

Cita: VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina (2016): "Tras los últimos Sefardíes. La recuperación del vínculo con España en la Ley 12/2015, de 24 de junio, en: ESPAÑA-ISRAEL. 30 años de relaciones. Claves de conocimiento (A. Hidalgo Lavié, Coord.), Thomson Reuters ARANZADI, pp. 179-208. Licencia de acceso Creative Commons. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0> Disponible en: <https://goo.gl/uw0biR>. My e-Space (UNED).

Capítulo VIII

Tras los últimos sefardíes. La recuperación del vínculo con España en la ley 12/2015, de 24 junio

Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA¹

SUMARIO. 1. El reconocimiento de la titularidad del derecho a ser español para los sefardíes originarios de España: la Carta de Naturaleza. 2. Con la patria a cuestas: ¿quién es sefardí y en qué consiste el vínculo con España para la Ley 12/2015? 3. Una *diabólica* prueba documental. 4. Un tortuoso (y costoso) procedimiento administrativo: perplejidades y complejidades en la tramitación de la solicitud de la Carta de Naturaleza. 5. *Back to Sefarad*: de la nacionalidad española a la ciudadanía europea, ¿sin perder la identidad?

Resumen: La regulación establecida en la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española para los sefardíes originarios de España establece un cauce *sui generis* de acceso a la nacionalidad a los judíos españoles. Sin embargo, tanto la Ley 12/2015 como la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de septiembre de 2015 encierran complejas trabas administrativas y algunas perplejidades jurídicas. En este trabajo se analizan los requisitos y las directrices de procedimiento del nuevo cauce legal, intentando esclarecer algunos de los problemas jurídicos relativos a la prueba de la condición de sefardí originario de España. Se sostiene la hipótesis de que la nueva normativa establece un tortuoso camino de regreso a Sefarad sustentado sobre una *diabólica* prueba documental que en absoluto facilitará la recuperación de vínculo con España.

Palabras claves: sefardíes; Sefarad; Carta de Naturaleza; nacionalidad española; examen de la nacionalidad; ciudadanía europea.

1. EL RECONOCIMIENTO DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO A SER ESPAÑOL PARA LOS SEFARDÍES ORIGINARIOS DE ESPAÑA: LA CARTA DE NATURALEZA

¹ M. Vargas Gómez-Urrutia. Profesora titular de Derecho internacional privado. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho de la Empresa. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). E-mail: mvargas@uned.der.es.

ESPAÑA - AÑO 2015 - 1º DE OCTUBRE: ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 12/2015, DE 24 DE JUNIO EN MATERIA DE CONCESIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA PARA LOS SEFARDÍES ORIGINARIOS DE ESPAÑA². Los interesados en acogerse a esta norma disponen de tres años para formalizar su solicitud. El plazo termina el 30 de septiembre de 2018, aunque por acuerdo del Consejo de Ministros pueda prorrogarse por un año más (D.A. 1ª). Excepcionalmente y por razones humanitarias, transcurrido dicho plazo, los interesados que no pudieron presentar la solicitud podrán instar la concesión de la nacionalidad española cuyo otorgamiento corresponderá al Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Justicia, debiendo cumplir los mismos requisitos de la Ley (D.A. 3ª).

¿Cuál es la importancia esta Ley? ¿Cambia la normativa existente? ¿En qué sentido? La respuesta a estas preguntas constituye el propósito en este primer apartado. Intentaremos exponer la naturaleza del “nuevo” mecanismo de acceso a la nacionalidad española. Veremos en qué se diferencia esta “nueva” Carta de Naturaleza para sefardíes de la Carta de Naturaleza general que regula el Código Civil y valoraremos el cambio de la regulación de la Ley 12/2015 en relación a la situación preexistente. Como punto de partida atendamos las palabras del legislador en la Exposición de Motivos,

Subyace en su espíritu el loable deseo de reparación de una injusticia histórica, satisface una legítima pretensión de las comunidades de la diáspora sefardí, cuyos antepasados se vieron forzados al exilio o a convertirse al cristianismo como consecuencia de los Edictos de 1942, y anhela la construcción de un futuro de “convivencia y concordia con las comunidades expulsadas de España” (Exposición de Motivos in fine).

La nueva norma tiene, pues, un propósito reparador de una injusticia histórica y un anhelo de futura convivencia con las comunidades de la diáspora. Un dato positivo y necesario. Pero, *¿cómo estructura jurídicamente el legislador esta vuelta a Sefarad?* El legislador ha utilizado el expediente técnico de la Carta de Naturaleza del Código civil adaptándola en la Ley 12/2015 a sujetos específicos (sefardíes originarios de España y vinculados a España) y adoptando un procedimiento distinto.

¿Qué es la Carta de Naturaleza? Se trata de un expediente técnico jurídico previsto en el Código civil español (en lo sucesivo, Cc) que permite acceder a la nacionalidad española “cuando concurran en el interesado circunstancias excepcionales” (art. 21.1 Cc). La doctrina ha entendido que se trata “mecanismo de privilegio”³ en manos del Ejecutivo español; ello debido a que la competencia para la decisión compete discrecionalmente al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia. La concesión de la nacionalidad española en estos casos se otorga mediante Real Decreto siendo necesario, para la eficacia de esta “concesión graciosa”, que el interesado, al

² Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España (BOE núm. 151, de 25 junio).

³ Álvarez Rodríguez, A. (2015). Carta de Naturaleza para los sefardíes. *Nociones básicas de Registro civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*. Ed. CCOO. Servicios a la Ciudadanía. Formación continua y GPS, 5ª ed. Madrid, pp. 232 y nota 561.

igual que en los restantes modos de adquisición derivativa de la nacionalidad española, lleve a cabo ante la autoridad competente la jura o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución Española y a las leyes y solicite la inscripción en el Registro Civil.

Pues bien, dado el carácter discrecional de esta concesión es posible sostener que la Carta de Naturaleza (art. 21 Cc) no reconoce al solicitante un derecho subjetivo a obtener la nacionalidad española. Esta característica marca la diferencia frente a los otros modo de la adquisición no automática de la nacionalidad española: por residencia (art. 22 Cc) y por opción (art. 20 Cc), vías de acceso ambas que sí reconocen al interesado concernido un derecho subjetivo a obtener la nacionalidad siempre que pruebe o demuestre “estar en y cumplir con” los requisitos objetivos o subjetivos establecidos por la Ley⁴.

¿Quiénes han resultado beneficiarios de la Carta de Naturaleza? Es conveniente recordar que la Carta de Naturaleza se ha utilizado en diversos momentos históricos a favor de sefardíes. En efecto, ya en 1948 se reconoció la condición de *súbditos españoles en el extranjero* a determinados sefardíes de Egipto y Grecia (Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1948). Durante la Dictadura esta vía fue escasamente utilizada por los interesados. En la reforma del Código civil de 1982 (Ley 51/1982) aparecen mencionados los sefardíes en la adquisición de la nacionalidad española *por residencia* situándolos en el grupo de personas que por su “especial vinculación con España” no se les va a exigir diez años de residencia a sino solamente dos, aunque sí se les exige renuncia a su nacionalidad de origen.

Esta situación no era satisfactoria, básicamente por dos motivos: de una parte, porque para acceder a la nacionalidad era necesario residir legal y continuamente en España durante esos dos años, lo que implícitamente obligaba al interesado a reinstalarse en la vieja Sefarad; y, de otra parte, porque se veían obligados a renunciar a la nacionalidad que ostentasen, lo que suponía una discriminación frente al tratamiento otorgado a los nacionales de países de Iberoamérica exentos de tal renuncia (art. 23 b) Cc). La Ley 12/2015 hará desaparecer estas exigencias.

A partir de 2006 se observa un movimiento creciente hacia la vía del artículo 21.1 Cc. Las cartas de naturaleza a sefardíes se multiplican y la justificación de la excepcionalidad se fundamenta en la condición de sefardí del interesado y “su especial vinculación con España”. Abierta esta vía no es de extrañar que lo que en un principio se entendiera como circunstancia excepcional deviniera en condición suficiente para otorgar la Carta de Naturaleza. Dicho en otros términos, por la vía del art. 21.1 Cc se estaba abriendo un cauce que interesaba a un número significativo de sefardíes no residentes en España. La oportunidad no iba a ser desaprovechada. Los datos son

⁴ Un examen *in extenso* sobre la Carta de Naturaleza y el caso de los sefardíes lo realiza Álvarez Rodríguez, A. (2012). Españoles por Carta de Naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *Revista La Notaría*, 2012(3). Moreno Botella, G. (2013). Sefardíes, de la expulsión a la nacionalidad por Carta de Naturaleza. Breve reseña histórica sobre los judíos españoles. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 32.

contendientes: desde principios de 2006 hasta mayo de 2013 se contabilizan cerca de 800 concesiones mediante sendos Reales Decretos. Más significativa es la cifra de 2015 cuando se concedieron 4.302 cartas de naturaleza a sefardíes en la reunión del Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015. Todas ellas corresponden a peticiones formalizadas antes de la entrada en vigor de la Ley 12/2015⁵. Estos datos confirman al menos dos hipótesis: una, que la condición de sefardí es una circunstancia excepcional *per se*; y, dos, que la discrecionalidad del Ejecutivo y el análisis caso por caso restaba seguridad y certeza jurídica a las peticiones de los interesados. De donde resulta que el mecanismo del artículo 21.1 Cc no podía satisfacer las legítimas expectativas ni de los sefardíes ni del propio Gobierno.

Planteada en estos términos la necesidad de una solución equitativa y pragmática, habría de establecerse la articulación de “un nuevo” mecanismo teniendo en cuenta la previsión constitucional del artículo 11.1 CE: *La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley*⁶. La tramitación parlamentaria de la Ley 12/2015 no estuvo exenta de altibajos y sorpresas que hemos tenido ocasión de analizar en otro trabajo⁷. Veamos ahora *qué cambia con la Ley 12/2015*.

El título de la Ley y la Exposición de Motivos asientan que estamos ante una concesión de nacionalidad española por Carta de Naturaleza para los sefardíes originarios de España. Empero, no es la Carta de Naturaleza del art. 21.1 Cc sino un expediente distinto que ya no tiene carácter discrecional y que fija un procedimiento específico de carácter administrativo. A la vista de este nuevo expediente, sostenemos como hipótesis que la Ley 12/2015 reconoce a los sefardíes originarios de España la titularidad de un derecho subjetivo a ser español. Esta hipótesis se comprueba atendiendo a los requisitos subjetivos y objetivos de la norma: la prueba de la condición de sefardí originario de España y la prueba del vínculo con España.

Así, la Ley 12/2015 reconoce un derecho subjetivo a ser español si el interesado *prueba su condición de sefardí*. La Ley establece los elementos subjetivos para determinar *quiénes son sefardíes originarios de España*. Y crea una “nueva” vía de adquisición de la nacionalidad española solo para este colectivo. La singularización

⁵ *In extenso*, Álvarez Rodríguez, A. (2012). Españoles por Carta de Naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados, *op. cit.* Vid., Noticia EUROPA PRESS, 02/10/2015. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/espana/2015/10/02/560e631322601d58248b457e.html>.

⁶ Los comentarios al artículo 11 CE son numerosos. A los efectos que aquí interesan véase: Abarca Junco, A.P. (1978). Nacionalidad y Extranjería en la nueva Constitución. *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. II, Madrid; Abarca Junco, A.P. (1982). La reforma del derecho español de la nacionalidad. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 1, Madrid; Lete del Rfo, J.M (1993). Adquisición de la nacionalidad española por Carta de Naturaleza. *Actualidad Civil*, vol. 3. Madrid; Gálvez Muñoz, L. (2003). *Sinopsis del artículo 11 de la Constitución Española*. Actualizado por Sieira, S. (2011). Cortes Generales, Congreso de los Diputados. Recuperado de: <http://goo.gl/8swB1b>

⁷ Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte I). *Revista Bitácora Millennium DIPr*, vol. 2. Recuperado de: <http://www.milenniumdipr.com/ba-18-shalom-sefarad-una-erensya-envenenada-parte-i>

colectiva de los sujetos destinatarios⁸ y el establecimiento de un procedimiento, también singular, permite al legislador español “controlar” *quiénes son sefardíes especialmente vinculados con España*. Por consiguiente, la condición de sefardí deja de ser una “circunstancias excepcional” y deviene en el presupuesto subjetivo de la norma *siempre que se pruebe ser originario de España y estar vinculado con España*.

2. CON LA PATRIA A CUESTAS: ¿QUIÉN ES SEFARDÍ Y EN QUÉ CONSISTE EL VÍNCULO CON ESPAÑA PARA LA LEY 12/2015?

La articulación de los elementos objetivos para acreditar la condición de sefardí originario de España según la Ley 12/2015 es innecesariamente prolija y en ocasiones confusa. La norma concreta cuáles son esas circunstancias excepcionales aunque su valoración queda abierta a un examen conjunto de la prueba documental, salvo las que sean de estricta observancia⁹. Entonces, *¿cómo se acredita y cómo se valora la condición de sefardí?* Señala el artículo 1 una serie de circunstancias y medios probatorios que habrán de valorarse conjuntamente. Unas se refieren a circunstancias subjetivas que concurren en el interesado y otras a la expedición de certificados por autoridades civiles o religiosas. Todo se centra pues en “la” prueba documental (que analizamos en el apartado 3). Veamos cuáles son estos elementos.

Empezando por los apartados d) a f) del artículo 1, son elementos de *valoración de la condición de sefardí originario de España*, el uso del ladino o haketía, la partida de nacimiento, la ketubah o certificado matrimonial según las tradiciones de Castilla, o un informe motivado emitido por “entidad de competencia suficiente” acreditativo de la pertenencia a linaje sefardí así como cualquier otra circunstancias que demuestre “fehacientemente” dicha condición. Los apartados a), b) y c) del mismo precepto establece otros medios probatorios basados en certificados expedidos por determinadas autoridades. Así por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España, por el presidente o cargo análogo de la comunidad judía de la zona de residencia o ciudad natal del interesado, o por la autoridad rabínica competente, reconocida legalmente en el país de la residencia habitual del solicitante, a lo que se podrá acompañar un certificado expedido por el Presidente de la Comisión

⁸ Solución que no es nueva en España. Se arbitró en el 2007 para conceder la nacionalidad española a los voluntarios integrantes de la Brigadas Internacionales (art. 18 Ley de Memoria Histórica) y, en el año 2004, a favor de las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo. En el primer caso, se consideró que concurrían circunstancias excepcionales en los voluntarios integrantes de dichas Brigadas que hubieran participado “en la contienda en territorio español durante la guerra civil de 1936 a 1939”, eximiéndoles de la renuncia a la anterior nacionalidad (renuncia que el RD 39/1996 de 19 de enero no había contemplado) y sin límite de plazo para la solicitud. En el segundo caso, se procedió a una definición de víctima a los efectos del ámbito de aplicación de la ley (incluía a los heridos en dichos atentados y, respecto de los fallecidos, a su cónyuge, descendientes y ascendientes en primer grado), siendo el plazo de solicitud de solo 6 meses a partir de la fecha de tan horrible atentado. Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte I), *op. cit.*

⁹ Sobre esta misma cuestión mi análisis en Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte II). *Revista Bitácora Millennium DIPr*. Recuperado de: <http://www.millenniumdipr.com/ba-21-shalom-sefarad-una-erensya-envenenada-parte-ii>

Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España que avale la condición de autoridad de quien lo expide.

Para acreditar la idoneidad de estos dos últimos certificados, el solicitante podrá aportar, alternativamente, o copia de los Estatutos originales de la entidad religiosa extranjera, o bien certificado de la entidad extranjera en el que se señalen sus representantes legales o que acredite que la entidad extranjera está legalmente reconocida en su país de origen, o, por último, certificado del representante legal de la entidad que acredite que el rabino firmante ostenta, efectiva y actualmente, tal condición.

Mas no basta con acreditar la condición de sefardí originario de la vieja Sefarad, se exige, además “estar” vinculado con la nueva Sefarad. *¿Cómo se acredita la especial vinculación con España?* La segunda parte del artículo 1 aborda este aspecto al referirse a las circunstancias personales del interesado y al obligatorio test del Instituto Cervantes. Respecto de las primeras, se valorará por ejemplo si el interesado ha realizado estudios de historia y cultura españolas y tiene certificado expedido por instituciones oficialmente reconocidas (en España o fuera de España: no se indica); si el interesado tiene conocimiento del ladino; si el interesado o su ascendencia directa está incluido en las listas de familias sefardíes protegidas por España (por referencia a Egipto y Grecia según el Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948¹⁰ o de aquellos otros que obtuvieron su naturalización por la vía especial del Real Decreto de 20 de diciembre de 1924, circunstancia esta última extensible a los parientes consanguíneos; si el interesado ha realizado actividades benéficas, culturales o económicas a favor de personas o instituciones españolas o en territorio español, así como aquellas que se desarrollen en apoyo de instituciones orientadas al estudio, conservación y difusión de la cultura sefardí; finalmente, cualquier otra circunstancia que demuestre fehacientemente su especial vinculación con España. En relación al test de integración, si el interesado es mayor de dieciocho años y no tiene la capacidad modificada judicialmente se exigirá la superación dos pruebas, la de conocimiento básico de la lengua española (con obtención de un diploma de español como lengua extranjera DELE de nivel A2 o superior) y la de conocimiento de la Constitución y la realidad social y cultural españolas. Estas pruebas serán diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes¹¹.

Como apunte crítico a la exigencia del test de conocimiento del español, hubiera sido deseable haber ampliado los supuestos de exención. En efecto, la norma solo contempla a los solicitantes originarios de países cuya lengua oficial es el español. Hemos afirmado en otro lugar que por el juego del *ius soli-ius sanguini* se puede ser nacional de uno de estos “territorios” y, sin embargo, no hablar español. Se daría la paradoja de que el interesado tendría que demostrar conocer el ladino pero no el español porque se le supone al ostentar la nacionalidad de un país donde el español es la lengua

¹⁰ Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1948 por el que se reconoce la condición de súbditos españoles en el extranjero a determinados sefardíes antiguos protegidos de España (BOE 9, de 9 de enero de 1949).

¹¹ El Instituto Cervantes ofrece amplia información sobre ambas pruebas en su página Web: <https://ccse.cervantes.es/>

oficial. Desde otro ángulo pongamos el ejemplo de distinguidos sefardíes cuyo conocimiento del español es notorio, aunque no sea la lengua del lugar de su nacimiento. *¿Por qué deben someterse a la prueba del Instituto Cervantes? ¿No habría cabido una excepción? ¿Estamos ante un olvido o ante una consciente exclusión?* Cabría entenderlo si, como afirma el profesor Federico Garau¹², la intención del legislador fuera disuasoria.

3. UNA DIABÓLICA PRUEBA DOCUMENTAL.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de septiembre de 2015¹³ (en lo sucesivo, Instrucción DGRN) ha venido a establecer una serie de reglas para dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 12/2015 y despejar las dudas que pudieran generarse en su aplicación práctica. Esta Instrucción confirma que, en efecto, son dos y no uno los requisitos exigidos a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley: ser sefardí originario de España y demostrar una actual vinculación con España. Ambos requisitos han de probarse documentalmente por el solicitante.

En este apartado nos vamos a centrar en la dimensión internacional de la prueba documental. Partimos de que el supuesto es internacional porque los documentos que se van a aportar al expediente están expedidos por autoridades extranjeras. La dimensión internacional de la prueba documental puede explicarse desde una doble perspectiva: de un lado, los aspectos formales de los documentos públicos extranjeros para su eficacia en España (apartado I.5 y I.6); y, de otro lado, la dimensión de la ley aplicable a la capacidad de los menores de edad y a la responsabilidad parental (apartado I.3 de la Instrucción¹⁴). Estas cuestiones se resuelven desde las normas de Derecho internacional privado. Ambas implican la entrega de documentos extranjeros válidos y con eficacia probatoria en España.

Por eso, conviene distinguir los aspectos externos o formales del documento expedido en el extranjero de la cuestión, diferente, de la ley aplicable (a la capacidad y a la responsabilidad parental) y de la prueba del derecho extranjero (en el supuesto de que por mor de aquella hubiere de regirse esa responsabilidad parental por ese otro derecho). Finalmente, y no menos importante, la cuestión de los efectos de una eventual sentencia

¹² “La verdad, visto lo visto, creo que es mejor que los sefardíes adquieran la nacionalidad española por residencia, puesto que les será mucho más sencillo aportar la documentación requerida para justificar dicho modo de naturalización. También tienen la solución de “pasar” de ser españoles, que, a la vista la cantidad y calidad de las exigencias, parece ser la intención oculta del legislador”. Garau Sobrino, F.F. (2015). Nota a la Ley 12/2015. Blog *Conflictus Legum*. Recuperado de: <http://conflictuslegum.blogspot.com.es/2015/06/boe-de-2562015.html>.

¹³ BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2015.

¹⁴ Si tomamos en cuenta que en la justificación de quien ostenta la representación legal del menor cobra especial importancia la conexión de la residencia habitual, entonces, en todos los casos en que éstos residan en el extranjero así como en los supuestos en que la patria potestad la ostente solo un progenitor (por ley o por sentencia judicial) habrá de acreditarse ese derecho extranjero y/o examinar la sentencia extranjera para que produzca efectos en el expediente.

extranjera que otorgue la patria potestad a un solo cónyuge y este sea el promotor del expediente de nacionalidad en representación del menor.

En relación a los aspectos formales del documento público extranjero tenemos que considerar la necesidad de su traducción y legalización para que surta efectos en España¹⁵. Es decir, el control de autenticidad del documento público extranjero¹⁶. La Instrucción DGRN señala que “será preciso el estricto control de la autenticidad de los (...) expedidos por funcionarios o entidades extranjeras y en su caso su traducción al español” (punto 1.5).

A tal fin, ha de distinguirse: (i) si el Estado del que proviene el documento es Parte del Convenio de la Haya de 5 de octubre de 1961, bastará para el control de legalización que el documento “traiga” la Apostilla de La Haya¹⁷; y (ii) si el Estado del que proviene el documento no es Parte del Convenio de la Haya, el documento necesitará un triple control de la autenticidad de sus firmas en el país emisor por parte del Ministerio de Exteriores de dicho país y del Consulado de España en el mismo y en España por parte del Ministerio de Exteriores y de Cooperación¹⁸. No obstante, el requisito de la Apostilla es atemperado en algunos supuestos e incluso suprimida su necesidad (Convenio Europeo de 1968 y algunos convenios de la Comisión Internacional del Estado Civil¹⁹). Y en cuanto a la traducción al español, la Instrucción indica los supuestos en los que la traducción es directamente válida²⁰.

¹⁵ “Este requisito de la legalización establecido por nuestras disposiciones legales para los documentos extranjeros cumple la finalidad de aseverar su autenticidad al objeto de que puedan tener eficacia en España y sean admitidos por las Autoridades y Oficinas Públicas españolas (artículos 323-2.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 36.1 del Reglamento Hipotecario, y Resolución de 6 de abril de 1976). Esta exigencia se predica también respecto de los documentos relativos al estado civil de las personas, respecto de los cuales el Reglamento del Registro Civil ordena que «A salvo lo dispuesto en los Tratados internacionales, requieren legalización los documentos expedidos por funcionario extranjero» (cfr. artículo 88), si bien dicha exigencia podrá excusarse si «consta al Encargado (del Registro Civil español) la autenticidad del documento, directamente, o bien por haberle llegado el documento por vía oficial o por diligencia bastante», y sin perjuicio de que en caso de duda fundada sobre dicha autenticidad, aquél realice las comprobaciones oportunas”(RDGRN 8 marzo 2011). Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/06/20/pdfs/BOE-A-2011-10714.pdf>

¹⁶ Por documento público extranjero se entiende aquel que es expedido por una autoridad extranjera independientemente del lugar de su otorgamiento.

¹⁷ La apostilla es una certificación de autenticidad. Tramitar la Apostilla es un procedimiento relativamente sencillo aunque cada país establece sus propias exigencias, incluso su carácter gratuito o no. Recientemente, la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado ha desarrollado un sistema de “Apostilla Electrónica”. El trámite en España está disponible en la sede electrónica del Ministerio de Justicia. La consulta de los Estados Parte del Convenio de La Haya sobre la apostilla en: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/specialised-sections/apostille>. Trámite en España: <https://sede.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Sede/es/tramites/apostilla-electronica>.

¹⁸ Se verificará en primer lugar si el país en cuestión ha firmado alguno de los convenios bilaterales que eximen de la exigencia de legalización. Descartado que no existe Acuerdo que exima del trámite de la legalización y para que el documento público extranjero tenga validez en España deberá superar un triple control: (1) el documento deberá ser visado (autenticación de la firma) por el Ministerio de Exteriores del país emisor del documento; (2) seguidamente el documento deberá ser sellado por el Consulado de España en el citado país; (3) dicho sello o firma deberá ser confirmado por el Ministerio de Exteriores y Cooperación en España.

¹⁹ El Convenio Europeo de 1968 relativo a la supresión de legalización de documentos expedidos por agentes diplomáticos y consulares. Los convenios de la CIEC que permiten la presentación directa de

Una particular atención presta la Instrucción a la capacidad del solicitante menor de 18 años (apartado I.3.2). El punto de partida es el artículo 21.3 Cc que establece quiénes están legitimados para presentar o formular la solicitud. Básicamente hay que distinguir entre quienes tienen plena capacidad de obrar por ser mayores de 18 años o estar emancipados de quienes tienen limitada la capacidad de obrar por ser menores de 18 años o estar incapacitados. Respecto de los menores de 18 años, dado que carecen de capacidad de obrar, han de ser asistidos por su representante legal cuestión ésta que afecta a la responsabilidad parental²¹. Y es que, en presencia de solicitantes menores de 18 años que han de ser asistidos o representados por su representante legal la respuesta a podrá variar según residan o no en España. Esto es así por la intervención de las normas de conflicto, en particular por lo dispuesto en el Convenio de La Haya de 1996²². De acuerdo con el Convenio, la cuestión de la atribución y extinción de la responsabilidad parental se rige por la ley del Estado de la residencia habitual del menor. Por consiguiente, el Notario habrá de conocer qué dice dicha ley (extranjera) cuando se trate de solicitudes de residentes fuera de España (la mayoría de los casos) pues es esa representación legal la que se somete a control en sede notarial.

Cuestión distinta es si la formulación de la solicitud ha de realizarse conjuntamente por los titulares de la patria potestad o no. En este punto la Instrucción DGRN se remite a su propia doctrina recogida en la Instrucción de 26 de julio de 2007 (relativa a expedientes de nacionalidad por residencia). Recuerda que son los titulares de la patria potestad quienes deben -conjuntamente- hacer la solicitud en nombre del menor. Previsión comprensible pues una modificación de la nacionalidad del menor es un acto de afectación a su estado civil que no debe ser tomada individualmente por uno solo de los progenitores. Lo que intenta resolver la Instrucción DGRN es el supuesto en que de acuerdo con la ley de la residencia habitual del menor el ejercicio de la patria potestad no sea conjunto (como sí lo es en Derecho español). Pues bien, para estos supuestos el control en sede notarial se llevará a cabo analizando o examinando bien el derecho extranjero o bien la sentencia donde conste este extremo.

documentos dispensando la legalización son: Núm. 17- Convenio de Atenas de 15 de noviembre de 1977; Núm. 16- Convenio de Viena, de 8 de septiembre de 1976; Núm. 63- Convenio de Londres, de 7 de junio de 1968; y, Canje de Notas con la URSS de 24 de febrero de 1984. Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/Consulados/PARIS/es/Consulado/SCParis/Juridicos/Paginas/Legalizacion.esAcuerdos.aspx>

²⁰ Por ejemplo cuando sean efectuadas por intérprete jurado autorizado por el MAEC, cuando sean hechas o revisadas por la representación diplomática o consular de España en el extranjero o sean efectuadas por la representación diplomática o consular en España del país que ha expedido el documento (si bien, tendrán que ser legalizadas posteriormente). En cuanto a las locales, realizadas en el país de origen o residencia del interesado, para que surtan efecto en España deben estar legalizadas o apostilladas.

²¹ La Instrucción DGRN se dirige a los Notarios, como autoridad competente para analizar las solicitudes e indica “el modo” en que se debe controlar si el representante del menor de 18 años es o no un “legal” representante legal de acuerdo con el Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996.

²² Convenio de 19 de octubre de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños. Texto completo en: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=70>

En resumen: (1) la ley de la residencia habitual del menor da la respuesta al control en sede notarial de la representación legal; (2) si el menor reside en España se aplica la ley española que exige la solicitud conjunta de los titulares de la patria potestad; (3) si la patria potestad la ostenta uno solo de los progenitores ha de distinguirse según sea por ley o por sentencia judicial; entonces (a) si es por ley (necesariamente será una ley extranjera) nos situamos en el ámbito de la prueba del derecho extranjero en el sede extrajudicial; y, (b) si es por sentencia podrá ser una sentencia española o una sentencia dictada en el extranjero, en este último caso, no será necesario el exequátur. En ambos casos, el Notario deberá llevar a cabo un “cuidadoso” examen del contenido de la sentencia en cuanto pueda afectar al ejercicio de la patria potestad.

4. UN TORTUOSO (Y COSTOSO) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: PERPLEJIDADES Y COMPLEJIDADES EN LA TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD DE LA CARTA DE NATURALEZA.

Complejidad y burocracia son las características que destacan en el procedimiento diseñado por la Ley 12/2015 y que desarrolla el Apartado II de la Instrucción DGRN. La complejidad se manifiesta en la multiplicidad de autoridades intervinientes y en los pasos de ida y vuelta entre estas y la DGRN²³. La Disposición adicional segunda señala que el procedimiento será electrónico y que se devengará una tasa de 100 euros por la tramitación administrativa de cada solicitud. No obstante el carácter “electrónico” del procedimiento, el particular habrá de realizar determinadas actuaciones de forma presencial. Para comprender este engranaje de autoridades y procedimientos superpuestos podemos distinguir dos grandes fases: la primera, de presentación de la solicitud en la que el control de la documentación (formal y material) se encomienda a los Notarios y finaliza con el Acta de Notoriedad; y la segunda, de resolución e inscripción que compete a la DGRN y al Registro Civil, respectivamente.

Pues bien, hay obligación de comparecencia personal del solicitante tanto en la primera como en la segunda fase. En la primera, en España, ante el Notario “a los efectos de otorgamiento del acta”. A los gastos del viaje y alojamiento ha de agregarse la expedición del visado de entrada, cuando proceda. En estos casos, el Notario designado expedirá un “acta notarial de invitación” con el fin de proceder a la identificación del interesado “en el momento de entrada en el país”²⁴. Y, en la segunda, ante el Encargado del Registro Civil del domicilio del solicitante -o el Cónsul español de su domicilio si reside en el extranjero- para el cumplimiento del requisito del juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes españolas (art. 23 Cc).

Señala la Ley que la solicitud habrá de resolverse en el plazo máximo de doce meses. Y que el interesado dispone de un año, a partir de la notificación de la resolución

²³ In extenso, véase mi citado artículo Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte II). Recuperado de: <http://www.millenniumdipr.com/ba-21-shalom-sefarad-una-erensya-envenenada-parte-ii>

²⁴ La Instrucción incorpora en sus anexos I y II los modelos de Acta de Invitación y de Notoriedad.

favorable, para cumplir las condiciones del artículo 2.6 de la Ley. Es decir, el promotor -una vez le es notificada la estimación de la solicitud- debe pedir una cita para realizar el juramento del artículo 23 a) del Código civil. Dato importante éste pues si el interesado no pide la cita en ese periodo se entenderá decaído su derecho (apartado II.3.2).

Cabría preguntarse por qué un plazo de doce meses para resolver el expediente de solicitud. La respuesta puede explicarse por la exigencia de otros controles y emisión de informes por parte del Ministerio del Interior y del Ministerio de Presidencia. Estos informes se solicitan de oficio por la DGRN. Su finalidad es comprobar la buena conducta cívica del solicitante que es uno de los requisitos establecidos en el Código Civil para la resolución favorable de la nacionalidad.

Finalmente, en ese acto de jura o promesa el solicitante habrá de pedir al Registro Civil la inscripción de “su nacimiento”. En este momento surge una cuestión importante en relación con los apellidos del extranjero que adquiere la nacionalidad española. El artículo 213 del vigente Reglamento del Registro Civil señala como regla general que prevalece la ley española en la atribución de los apellidos²⁵. Esto puede ocasionar algunos problemas cuando los apellidos atribuidos conforme a la legislación española sean distintos de los que el interesado ostentaba conforme a su anterior estatuto personal. La Instrucción DGRN da respuesta, acertadamente, a esta situación para evitar en lo posible posteriores expedientes de rectificación de apellidos.

En este sentido, permite, al iniciar el expediente, que el interesado indique los apellidos con los que desea ser inscrito. Si estos no coincidieran con los que figuran en el acta de su nacionalidad de origen, deberá adjuntar al acta notarial los documentos justificativos del cambio. La declaración de notoriedad de estos apellidos no corresponde al Notario sino al Encargado del Registro Civil. El expediente concluye con la comunicación al interesado de la realización de la inscripción. A partir de este momento, como cualquier ciudadano español, el nuevo español podrá pedir un certificado de su acta de nacimiento “española” válido para que pueda obtener el pasaporte y eventualmente el DNI²⁶.

²⁵ El nombre de las personas físicas forma parte de los derechos de la personalidad. Cada ordenamiento jurídico reconoce el derecho al nombre aunque su contenido puede variar, y de hecho varía, de uno a otro. Pues bien, los cambios de nacionalidad conllevan el cambio de la ley aplicable al nombre de suerte que éste habrá de ajustarse a lo establecido en la nueva ley nacional (art. 1.2 Convenio de Múnich de 1980). Con el fin de facilitar la continuidad de la situación constituida bajo la ley anterior se permite al extranjero que adquiere la nacionalidad española que conserve sus apellidos, o su apellido en su caso, “siempre que así lo declare en el acto de adquisición de la nacionalidad española”.

²⁶ La mayoría de estos trámites se llevan a cabo desde la “e-Sede” de solicitudes normalizadas del Registro Electrónico del Ministerio de Justicia. Página de acceso recuperada de: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/registro-electronico>.

5. *BACK TO SEFARAD: DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA A LA CIUDADANÍA EUROPEA, ¿SIN PERDER LA IDENTIDAD?*

A modo de conclusión nos preguntamos sobre la incidencia de la Ley 12/2015 en la identidad de los sefardíes y su inclusión vía nacionalidad española en el “club” de la ciudadanía europea. Entendemos “identidad” en este contexto como un sentimiento de pertenencia que legitima a los sefardíes originarios de España a solicitar la nacionalidad española y a obtenerla en las condiciones ya examinadas. En tanto que español, el interesado será también ciudadano europeo con los consiguientes derechos que el estatuto de ciudadanía le otorga.

Es bien sabido que el artículo 20.1 del TFUE²⁷ crea una ciudadanía de la Unión siendo ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. “La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Este carácter adicional no es baladí en la medida en que el ciudadano europeo va a disfrutar de un estatuto particular que existe porque está subordinado a la nacionalidad sin que ésta sea alterada. El contenido de este *estatuto de la ciudadanía europea* se encuentra recogido en los arts. 20 a 25 del TFUE. Estos preceptos atribuyen un conjunto de derechos de carácter esencialmente público que disfrutará el ciudadano UE.

Así, (1) cuando se traslade a otro Estado miembro tiene derecho a circular y residir libremente; (2) tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida; (3) tiene derecho a solicitar la protección diplomática de cualquier Estado miembro cuando esté en un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que se es nacional; (4) tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; y, (5) tiene el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo.

El reconocimiento que el legislador español realiza en la Ley 12/2015 anhela, como hemos señalado al principio, *la construcción de un futuro de “convivencia y concordia con las comunidades expulsadas de España”*. Esta es la clave de la Ley 12/2015, pues, no basta con demandar el reconocimiento de pertenencia a España de las comunidades sefardíes de la diáspora, no basta con establecer las reglas de acceso ni diseñar ad hoc un procedimiento. Algo más se requiere para que la pertenencia sea también real. Pertenecer significa ser reconocido y ser comprendido por la sociedad española. Y este es el reto.

Como decía Isaiah Berlin, en “Dos conceptos de la Libertad”, *cuando estoy entre mi gente ellos me entienden como yo les entiendo a ellos; y este entendimiento crea en mí la sensación de ser alguien en el mundo*. Pertenecer es entender los códigos tácitos de la gente con la que vives; es saber que vas a ser entendido sin necesidad de explicarte. Por eso, se puede sentir la pertenencia incluso en el exilio (M. Ignatieff²⁸). El

²⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Redacción dada por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Entrada en vigor: 1 de diciembre de 2009.

²⁸ Tomado de M. Ignatieff (2012). *Sangre y Pertenencia*. El Hombre del Tres. Madrid, p. 14.

reconocimiento de ese sentimiento de pertenencia, que es profundamente sentimental, ha encontrado su cuna en la Ley 12/2015. La Ley ha abierto a las comunidades sefardíes no residentes en España una vía de acceso a la nacionalidad española dotada de mayores seguridades, por mucho que el procedimiento sea complejo y costoso. A lo que se agregan los derechos del estatuto de ciudadano de la Unión Europea. Pero nada cambiará si no somos capaces de reconocernos en esa común pertenencia.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abarca Junco, A.P. (1982). La reforma del derecho español de la nacionalidad. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 1, Madrid.
- Abarca Junco, A.P. (1978). Nacionalidad y Extranjería en la nueva Constitución. *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. II, Madrid.
- Álvarez Rodríguez, A. (2015). Carta de Naturaleza para los sefardíes. *Nociones básicas de Registro civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*. Ed. CCOO. Servicios a la Ciudadanía. Formación continua y GPS, 5ª ed. Madrid.
- Álvarez Rodríguez, A. (2012). Españoles por Carta de Naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *Revista La Notaría*. Núm. 3. Madrid.
- Gálvez Muñoz, L. (2003). *Sinopsis del artículo 11 de la Constitución Española*. Actualizado por Sieira, S. (2011). Cortes Generales, Congreso de los Diputados.
- Garau Sobrino, F.F. (2015). Nota a la Ley 12/2015. Blog *Conflictus Legum*. Recuperado de: <http://conflictuslegum.blogspot.com.es/2015/06/boe-de-2562015.html>.
- Lete del Río, J.M (1993). Adquisición de la nacionalidad española por Carta de Naturaleza. *Actualidad Civil*, vol. 3. Madrid.
- Moreno Botella, G. (2013). Sefardíes, de la expulsión a la nacionalidad por Carta de Naturaleza. Breve reseña histórica sobre los judíos españoles. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 32. (RI §413462).
- Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte I). *Revista Bitácora Millennium DIPr*. Vol. 2. Tirant lo Blanch. Valencia. Recuperado de: <http://www.millenniumdipr.com/ba-18-shalom-sefarad-una-erensya-envenenada-parte-i>
- Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). Shalom Sefarad: una “erensya” envenenada (Parte II). *Revista Bitácora Millennium DIPr*. Vol. 2. Tirant lo Blanch. Valencia. Recuperado de: <http://www.millenniumdipr.com/ba-21-shalom-sefarad-una-erensya-envenenada-parte-ii>