

Anuario

ESPAÑÓLES EN EL MUNDO



1996

REQUIEM POR LA DOBLE NACIONALIDAD CONVENCIONAL

Aurelia Alvarez Rodríguez

Profesora Titular de Derecho Internacional Privado. Universidad de León

Los Convenios de doble nacionalidad actualmente vigentes: origen y finalidad de los mismos

La ley de 15 de julio de 1954, que reformó los arts. 17 a 27 del Cc. introdujo expresamente la doble nacionalidad convencional. No obstante, las previsiones legislativas no tuvieron ninguna eficacia concreta hasta que España suscribió once Convenios de doble nacionalidad con los siguientes países: Chile, Perú, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Argentina, (1) y un Convenio de nacionalidad con Colombia (2).

Todos estos países forman parte de la denominada Comunidad hispánica y los mencionados Convenios tienen como especial finalidad reforzar los vínculos entre España y la Comunidad de pueblos iberoamericanos, por lo que, se puede afirmar, al menos inicialmente, que los negociadores no pensaron en el fenómeno migratorio. De hecho, en numerosas ocasiones se ha venido señalando que el sistema de doble nacionalidad convencional no beneficia ni a los españoles ni a los nacionales de aquellos países. Ahora bien, debido a que cualquier afirmación debe ser avalada por argumentos jurídicos contundentes trataré de demostrar que los dobles nacionales sometidos a los Convenios en la actualidad están o pueden estar en peores condiciones que otras personas con status de doble nacionalidad que nunca estuvieron sujetos a los mismos.

Por ello, vamos a formularnos dos preguntas: ¿hasta qué punto no han incidido los movimientos migratorios en la consolidación de la comunidad Hispánica? ¿beneficia el régimen de doble nacionalidad convencional a los emigrantes? La respuesta al primer interrogante tiene difícil argumentación jurídica, pero, no nos cabe la menor duda de que los emigrantes de origen español han continuado vinculados a nuestro país por sus relaciones familiares, contribuyendo, de esta forma, a potenciar la constante colaboración tanto económica

como cultural entre aquellos países y el nuestro.

Para responder a la segunda cuestión, en cambio, debemos hacer algunas precisiones previas. Por eso analizaremos, de un lado, los requisitos para poder acogerse a dichos tratados y, de otro, cuáles son los efectos que se producen con la aplicación de los mismos.

Las reglas establecidas en los Convenios de doble nacionalidad

1.- REQUISITOS PARA GOZAR DE LA DOBLE NACIONALIDAD RECOGIDA EN LOS CONVENIOS.

Las personas que eventualmente pueden beneficiarse de la doble nacionalidad convencional, tienen que cumplir algunas exigencias. El paso previo al goce de la doble nacionalidad convencional impone la obtención de la nacionalidad del otro Estado Contratante. Respecto a este requisito, los Convenios, por regla general, no establecen un procedimiento simplificado y facilitado de adquisición de la nacionalidad para los nacionales de la otra Parte Contratante, salvo en el Convenio con Guatemala. En este Tratado se prevé un supuesto de adquisición rápida y sencilla consistente en declarar en favor de la nacionalidad del otro Estado teniendo intención de instalar el domicilio en dicho Estado e inscribirse en el Registro correspondiente. Ahora bien, las autoridades españolas durante un tiempo mantuvieron una interpretación muy flexible de dicha formulación, al exigir únicamente que el guatemalteco manifestase su animus de querer convertirse en español y de instalarse en España (Res. DGRN de 6 de noviembre, de 22 diciembre 1992, de 10 de febrero 1993). Dicha postura, sin embargo, en la actualidad ha variado sustancialmente, debido a la firma de un Protocolo modificativo del Convenio con Guatemala, imponiendo la previa obtención de un permiso de residencia legal o de un visado para residir en España (Res. DGRN de 23 noviembre 1994, de 24 febrero, de 7 de marzo, 1º y 2º de 19 abril y de 6 mayo, 3º de 11 octubre, 1º, 2º y 3º de 27 octubre y de 4 noviembre 1995).

Así pues, la concesión de la nacionalidad en los Estados Contratantes no es automática ya que en casi todos los Convenios, salvo el de Guatemala, se exige la adquisición de la nacionalidad correspondiente en la forma y condiciones previstas por la legislación interna en vigor de las Partes Contratantes (Res. DGRN de 8 de junio 1965). Los Convenios, por tanto, no están estableciendo facilidades para obtener la nacionalidad del otro Estado, e incluso, en algún supuesto específico el Convenio agrava las posibilidades de la adquisición de la nacionalidad, en concreto, el Convenio con Colombia exige la residencia en el otro Estado durante dos años y que se adquiriera la nacionalidad. No obstante, debemos precisar que en muchas de las Constituciones y Leyes de nacionalidad de los países iberoamericanos se mantiene un procedimiento abreviado de adquisición de la nacionalidad para los españoles. De igual modo, en el Ordenamiento español se otorga un tratamiento privilegiado a los nacionales de esos mismos países, al reducir el plazo general de residencia legal de diez a dos años para la adquisición de la nacionalidad española (art. 22 Cc). Por otra parte, los eventuales destinatarios de los Convenios de doble nacionalidad una vez que está en posesión de la otra nacionalidad para no perder nacionalidad de origen, "deberán ser inscritos" en los Registros especialmente precisados en cada uno de los Tratados.

2.- EFECTOS DE LA DOBLE NACIONALIDAD CONVENCIONAL

El primer efecto de la doble nacionalidad convencional es que la adquisición de nacionalidad extranjera no produce la pérdida de la nacionalidad primitiva. Sin embargo, nuestro sistema convencional vigente se caracteriza fundamentalmente porque los binacionales "no podrán estar sometidos simultáneamente a las legislaciones de ambas partes contratantes" (3). Así pues, se hace una distinción entre los dos vínculos de nacionalidad, uno es el que efectivamente puede ejercerse, el verdaderamente activo; el otro se halla en un estado latente o de hibernación que apenas tiene eficacia. La ineficacia de este último conduce a dudar si en realidad nos encontramos en presencia de una auténtica doble nacionalidad.

El vínculo activo es el que va a regir la totalidad de las relaciones jurídicas en las que se vea inmerso el binacional. La nacionalidad activa viene determinada o coincide con la del domicilio o con la última adquirida. Para los españoles residentes en los países iberoamericanos que se hayan acogido a uno de estos Convenios su nacionalidad activa va a

coincidir con la de un país iberoamericano. La nacionalidad española está en hibernación y no recupera su plena operatividad hasta que se regrese a España y se inscriba este hecho en el Registro. Evidentemente, estas exigencias chocan con lo establecido en el procedimiento especial de recuperación, en el que no se exige al emigrante el retorno a territorio español al no imponerse el requisito de la residencia legal en España; además, los que recuperan la nacionalidad española no necesitan renunciar a la iberoamericana por lo que también gozan de dos nacionalidades, pero en este caso ambas son operativas.

En el sistema convencional no se exige la renuncia a la nacionalidad anterior. Sin embargo, la vuelta al territorio español es necesaria, como ha afirmado la DGRN ante el supuesto de un español residente en Chile acogido al Convenio hispano-chileno de doble nacionalidad que trasladó posteriormente su residencia a los EE.UU. En este caso el Centro Directivo consideró que la nacionalidad española no podía recuperar su plena efectividad, salvo renuncia previa a la nacionalidad chilena, señalando que "no es posible sin vulnerar el Convenio admitir que al doble nacional hispano-chileno le sea aplicable íntegra y directamente la legislación española, mientras el mismo no traslade su domicilio en territorio español" (Res. DGRN de 27 febrero 1979).

Por tanto, el efecto fundamental de la doble nacionalidad convencional es el mantenimiento de la nacionalidad de origen no obstante, como hemos expuesto, uno sólo de los vínculos tiene operatividad. La determinación del vínculo efectivo se realiza de una forma específica para algunas materias concretas o de forma genérica. Así los derechos laborales y de seguridad social se rigen por la ley del lugar en que se realiza el trabajo aunque algún Convenio hace referencia también a la ley del país del domicilio. La protección diplomática sólo puede ser ejercitada por el país del domicilio. El cumplimiento del servicio militar está sometido también a la ley del domicilio, salvo que ya se hayan cumplimentado conforme a la ley del país de procedencia (4).

De todas formas, el tema que más preocupa en estos momentos a los españoles sometidos al régimen convencional es el de la expedición de pasaportes, ejercicio de derechos civiles y políticos. Ciertamente, la solución establecida en los Convenios nos induce a afirmar que los españoles acogidos a un Convenio sólo pueden ejercer dichos derechos u obtener el pasaporte español si la nacionalidad española es plenamente operativa. Esta siempre coincide con el domicilio o con la última

La nacionalidad española

nacionalidad adquirida. Por esto, desde la perspectiva teórica, los españoles sujetos al Convenio no pueden tener simultáneamente los pasaportes correspondientes a sus dos nacionalidades.

3.- EVENTUAL FÓRMULA PARA EVITAR LA CONTRADICCIÓN DE LOS CONVENIOS CON EL SISTEMA INTERNO

Por todo lo expuesto, debemos concluir que la subsistencia de los Convenios se debe poner en tela de juicio, aunque siguen vigentes. No obstante, los españoles con doble nacionalidad en virtud del párrafo 2 del art. 24 o el art. 26 del Cc mantienen plenamente operativa la nacionalidad española, provocándose una desigualdad con respecto a los dobles nacionales acogidos a las disposiciones convencionales.

A la vista de esta contradicción existente entre los dos supuestos de doble nacionalidad el propio Centro Directivo ha propuesto la necesidad de compatibilizar ambos sistemas. La forma de poner fin a la divergencia de criterios "podría encontrarse a través de las consultas periódicas que los Convenios de doble nacionalidad prevén con objeto de interpretar, ampliar o modificar su contenido" (Instrucción DGRN de 16 mayo 1983). Estas consultas no se han efectuado hasta el momento. Mientras no se produzca una unificación de criterios, para que al menos los españoles acogidos a los mismos no se vean perjudicados, es necesario la aportación de soluciones desde la vía interna. ¿Cómo pueden obtener dos nacionalidades plenamente efectivas los españoles de origen residentes en los países iberoamericanos estando acogidos a un Convenio de doble nacionalidad? Ciertamente, la solución podría venir dada por dos vías diferentes: la primera, la óptima sería que se diese una respuesta por parte de las autoridades españolas para eliminar una posible vulneración del art. 14 de la C.E. La segunda, a nivel individual, al menos desde una postura teórica, se podría renunciar a los beneficios del Convenio lo que provocará la pérdida de la nacionalidad española y, simultáneamente, solicitar la recuperación de dicha nacionalidad. Desde luego, se puede llegar a pensar que la solución es excesivamente compleja y que esas personas no gozarían de la doble nacionalidad. Entiendo y no comparto la necesidad de tener que acudir a una vía tan extraña pero mediante esta fórmula se puede gozar de un supuesto de doble nacionalidad, con operatividad de la nacionalidad española, que se puede obtener sin necesidad de volver a España. Ello debido a que si se solicita la salida del Convenio se pierde la nacionalidad española. El haber perdido la nacionalidad española

de recuperación actualmente recogida en el art. 26 del Cc no exige a los emigrantes de origen español residentes en los países iberoamericanos ni el retorno a España ni la renuncia a la nacionalidad anterior. De esta forma un tanto rocambolesca se puede llegar a gozar de las dos nacionalidades y, en todo caso, la española no estará en una situación de inoperatividad. Esperemos que la primera vía prospere para evitar que nuestras autoridades consulares, acreditadas en los países iberoamericanos con los que nos obligan los tratados mencionados, no se vean abrumadas por una solicitud masiva de renunciaciones a los Convenios y simultánea tramitación de la recuperación española por el régimen especialmente previsto para los emigrantes.

NOTAS:

1. *Convenio de doble nacionalidad con Chile de 24 de mayo de 1958*(BOE, 14-XI-58; complementado por el *Canje de Notas de 23 de junio de 1958* (Ibid, 14-XI-58); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Perú, de 16 de mayo de 1959* (Ibid, 19-IV-60), el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Paraguay de 25 de junio de 1959* (Ibid, 19-IV-60); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Guatemala de 28 de julio de 1961* (Ibid, 10-III-62); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Nicaragua de 25 de julio de 1961* (Ibid, 2-V-62); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Bolivia de 12 de octubre de 1961* (Ibid, 14-IV-64); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador de 4 de marzo de 1964* (Ibid, 13-I-65); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Costa Rica de 8 de junio de 1964* (Ibid, 25-IV-65); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y Honduras de 15 de junio de 1966* (Ibid, 18-V-67); el *Convenio de doble nacionalidad entre España y la República Dominicana de 15 de marzo de 1968* (Ibid, 8-II-69), el *Convenio de doble nacionalidad entre España y la República de Argentina de 14 de abril de 1969* (Ibid 2-X-71).

2.- Ibid, 29-XI-80

3.- En el *Preámbulo del Convenio con Chile se declara*: "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, origine la dependencia política e indique la legislación a que está sujeta". Dicha declaración se encuentra recogida expresamente en el art. 3, 2º al establecer: "Los súbditos de ambas partes contratantes a que se hace referencia no podrán estar sometidos simultáneamente a las legislaciones de ambas en su condición de naturales de las mismas". Esta misma cláusula se reitera en todos los Convenios (Vid. *Preámbulo y art. 3 párrafo 2º del Convenio con Perú; art. párrafo 3º del Convenio con Nicaragua; art. 7 del Convenio con Guatemala; art. 3 párrafo 2º del Convenio con Bolivia; art. 3 párrafo 4º del Convenio con Ecuador; art. 3 párrafo 4º del*

Convenio con Costa Rica; art. 3 párrafo 2º del Convenio con Honduras; art. 3 párrafo 2º del Convenio con la República Dominicana; art. 1 párrafo 1º del Convenio con Argentina y art. 4 del Convenio con Colombia).

4.- Vid. art. 3 párrafo 3º del Convenio con Chile; art. 3 párrafo 3º del Convenio con Perú; art. 3 párrafo 4º del Convenio con Paraguay; art. 7 párrafo 2º del Convenio con Guatemala; art. 3 párrafo 3º del Convenio con Nicaragua; art. 3 párrafo 3º del Convenio con Bolivia; art. 3 párrafo 2º del Convenio con Ecuador; art. 3 párrafo 5º del Convenio con Costa Rica; art. 3 párrafo 3º del Convenio con Honduras; art. 3 párrafo 4º del Convenio con la República Dominicana; art. 3 párrafo 2º del Convenio con Argentina.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Rodríguez, A.: *Nacionalidad y emigración*. Madrid, La Ley, 1990.

- "Adquisición de la nacionalidad española por los guatemaltecos", *CCJC*, núm. 32, 1993, pp. 401-415.

- "Binacionalidad en el Ordenamiento español y su repercusión en la Unión Europea", *Estudios de Derecho Privado Europeo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1994, pp. 27-120.

- "Los nacionales de los países iberoamericanos ante el Ordenamiento jurídico español: eventual acceso y permanencia en la Unión Europea". *La frontera, Mito y realidad del nuevo mundo*. Curso Literatura y Cultura Americana-1993, León, Centro de Publicaciones de la Universidad, 1994, pp. 363-389.

Bouza I Vidal, N.: "El ámbito personal de aplicación del Derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad. Comentario a la Sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992, en el caso Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria (As. C 369/90)". *R.I.E.*, vol. XX, 1993, pp. 563-581.

Carrascosa, J.: "Dual nationality and Community law: the Micheletti case". *Immigration and Nationality*, vol. 8, 1994, pp. 7-12.

Castro Bravo, F.: "La doble nacionalidad", *R.E.D.I.*, vol. I, 1948, pp. 77-107.

- "La doble nacionalidad", *Actas del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho internacional*, vol. I, Madrid 1951, pp. 340-367.

- "La nationalité, la double nationalité et la supranationalité". *R. des C.*, t. 102, 1961-I, pp. 521-632.

Diez del Corral Rivas, J.: "Comentario a los artículos 23 a 26 del Código civil y a la Disposición transitoria de la Ley tutela", Madrid, Tecnos, 1983, pp. 133-166.

Espinar Vicente, J.Mª.: "La resolución de conflictos de nacionalidad en el Derecho comunitario", *Ley, supl. Comunidades Europeas*, 28 enero 1994, pp. 1-5.

Espinar Vicente, J.Mª. y Pérez Martín, E.: *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, 1ª ed., Madrid, Civitas, 1994, pp. 329-345.

Fernández Rozas, J.C.: *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid, Tecnos, 1987.

- "La reforma del derecho español de la nacionalidad", *Cursos de*

Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1984, pp. 136-223.

- "Problemas de cooperación entre España y América en el ámbito del Derecho internacional privado" en *Jornadas Iberoamericanas de la Asociación española de profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, La Escuela de Salamanca y el Derecho internacional en América. *Del pasado al futuro* (dir. A. Mangas Martín), Salamanca, 1993, pp. 250-255.

Fernández Rozas, J.C. y P. Rodríguez Mateos, "Comentario al art. 9.9 Cc". *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*. (dir. M. Albaladejo y S. Díaz Alabart), t. I, vol 2, 2ª ed., Madrid, Edersa, 1995, pp. 392-428.

García Rubio, Mª. P.: "Doble nacionalidad en el Ordenamiento jurídico español", *R.D.P.*, septiembre 1994, pp. 731-754.

González Campos, J.D.: "Reflexiones sobre la doble nacionalidad. Consecuencias en la Emigración española", *Emigración y Constitución*, Guadalajara, I.E.E., 1983, pp. 91-102.

Jessurun D' Olivera, H.U.: "Case C-369/90, M.V. Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria", *Common Market Law Review*, vol. 30, 1993, pp. 623-637, esp. 623.

Iglesias Bubiges, J.L.: "Doble nacionalidad y Derecho comunitario: a propósito del Asunto C-369/90, Micheletti, Sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992", *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 953-967.

Martín López, A.: "La doble nacionalidad en los Tratados suscritos por España con las Repúblicas Americanas", *A.D.I.*, vol. VI, 1982, pp. 219-231.

Miaja de la Muela, A.: "El Convenio hispano-chileno de doble nacionalidad, de 24 de mayo de 1958", *Política internacional*, 1960, pp. 85-108.

- "Los Convenios de doble nacionalidad entre España y algunas Repúblicas americanas", *R.D.E.I.*, vol. XIX, 1966, pp. 381-410.

Peña y Bernaldo de Quiros, M.: "De los españoles y extranjeros", *Comentarios al Código civil y compilaciones forales*, (dir. M. Albaladejo y S. Díaz Alabart), t. I, vol 3, Madrid, Edersa, 1993, pp. 1-760, esp. 456-473.

Pérez Vera, E.: "Un caso reciente de Derecho internacional privado: la sucesión de un argentino domiciliado en España. Nota sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1968", *R.E.D.I.*, vol. XXII, 1969, pp. 261-277.

- "El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas", *R.I.E.*, vol. 8, 1981, pp. 685-703.

Pérez Volturiez, A. y Pérez Rodríguez, M.J.: "Los canarios-venezolanos y los problemas conflictuales de la doble nacionalidad", *IX Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho internacional privado*. *R.E.D.I.*, vol. XIII, 1990, pp. 463-493.

Virgos Soriano, M.: "Nationality and Double Nationality Principles in Spanish Private International Law System", en E. Jayme, E. y Mansel, H.P.: *Nation und Staat im Internationalen Privatrecht*, Müller, Heidelberg, 1990, pp. 237-258.

- "Comentario al artículo 9.9 del Código Civil", *Comentario del Código Civil*, Ministerio de Justicia, Secretaria General Técnica, Centro de Publicaciones, t. I, Madrid, 1991, pp. 98-102.