumento de adhesión publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 17 de mayo de 1969.

⁶ Instrumentos de adhesión publicados en el BOE el 30 de abril de 1977.

⁷ Instrumento de adhesión publicado en el BOE el 21 de marzo de 1984.

⁸ Instrumento de adhesión publicado en el BOE el 31 de diciembre de 1990.

A raíz de la particular situación de vulnerabilidad de las personas apátridas, a la par de la adopción de instrumentos jurídicos generales de derechos humanos, se adoptaron también dos tratados internacionales específicos para proteger y garantizar de forma más efectiva los derechos humanos de las personas apátridas y la prevención y reducción de la apatridia: la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas**, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y la **Convención para reducir los casos de apatridia**, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

España se adhirió en 1997 a la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas**, de 1954,⁹ y posteriormente aprobó la normativa específica para el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, materializada en el **Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida**.

Por otra parte, con base en el artículo 17.1.C **del Código Civil** se otorga la nacionalidad española a las personas nacidas en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. Ello representa una medida eficaz para la apatridia originaria, pero no ocurre lo mismo con la apatridia sobrevenida, lo que provoca desamparo legal.

En el marco de los avances realizados por España, es de reseñar también su adhesión en el año 2018 a la **Convención para reducir los casos de apatridia**, adoptada en 1961, siendo publicado su texto en el “Boletín Oficial del Estado” de 13 de noviembre de 2018. Igualmente, España suscribió en diciembre de 2018 tanto el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que contempla como parte del Objetivo cuarto, el de fortalecer las medidas para reducir la apatridia; como el Pacto Mundial de Refugiados que contempla también, a lo largo de su texto, propuestas para su eliminación y reducción. Es dable también, poner énfasis en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015, que entre sus 17 objetivos, incluye el proporcionar acceso a una identidad jurídica, que en el caso de los adultos debe incluir medidas para solucionar la situación de las personas apátridas.

Para valorar en su justa dimensión la situación de las personas apátridas, debe tenerse en cuenta la similitud entre las condiciones de persona apátrida y de persona refugiada, que comparten una especial condición de vulnerabilidad. En el primer caso, ésta se produce por la carencia de nacionalidad, y en el segundo, por ser la nacionalidad o la carencia de ella una de las causales de persecución (potencial o actualizada). Asimismo, puede coincidir la condición de refugiada y de apátrida en una misma persona, al ser la apatridia tanto causa como consecuencia de la migración forzada. Así lo destaca la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Declaración de Nueva York que dio pie a la adopción en diciembre de 2018 de los Pactos mencionados en el párrafo precedente, cuando dice: “Reconocemos que la apatridia puede ser una de las causas

⁹ Instrumento de adhesión publicado en el BOE el 4 de julio de 1997.

fundamentales de los desplazamientos forzosos y que, a su vez, los desplazamientos forzosos pueden dar lugar a la apatridia”.¹⁰

En efecto, la regulación y protección tanto de las personas refugiadas como de las personas apátridas se creó de forma paralela a nivel internacional en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y ambas condiciones se abordan mediante instrumentos jurídicos internacionales desde la década de los años cincuenta del siglo pasado.¹¹ Sin embargo, las personas con condición de apátridas se ven perjudicadas, pues en algunos países, incluido España, se les exige mayores requisitos para la adquisición de la nacionalidad respecto de las personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiado.

A nivel nacional, el artículo 13.4 de la **Constitución Española** señala que la ley establecerá los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo. En nuestra normativa nacional se puede adquirir tanto la condición de refugiado por ciertas causales concretas (Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria), como el estatuto de apátrida (Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida).

Actualmente en España, con base en el **artículo 22 del Código Civil**, a las personas con condición de refugiadas se les exige *cinco años* de residencia en el país para poder acceder a la obtención de la nacionalidad, plazo del que no gozan las personas con condición de apátridas, quienes han de esperar el plazo general de *diez años* desde que adquieren la condición de apátrida. Dicha condición se puede adquirir sólo después de haber seguido el debido procedimiento administrativo, con base en el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Así, personas refugiadas y apátridas se encuentran en presupuestos equivalentes o de semejanza, pero las personas apátridas quedan en una situación de desigualdad. Si bien el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida permite proteger a estas personas de forma provisional, con medidas como la autorización durante la tramitación del procedimiento a la permanencia provisional de la persona solicitante que se halle en territorio nacional, esta normatividad no puede considerarse como un marco suficiente que los ampare a largo plazo.

Dado que la falta de nacionalidad de las personas apátridas se traduce en la imposibilidad o dificultad extrema para gozar íntegramente de sus derechos humanos universales y para relacionarse plenamente en sociedad, se considera esencial que se adopten y faciliten las medidas para erradicar la apatridia y para garantizar de forma efectiva los derechos de estas personas en condiciones de igualdad.

Por medio de la reforma del artículo 22 del Código Civil, se pretende equiparar la condición de apátrida a la de refugiado en relación con su posibilidad de acceder a la nacionalidad española, por todos los motivos expuestos, cumpliendo así con los

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (A/71/L.1), adoptada el 19 de septiembre de 2016.

¹¹ Considérese la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 y su Protocolo de 1967, en comparación con las Convenciones en materia de apatridia de 1954 y 1961, antes referidas.

compromisos internacionales de España adquiridos mediante su pertenencia a los instrumentos jurídicamente vinculantes antes referidos. La mención expresa de las personas apátridas en el artículo 22 junto a las personas refugiadas, permitirá la aplicación del mismo criterio jurídico a situaciones análogas, y, sobre todo, se convertirá en un medio para la reducción más pronta y efectiva de los casos de apatridia y la mejor realización de los derechos de las personas apátridas en su vida diaria.

Resulta relevante para la adopción de la presente modificación resaltar que el artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 sobre naturalización de las personas apátridas establece que “Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites”, redacción ésta, prácticamente, idéntica a la del artículo 34 de su Convención hermana, la del Estatuto de los Refugiados de 1951. Resulta coherente, en virtud de dicho paralelismo, que si en el caso de los refugiados, el legislador entendió al redactar el actual artículo 22 del Código Civil, que el plazo de cinco años resultaba adecuado para dar cumplimiento a la Convención de 1951, de igual manera, dicho plazo de cinco años debe resultar aplicable y extensible, para facilitar la naturalización, a las personas apátridas.

De igual modo, como criterio exegético, debe traerse a colación que la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, al establecer en su texto diversos plazos máximos de residencia continuada en el territorio de un Estado Parte para poder acceder a la nacionalidad del mismo, no fija en ella plazo superior al de cinco años.

Por todo ello, se enfatiza que la modificación que se propone no es otra que posibilitar la concesión de la nacionalidad española a las personas que han sido reconocidas con la condición de apátridas, una vez transcurridos cinco años de residencia en España, de la misma forma en que actualmente se reconoce para las personas con la condición de refugiadas en nuestro país.

2º TEXTO ARTICULADO QUE SE PROPONE:

Ley XX/2019, de XX de XX, de modificación del artículo 22.1 del Código Civil.

PREÁMBULO

Con la presente Ley se equipara, en cuanto al tiempo para poder acceder a la concesión de la nacionalidad española, la condición de apátrida a la de refugiado, adoptándose el plazo de cinco años para ambos, derecho del que hasta la presente sólo gozaban las personas con la condición de refugiado.

La adhesión de España a los tratados internacionales de derechos humanos, y más específicamente a aquellos sobre apatridia, y su incorporación a la legislación nacional, así como su adopción del Pacto Mundial sobre Migraciones y del Pacto Mundial de Refugiados, y su apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conllevan la creación de las medidas y garantías necesarias que promuevan el objetivo de acabar con esta situación que sufren más de 12 millones de personas en el mundo.

Se concluye que, conforme a lo reseñado, mediante la siguiente modificación, se promueve la mejora a nivel nacional de los derechos de las personas apátridas, puesto que se establece la igualdad entre refugiado y apátrida, dejando atrás cualquier discriminación jurídica entre ambas condiciones. Así pues, España cumplirá con el contenido y espíritu de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos y de erradicación y reducción de los casos de apatridia, y con los valores reflejados en la propia Constitución Española.

Artículo único. Modificación del Código Civil.

Se adicionan dos palabras al artículo 22.1 del Código Civil, para quedar redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 22:

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

Disposición final primera. Títulos competenciales.

La presente ley se dicta al amparo del artículo 149.1.2.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, así como de la competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida al Estado por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.

Disposición final segunda- No incremento del gasto.

Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de gasto público, ni de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.