

Nacionalidad por carta de naturaleza: un ejemplo de equidad

GUILLERMO CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA

Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Sevilla

RESUMEN

Aun sin ser el más común de los modos de adquirir la españolidad, no deja de ser relativamente habitual la concesión de nacionalidades por carta de naturaleza al amparo del art. 21.1 CC, bien a personas concretas, bien a colectividades, como han sido en tiempos recientes las naturalizaciones concedidas a favor de los sefarditas, saharauí, guineanos, de las víctimas del atentado terrorista del 11-M o de los brigadistas internacionales.

No obstante su relativa habitualidad y tradición, son muchos los problemas, de fondo y forma, que plantea este modo de adquirir la nacionalidad; habiéndolos hasta el extremo de haber quien cuestiona la legalidad, e incluso la constitucionalidad, de aquellas naturalizaciones colectivas y de la carta de naturaleza en general, lo que justifica, creemos, el presente estudio realizado en favor de la carta de naturaleza como ejemplo –a seguir– de equidad ponderadora e integradora que, de conformidad con los arts. 21.1 y 3.2 CC, corrige para casos concretos las posibles injusticias del sistema legal español de adquisición de nacionalidad.

PALABRAS CLAVE

Nacionalidad. Extranjería. Carta de naturaleza. Adquisición. Equidad.

SUMARIO: I. *La relativa práctica en la concesión de nacionalidad española por carta de naturaleza, individual o colectiva.*–II. *Justificación material de la carta de naturaleza, en general, como mecanismo corrector fundado en la equidad.*–III. *Justificación formal de las naturalizaciones colectivas, en particular, como auténticas cartas de naturaleza: su legalidad y constitucionalidad*

I. LA RELATIVA PRÁCTICA EN LA CONCESIÓN DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR CARTA DE NATURALEZA, INDIVIDUAL O COLECTIVA

«Desde la promulgación del Código Civil en 1889, la regulación jurídica de la nacionalidad, concebida como vínculo político y jurídico que liga a la persona física –sic– con su Estado, ha sido objeto de sucesivas reformas¹, motivadas, unas veces, por la necesidad de adaptar la legislación a nuevas realidades que han ido surgiendo, y otras, a partir de 1978, por la exigencia de dar cumplimiento a los mandatos de la Constitución Española.»

Lo decía, justificando precisamente la última reforma habida hasta la fecha, la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

Aunque no del todo en igual proporción, también abundan los estudios doctrinales sobre nacionalidad, realizados desde muy diversas perspectivas, acordes a la compleja naturaleza (política y jurídica, por un lado, pública y privada, por otro) de que goza la nacionalidad; en lo estrictamente jurídico-privado sobresalen, en número, los estudios acerca de cómo se adquiere la nacionalidad española, aunque de entre ellos siempre se ha prestado escasa atención al de la carta de naturaleza, cuyo origen, no obstante, se remonta al propio Derecho Romano, pasando por el Derecho medieval y llegando a consagrarse en todas nuestras Constituciones, desde la «Pepa» hasta la de 1931², excepto en la vigente que delega totalmente la materia de nacionalidad a la ley (art. 11 CE-1978), para así arribar, desde su redacción originaria, al Código Civil, que hoy en su art. 21.I dispone: «La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales»³.

¹ Ahí están la Ley de 15 de julio de 1954, la Ley 51/1982, de 13 de julio, la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, o, como última, la Ley 36/2002, de 8 de octubre.

² Prescindiendo de la de José napoleón, decía el art. 5 CE-1812: «*Son españoles... 2.º los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza*». Así también, pero sin mencionar las Cortes como poder concedente de la carta, el art. 1.3.º de las CCEE de 1837, 1845, 1869 y 1876. El art. 23 CE-1931 dirá: «*Son españoles:... 4.º Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza... en los términos y condiciones que prescriban las leyes*».

³ En su primera redacción, el art. 17 CC se limitaba a reproducir el art. 1.3.º CE-1876, la vigente por entonces: «*Son españoles:... 3.º Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza*», disponiendo en su art. 25 CC lo que, con algunas modificaciones, dispone el vigente art. 23 CC. Lo que dice hoy el art. 21.1 CC lo decía, con alguna diferencia, el art. 19 tras su redacción en 1954, no antes.

Tal vez haya quien explique su ocasional estudio por la propia rareza de su práctica⁴. Nada más lejos de la realidad. No es, desde luego, el más común de los modos de adquirir la españolidad; sin duda, al respecto sobresalen los modos originarios. Pero su empleo no deja de ser habitual. Ya De Castro, en su *Derecho Civil de España*⁵, nos decía que la carta de naturaleza «ha sido la forma más normal y usada de permitir que el extranjero ingrese en la comunidad nacional»⁶. En esa tradición, con mayor frecuencia la carta de naturaleza ha venido siendo concedida a personas concretas, pero en ocasiones lo ha sido a favor de colectividades. Uno de tales casos de naturalización –que podría llamarse– «colectiva», desgraciadamente harto conocido, fue el del Real Decreto 453/2004, de 18 de marzo, sobre concesión de la nacionalidad española a las víctimas extranjeras de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 (en adelante, RD 11-M)⁷. No era, ni mucho menos, la primera vez que un Gobierno concedía la nacionalidad por carta de naturaleza a un «colectivo». Ahí están, *a.e.*: los Decretos-ley de 20 de diciembre de 1924 y de 29 de diciembre de 1948, de concesión de la carta de naturaleza a favor de los judíos sefardíes; el RD 1347/1969, de 26 de junio, sobre nacionalidad española para los naturales de Ifni; el RD 2258/1976, de 10 de agosto, sobre «opción» de la nacionalidad española por parte de los naturales del Sahara; el RD 2987/1977, de 28 de octubre, sobre concesión de la nacionalidad española a determinados guineanos; y el RD 39/1996, de 19 de enero, derogado, por absorción, por el RD 1792/2008, de 3 de noviembre, sobre concesión de la nacionalidad española a los combatientes de las Brigadas Internacionales en la guerra civil española.

⁴ No en vano, SANCHO REBULLIDA, F. (en el Manual de Lacruz, I, 1998, pp. 735 ss); y LOZANO SERRALTA (*La naturalización en el Derecho español*, en Información Jurídica, 1952, pp. 698 y 699), indican su escasísima práctica, señalando este último que entre 1925 y 1951 hubo 360 nacionalizados por carta de naturaleza; en cambio, para PANTALEÓN PRIETO, F. (en *Comentarios a las reformas de nacionalidad y tutela*, coordinados por BERCOVITZ y AMORÓS GUARDIOLA, Madrid, 1986, p. 84, nota 39), «aunque no excesiva, la concesión de cartas por naturaleza no es del todo infrecuente».

⁵ En la p. 142.

⁶ Remitiéndose en nota al elenco de ilustres nacionalizados recopilado por LERA (*Nacionales por naturalización*, Tokio, 1903), añadiendo DE CASTRO los casos de Joseph Conrad y Henri James. Yo, como cinéfilo, añadiría las concesiones de carta de naturaleza a Fernando Fernán Gómez (mediante RD 1574/1984, de 20 junio), a Federico Luppi Malacalza (por RD 629/2003, de 23 mayo), a Jorge Perugorria Rodríguez (mediante RD 631/2003, de 23 mayo), o a favor de Arturo Ripstein (en el RD 633/2003, de 23 mayo). También pueden verse citados otros numerosos ejemplos en las notas de ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (*Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Pamplona, 2008, pp. 104 y ss.).

⁷ Que fue objeto específico de mi estudio en «Españolidad (y dinero) para las víctimas extranjeras del 11-M», en RDP, 2004, pp. 684-713.

Aunque son relativamente recientes, tampoco este tipo de naturalización colectiva es novedosa. Remoto y celebre es el caso de la *Constitutio Antoniniana*, del 212 d.C, dada por Caracalla, que extendió el *status civitatis romanae* a todos los habitantes del territorio dominado por Roma.

No obstante su relativa habitualidad y tradición, son muchos los problemas, de fondo y forma, que plantea este modo de adquirir la nacionalidad; habiéndolos hasta el extremo de haber quien cuestiona la legalidad, e incluso la constitucionalidad, de aquellas naturalizaciones colectivas y de la carta de naturaleza en general, como lo han hecho eminentes juristas⁸, lo que justifica, creemos, el presente estudio realizado en favor de la carta de naturaleza como ejemplo –a seguir– de equidad ponderadora e integradora que, al amparo de los arts. 21.1 y 3.2 CC, corrige para casos concretos las posibles injusticias del sistema legal de adquisición de nacionalidad.

II. JUSTIFICACIÓN MATERIAL DE LA CARTA DE NATURALEZA, EN GENERAL, COMO MECANISMO CORRECTOR FUNDADO EN LA EQUIDAD

Observadas de la carta de naturaleza su tradición histórica y su plasmación positiva vigente, cuyo art. 21.1 CC, empleando conceptos jurídicos indeterminados, habla, por un lado, de discrecionalidad, y, por otro, de excepcionalidad, una muy importante parte de la doctrina y de cierta clase política crítica e incluso rechaza, proponiendo su derogación o afirmando su inconstitucionalidad, la carta de naturaleza por ser rémora histórica injustificable hoy al tratarse de un privilegio que al no estar reglado se presta a arbitrariedades y abusos⁹:

⁸ Sin entrar de momento en detalles y sin la necesidad de cerrar ahora el elenco de quienes así opinan, baste nombrar a Fernández Rozas, Pantaleón Prieto, Rodrigo Bercovitz y a Lete del Río.

⁹ Así, por las razones que a continuación se exponen, FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. (*Derecho español de la nacionalidad*, Madrid, 1987, pp. 181 a 184), para quien tal privilegio choca con la CE; PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (en *Comentarios al CC y a la LRC y RRC*, dirigidos por Albaladejo y Díaz Alabart, pp. 302, 303, 325 a 327, 329 y 330); PANTALEÓN, F. (en *Comentarios a las reformas de nacionalidad y tutela*, coordinados por Bercovitz y Amorós Guardiola, Madrid, 1986, pp. 76, 83, 84, 91); SANTOS ARNAU, L. y VILA COSTA, B. (*Comentario a la Ley 51/1982, de 13/7, de modificación de los arts. 17 a 26 CC en materia de nacionalidad*, en RJC, 1983, pp. 863 y 864); DÍAZ GARCÍA, N. (*La reforma de la nacionalidad*, Madrid, 1991, p. 78); LETE DEL RÍO, J. M. (*La nueva regulación de la nacionalidad* –en adelante, Monografía–, 2.ª ed., Madrid, 1987, pp. 86 y ss., Manual, p. 139, en *Breve exégesis de la nueva ley de nacionalidad (de 17/12/1990)*, en AC, 1991, p. 309, y en *Adquisición de la nacionalidad española por otorgamiento de carta de naturaleza*, en AC, 1996, pp. 399 y ss); DÍEZ DEL CORRAL RIVAS, J. (en *Comentarios del*

Lo de las «*circunstancias excepcionales*» del art. 21.1 CC, se dice, constituye un concepto jurídico excesivamente indeterminado, vago e impreciso que se presta a variopintas y latas interpretaciones muy subjetivas que, a la postre, pueden servir para que el Gobierno, en el ejercicio de la discrecionalidad que el propio art. 21.1 CC le concede, eluda o defraude los requisitos legales, de fondo y procedimiento, exigidos por los otros mecanismos de adquisición de la nacionalidad. Sería, así, la carta de naturaleza un cajón de sastre, una vía de escape, y burla, a los demás medios legales de adquisición de la españolidad.

Y lo de la «*discrecionalidad*», se dice, es tal y tanta que posibilita que la carta sea una gracia, un beneficio o privilegio singularísimo a conceder o denegar arbitrariamente, según la libre decisión más política que jurídica del Consejo de Ministros, pues, a diferencia de la naturalización por residencia, aquélla ni está reglada, ni es obligatoria, como lo prueba que pueda concederse aun cuando no concurren circunstancias excepcionales en el interesado, o denegarse aun cuando sí concurren, o que habiendo varios interesados en idénticas circunstancias, se conceda a unos y deniegue a otros; o de que incluso ni siquiera haya contestación a la petición del extranjero que insta la carta de naturaleza, como lo prueba, dicen, el art. 366. III RRC, al indicar que «*no es imperativa la resolución de las peticiones de gracia*».

A favor de esta posición tan crítica la propia Historia muestra cómo la carta de naturaleza puede prestarse a abusos. Lo demuestran, en efecto, las ocho Leyes del Título XIV, Libro I de la Novísima Recopilación que, conforme a las Pragmáticas y Reales Cédulas que recopila y cita, prohibieron, no sólo para el futuro, sino incluso revocándolas, casi todas las cartas de naturaleza hasta entonces concedidas¹⁰, ante la práctica abusiva que de ellas se hizo permitiendo que, sin reciprocidad y

CC, Ministerio de Justicia, T. I, Madrid, 1993, pp. 193 y 194, aunque matiza en pp. 195 y 196); ALBACAR (en *Comentarios al CC, T. I*, pp. 261 y 262); MALUQUER DE MOTES BERNET, C. J. (*La nacionalidad, en Codificación, persona y negocio jurídico*, Barcelona, 2003, pp. 149 y 150). En la clase política, destacan, entre otras, la enmienda n.º 31 del Grupo comunista ante la reforma del CC en 1982, proponiendo que la carta de naturaleza quedase como sistema residual de dispensa de los plazos legales de residencia para adquirir la nacionalidad por este sistema; y la enmienda n.º 77 de IU-IC en la reforma del CC sobre nacionalidad de 1990, proponiendo su abolición.

¹⁰ Se decía, *a.e.*, en la Ley 1, que «*por esta ley revocamos y damos por ningunas, y de ningun valor y efectos todas qualesquier nuestras cartas de naturaleza, que fasta aquí hemos dado y diéremos de aquí en adelante á todas qualquier personas estrangeras, y no naturales de nuestros reynos*». Confirman tales revocación y prohibición de futuro las Leyes 2 y 3, de igual Título y Libro. Y la Ley 4 vendrá a consagrar la prohibición absoluta: «*aunque proceda la mayor causa que se pueda considerar*».

facilitando la evasión de capitales, muchos extranjeros-naturalizados gozasen de dignidades y beneficios eclesiásticos o seculares que usualmente no eran concedidos a los súbditos naturales de origen¹¹.

Mas que haya sido malepleada, como puede serlo cualquier institución, no demuestra, en mi opinión, que la carta de naturaleza sea de suyo, *natura sua*, fraudulenta, ni arbitraria, aunque pueda degenerar en su uso. De hecho, continuando con el caso anterior, la *ratio* inicial que durante el Medioevo motivó la concesión de numerosas cartas de naturaleza a los extranjeros fue su participación en la Reconquista. ¿Acaso no era por entonces conveniente, dentro de lo justo, compensar tales servicios? Otra cosa fue, como así sucedió, que luego, prescindiendo de la justificación originaria o de cualquier otra, se continuasen concediendo naturalizaciones por carta con total y absoluta arbitrariedad. No en vano, siendo conscientes de que lo sucedido obedeció a la práctica viciada de un buen instrumento, las propias Leyes prohibitivas de la Novísima Recopilación permitieron, aunque como algo excepcional, la concesión en el futuro de más cartas de nacionalidad siempre que hubiese «alguna muy justa y evidente causa» o «salvo por grandes servicios», decían las leyes 1 y 2, y «sino en caso que precisamente lo pidan grandes conveniencias al Real Servicio» o «si no es en caso de precisa necesidad... ó por especiales méritos de alguno sugeto determinado, ó por no haber cosa proporcionada con que poder premiar sus oficios sino con algun Oficio ó Dignidad, que pida para su goce posesion de naturaleza», decía la Ley 6; e incluso se permitió mantener las concesiones pretéritas siempre que el naturalizado acreditase, en el plazo de dos meses a contar desde el 4 de agosto de 1525, que se «hicieron por servicios hechos á Nos y á nuestra Corona de Castilla», según decía la Ley 3.

¹¹ Sin necesidad de reproducir tan extensas normas, baste con reproducir el comentario que sobre ellas hace GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B. (*Códigos o estudios fundamentales sobre el Derecho Civil español*, T. I, Madrid, 1862, pp. 196 y ss.), al estimar la naturalización como «un beneficio singularísimo ese privilegio que abre al extranjero –sic– las puertas de una patria que no es la suya, con la cual no le unían antes vínculos algunos, cuya protección anhela, tal vez más que por la fuerza del sentimiento, por deseo de obtener honras y mercedes. Posiblemente ha habido en este punto sobrada facilidad: el abuso en conceder cartas de naturaleza á extranjeros con el fin de habilitarlos para obtener prelacías, dignidades y beneficios, dio margen á que se publicaran las ocho leyes del título XIV, Libro I de la Novísima Recopilación, con los reales decretos y pragmáticas que van por nota. En una obra de esta clase es poco esencial el estudio de estas leyes; pero los canonistas no las olvidan, y nosotros tenemos que recordarlas para comprender los efectos y tambien el perjuicio de ciertas naturalizaciones».

Lo mismo podría decirse, justificando la oportunidad y justicia en su concesión, de las naturalizaciones posteriores¹² y de los RRDD, más recientes antes mencionados, sobre concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza en favor de los sefarditas (judíos descendientes de los expulsados de España en tiempos de los Reyes Católicos por la Real Cédula de 31/12/1492; cfr., art. 22 CC vigente¹³), de los saharauí (antiguos «españoles nativos o indígenas», frente a los «peninsulares», desamparados, sin exageración, por España desde 1976¹⁴), de los guineanos (residentes en España y pertenecientes a las «provincias» de Fernando Poo y de Río Muni, por haber sido fieles súbditos españoles antes de la descolonización y su independencia, como Estado creado *ex novo*, en 1968)¹⁵, a favor de los miembros de las Brigadas Internacionales participantes

¹² En tiempos de la Codificación, como antes se indicó, GARCÍA GOYENA, F. (en sus *Concordancias*,..., T. I, Madrid, 1852, p. 30), decía que de las cartas de naturaleza existía una «práctica habitual, y a veces abusiva»; mas no por ello se dejó de prever tal modo de adquisición de la españolidad en el art. 18.3.º del Proyecto de CC de 1851, que, bien es verdad, obedecía, reproduciendo su contenido, al art. 1.3.º CE-1876.

¹³ BENSABAT BENARROCH (*La nacionalidad española de los judíos sefarditas*, en RGLJ, 1979, pp. 143148), MOGILEVICH, B. (<http://www.congresosefardmundial.org/congreso/ponencias/ponencia13.htm>), consideran los DD-Leyes de 1924 y de 1948, y hoy el art. 22 CC (con precedente en el Decreto republicano de 29/4/1931), como una reparación, que honra hoy a España, del daño ocasionado en 1492.

¹⁴ En el RD 2258/1976, de 10 de agosto, se decía: «... España ha puesto término definitivo a su presencia en dicho territorio y a sus poderes y responsabilidades en la administración del mismo con fecha de 26 de febrero de 1976, concluyendo así un prolongado período de vinculación permanente y afectiva de su población con nuestro país. (...) En consideración a estas circunstancias, resulta justo conceder la facultad de optar –sic– por la nacionalidad española a aquellas personas pertenecientes a la población autóctona del Sahara que, reuniendo las condiciones necesarias, expresen ese deseo en un plazo prudencial. (...) Por tanto, y en uso de las atribuciones que me confiere el art. 19 CC –correlativo hoy al art. 21.1 CC–...». Para un repaso objetivo y desapasionado sobre lo acontecido en el Sahara es aconsejable la lectura de la STS de 28/10/1998; y también nos remitimos a PEÑA BERNALDO (pp. 32 a 35, 39 y 40). Para una visión más crítica, y en parte apasionada y apasionante, RUIZ MIGUEL, C.: *Nacionalidad española de ciudadanos saharauis: secuela de una descolonización frustrada (y frustrante)*, en RGD, 1999 (y en <http://www.afrol.com/es/Paises/Sahara/documentos/nacionalidad.htm>).

¹⁵ El RD 2987/1977, de 28 de octubre, decía: «Atendiendo a las razones singulares que concurren en determinados guineanos especialmente vinculados con España –por haber sido súbditos españoles–, resulta justo entender que se dan en ellos las circunstancias excepcionales previstas en el art. 19 CC –correlativo al actual 21.1 CC– a los efectos de la concesión graciosa de la nacionalidad española». Y decía en su art. 1: «A los efectos del art. 19 CC –hoy 21.1 CC–, se entiende que concurren circunstancias excepcionales en los guineanos residentes en España al tiempo de publicarse la presente disposición, siempre que les haya sido de aplicación, con anterioridad al 12 de octubre de 1968 –fecha de la independencia de Guinea-Ecuatorial, en que los guineanos dejaron de ser súbditos españoles–, lo dispuesto en el párrafo primero del art. 2 del texto legal aprobado por el Decreto n.º 1885/1964, de 3 de julio»; es decir, como explica PEÑA BERNALDO (p. 36), «haber ostentado, como naturales de Fernando Poo y Río Muni, los mismos derechos y deberes reconocidos a los españoles por las leyes fundamentales», conforme a la Ley guineana de 20/12/1963. Y se añadía en la Disp. Adicional 1.ª: «Sin perjuicio de que, en su interés, puedan formular la declaración a que se refiere el art. 2, se reconoce a todos los efectos que los guineanos que, tras el 12 de octubre de 1968, hubiesen estado al servicio de las armas españolas o ejercido cargo o empleo público de España como súbditos españoles, optaron por seguir teniendo esta última condición».

en la Guerra Civil española¹⁶, en la que, a diferencia de otras guerras (como la carlista, la de Cuba,...¹⁷), nunca se tuvo un gesto de consideración para con sus víctimas, y, finalmente, a favor de las víctimas extranjeras del atentado terrorista del 11-M¹⁸.

Pero más allá de la causa justificativa, de la concreta circunstancia excepcional en que se amparan tales normas, es necesario ante todo defender en general la carta de naturaleza como posible modo de adquirir la nacionalidad española.

En general, tal vez convenga recordar¹⁹ que toda regulación sobre nacionalidad, y no sólo la relativa a la carta de naturaleza, implica una cuestión de política legislativa por abordar una materia de Orden Público que afecta al estado civil, siendo por ello materia de Derecho privado y público, en la que subyace una tensión entre el individuo y el Estado, entre los principios de personalidad y de comunidad, como decía De Castro²⁰, que si bien no se desgaja de vínculos naturales (históricos, culturales,...), reposa también en valores políticos, que son determinantes en el contenido de esa regulación; todo lo cual, sin duda y sin necesidad de crítica por ello, supone cierta discrecionalidad, que no arbitrariedad ni capricho, por parte del Poder Público a la hora de legislar sobre los medios de adquirir la nacionalidad española, encontrándose solo vinculado por los parámetros del art. 11 CE.

Y, en particular sobre la naturalización, como también nos decía De Castro²¹, «la concesión de la carta es un acto administrativo de

¹⁶ El RD 39/1996, de 19 de enero, como también recuerda el RD 1792/2008, de 3 de noviembre, decía en su preámbulo: «*Es de justicia reconocer la labor en pro de la libertad y de la democracia llevada a cabo por los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales durante la guerra española de 1936 a 1939. Los supervivientes de la contienda merecen ver de un modo patente la gratitud de la Nación y para ello nada más justo que entender que se dan en ellos las circunstancias excepcionales previstas en el art. 21 CC a los efectos de la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza*».

¹⁷ Vid., MARTÍNEZ-CARDOS (pp. 564 y 565).

¹⁸ En el preámbulo del RD 11-M se decía: «*Los atentados terroristas acontecidos el 11 de marzo de 2004 en Madrid han causado una gran catástrofe humana sin distinción de nacionalidad u origen. (...) La gravedad de los atentados cometidos, la necesidad de ayuda a la situación de las víctimas extranjeras, así como el deseo de facilitar su arraigo, lleva a considerar que concurren las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 21 del Código Civil en las víctimas y sus familiares, a los efectos de la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza*»; idea ésta que reitera en la primera frase de su art. 1: «*A los efectos del art. 21 CC sobre adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza, se entiende que concurren circunstancias excepcionales en las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004. Se entenderán por víctimas, en todo caso, los heridos en dichos atentados, así como el cónyuge, los descendientes y los ascendientes, en ambos casos, en primer grado de consanguinidad de los fallecidos*».

¹⁹ Como así se advierte en la común manualística (DE CASTRO, pp. 393 y 394; PUIG PEÑA, T. I, vol. 2.º, pp. 107 y 108; CASTÁN, T. I, vol. 2.º, Madrid, 1978, p. 440; PEÑA BERNALDO, pp. 6 y 7; Díez-PICAZO, Manual, pp. 302 a 304; LETE DEL RÍO, Manual, pp. 128, 129 y 133, entre otros).

²⁰ *Ult. loc. cit.*

²¹ *Op.cit.*, p. 413.

carácter no reglado, pero no arbitrario, pues se ha de atender al concederla a los superiores intereses del Estado». Porque la discrecionalidad, que late en toda regulación sobre nacionalidad en general, no significa arbitrariedad, «significa la posibilidad de elegir entre varias situaciones justas aquella que se considere conveniente»²²; conveniencia pues, política si se quiere, pero siempre conveniencia dentro de lo justo. Por eso, toda carta de naturaleza ha de estar en el fondo justificada (*ex art.* 220 RRC²³, aunque tal justificación no suela expresarse en los RRDD de concesión individual²⁴); no queda en ella lugar para la arbitrariedad, expresamente proscrita por los arts. 9.3 y 106.1 CE, y también, en materia de nacionalidad, por el art. 15 de la Declaración de Derechos Humanos (aplicable para todos, nacionales y extranjeros, *ex arts.* 10.2 y 13.1 CE y art. 3.2 LO Extranjería).

Ni siquiera cabe compartir la generalizada idea de que la carta de naturaleza constituya un mecanismo absolutamente no reglado. Tampoco hay que confundir discrecionalidad con falta de reglamentación. Como también decía De Castro²⁵, en toda carta hay que respetar las normas generales sobre nacionalidad y las disposiciones especiales, tanto las de forma (especialmente, por su rango legal, las de los arts. 21.3 y 4, y 23 CC), como las de fondo, especialmente la existencia de «*circunstancias excepcionales*», lo que obliga a denegar la naturalización cuando tales circunstancias excepcionales no concurren, sean irrelevantes (no excepcionales) o lo sean menos que otras (v. gr., que el extranjero sea un espía, un

²² Así lo dice, aunque refiriéndose a la adquisición de la nacionalidad por residencia, para afirmar su carácter reglado y negar su discrecionalidad frente a la carta de naturaleza, y aun refiriéndose a la expresión «orden público e interés nacional» del art. 22 CC como concepto jurídico indeterminado, multitud de SSTs de la Sala 4.ª, dejando bien claro que no cabe confundir discrecionalidad y arbitrariedad; entre otras, las SSTs de 7/10/1996, 26/7/1997, 24/4/1999, 5/6/1999, y de 25/10/1999, añadiendo ésta que «la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados».

²³ Como dice LASARTE (Manual, p. 288), en réplica a la crítica generalizada, «la consecución –del RD de concesión– exige un expediente preparatorio que garantiza suficientemente la decisión final». Como así lo prueba el art. 220 RRC, donde según ESPINAR VICENTE, J. M. (*La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, 1.ª ed., Madrid, 1994, p. 135), «se concretan datos mínimos que permiten perfilar los hechos determinantes sobre los que se ha de proyectar el ejercicio de tal potestad». Y como dice, siguiendo a CASTRO, PUIG PEÑA (T. I, vol. 2.º, p. 120), acerca de las circunstancias excepcionales, «esta exigencia delimita el carácter de la discrecionalidad; es una gracia ciertamente, pero ha de estar especialmente justificada».

²⁴ Como salvedad, FERNÁNDEZ ROZAS (p. 190, con nota 100), y LETE DEL RÍO (Monografía, p. 86), citan el RD 31/1979, de 5 de enero, que concedió la carta de naturaleza a Carlos Hugo de Borbón-Parma, por el hecho de «su pertenencia a una familia tan estrechamente unida a la historia de España».

²⁵ En p. 414.

terrorista, un traficante de drogas o de armas,...)²⁶. Es, pues, un sistema de concesión, al menos, parcialmente reglado, o «de discrecionalidad vinculada», como dice Pantaleón²⁷, lo que ya impide su comparación con sus precedentes históricos, con las antiguas naturalizaciones por carta regias absolutamente arbitrarias, que, precisamente, fueron las proscritas por la Novísima Recopilación.

En efecto, las «*circunstancias excepcionales*», que constituyen un innegable concepto jurídico indeterminado –¡como el del *bonus pater familias*, tan empleado en el CC!–, pueden ser de muy variada índole (política, social, económica, cultural, deportiva, militar,...). Y, en efecto, es posible que por esa indeterminación el art. 21.1 CC sea un cajón de sastre, una vía de escape para que atendidas esas circunstancias de toda índole del extranjero a naturalizar se pueda conceder la españolidad a pesar de no cumplir dicho extranjero alguno o incluso ninguno de los taxativos requisitos legales para adquirirla por otra vía (opción, residencia,...)²⁸, o a pesar de que ni siquiera el extranjero haya prestado algún servicio directo a España (v. gr., por tratarse de un apátrida, asilado, refugiado, o encontrarse en situación de desamparo,...²⁹). Mas esa es, o debe ser, precisamente, la función de la carta de naturaleza dentro del sistema legal de adquisición derivativa de la nacionalidad, pues frente a la rigidez, e incluso a la deficiencia, de éste, que no permite su interpretación extensiva o por analogía³⁰, aquélla actúa como vía flexibilizadora y correctora del sistema común atendidas las circunstancias excepcionales *super casum* y *ad per-*

²⁶ Afirmación, con ejemplos incluidos, hecha por PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 330) y por el propio FERNÁNDEZ ROZAS (pp. 186 y 187), para quien lo de las circunstancias excepcionales debe observarse desde una doble dimensión, positiva y negativa: que sí se den tales circunstancias y que no haya otros factores impositivos de la concesión.

²⁷ PANTALEÓN (p. 75). Y siguiéndole, FERNÁNDEZ ROZAS (p. 182), quien habla de discrecionalidad parcialmente vinculada y de naturalización relativamente reglada; ESPLUGES MOTA, C. y otros: *Nacionalidad y extranjería*, Valencia, 2004, (p. 49); Díez DEL CORRAL (p. 193).

²⁸ Así, como mecanismo especialmente supletorio para dispensar los plazos legales de residencia para adquirir la nacionalidad, la conciben, con tono crítico, ESPINAR VICENTE (pp. 107 a 109); FERNÁNDEZ ROZAS (pp. 186 y 187); SANTOS ARNAU y VILA COSTA (pp. 863 y 864), siguiendo todos ellos la enmienda n.º 31 del Grupo comunista en la reforma del CC de 1982 en materia de nacionalidad.

²⁹ Frente al anterior elenco hecho entre paréntesis, que es indicado por la *communis opinio*, estas otras circunstancias son indicadas por PAZ AGUERAS, J. M. (*Comentarios a la nueva ley de nacionalidad*, Madrid, 1984, p. 27). Sobre el caso particular del refugiado, el art. 34 del Convenio sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 28/7/1951, dice: «*Los Estados contratantes –entre los que está España (BOE de 21/10/1978)– facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites*».

³⁰ Como advertía DE CASTRO (p. 398), «por tratarse de un estado civil, ser de orden público y afectar a la capacidad, –las normas sobre nacionalidad– han de interpretarse de modo estricto y no cabe extender las disposiciones que la regulan por interpretación analógica y menos por criterios extrajurídicos».

*sonam*³¹. En el art. 21.1 CC subyace una medida justa, equitativa, de la equidad ponderadora e integradora con resultado corrector del art. 3.2 CC. Sin exageración, creemos que se amolda al espíritu del RD de 31 de mayo de 1974 que vino a reformar el Título Preliminar del CC, introduciendo como novedad con alcance general a la equidad en su doble función interpretadora e integradora que le confiere el art. 3.2 CC. La carta de naturaleza del art. 21.1 CC podría estimarse como un caso en que la equidad viene reconocida expresamente por ley para resolver casos concretos evitando que la aplicación en ellos de las normas generales sobre adquisición de la nacionalidad resulte injusta. La carta de naturaleza sería –parafraseando el Preámbulo de aquel RD-1974– un «*elemento tendente a lograr una aplicación de las normas sensible a las particularidades de los casos*».

Por supuesto, no deja de ser la contenida en el art. 21.1 CC una equidad singular frente a la más general del art. 3.2 CC, al venir aquélla referida a la creación de normas (el RD de carta de naturaleza), no a la aplicación de normas ya creadas, y no atribuida, como prevé el 3.2 CC, al Poder Judicial, ni atribuida por el art. 21.1 CC, frente a la tradición histórica, al Poder Legislativo, sino al Poder Ejecutivo, sin que ello haga quebrar la separación de Poderes Públicos, ni suponga injerencia del Gobierno en la potestad del Parlamento (cfr., arts. 11 CE y 21.1 CC). ¿Acaso lo supone, de suyo, el indulto, amparado hoy, también como medio equitativo corrector, en el art. 62.i CE?

La comparación entre carta de naturaleza e indulto, salvando las distancias, no es improcedente; ambos son, en su idéntica *ratio*

³¹ *Vid.*, por todos, para mayor detalle, ESPINAR VICENTE (pp. 105 a 108), quien en síntesis concibe la carta de naturaleza como un sistema de discrecionalidad correctora y flexibilizador residual, como vía de escape y como cláusula de cierre, fundado en exigencias de justicia ante las deficiencias técnicas y la rigidez y taxatividad del sistema legal ordinario de adquisición de la nacionalidad. Así también RAMOS CHAPARRO, E. (*Ciudadanía y Familia: los estados civiles de la persona*, Barcelona, 1999, p. 214), quien, sin demérito de los demás, lo explica de un modo inmejorable: «La concesión discrecional de la nacionalidad por carta de naturaleza –dice–, en cuanto se basa en circunstancias excepcionales o no tipificadas, supone una derogación *ad personam* del régimen de los requisitos ordinarios, y tiene, por ello, un significado afín al privilegio o a la dispensa, que nos recuerda el carácter público del vínculo ciudadano, al introducir directamente al Poder político en la mecánica causal de un estado civil, mediante un acto singular, que es la base del hecho relacionante... Esta fórmula legal (preestablecida también, en cuanto tal, por el ordenamiento) es un elemento final de flexibilidad en el sistema adquisitivo, que deja, en última instancia, en manos de la decisión gubernamental, una adquisición “irregular”, pero querida y solicitada por el sujeto. Siempre cabe el peligro de que un rígido sistema legal determinante pueda impedir la incorporación a la sociedad nacional de alguna persona, cuyas circunstancias excepcionales queden fuera de la letra de la ley, pero recomienden, por alguna justa causa, la adquisición del vínculo; ante este riesgo técnico inevitable, el propio legislador ha establecido la válvula de escape, reconociendo directamente al Poder Ejecutivo del Estado, una potestad creadora excepcional del *status civitatis*». Últimamente, en sus últimas ediciones, parece acoger esta explicación FERNÁNDEZ ROZAS (pp. 185 y 186).

teleológica, mecanismos correctores de equidad, que igualmente, como sucede con los derechos también (cfr., art. 7.2 CC), pueden ser ejercitados abusiva o antisocialmente, sin que ello justifique su abolición; y las diferencias que entre ambos hay son sólo de medida: mientras que la potestad de indultar es otorgada por la propia CE al Gobierno, para que la ejercite mediante RD (cfr., art. 62.i CE y art. 30 Ley de 18/6/1870, de la Gracia de indulto, modificada por la Ley de 14/1/1988), el art. 11 CE delega, sobre nacionalidad en general, en la ley, y ésta en el art. 21.1 CC otorga la potestad para conceder cartas de naturaleza al Consejo de Ministros; mientras que el indulto permite exonerar, incluso en su totalidad, de responsabilidad penal, aun habiéndola según las normas penales (el régimen común), siempre que ello obedezca a «razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia –o utilidad– pública» (arts. 4 y 130.3.º CP, arts. 2.3, 4, 11, 16 y 25 Ley del Indulto, y art. 666 LECrim)³², la carta de naturaleza permite conceder la nacionalidad española aun cuando ésta no pueda adquirirse por las demás vías legales.

Precisamente por esto último, más que válvula abierta de escape, de burla, más bien, con Espinar Vicente³³, habría que estimar a la naturalización por carta como cláusula de cierre, como mecanismo supletorio de último grado para adquirir la españolidad, que debe, pues, en principio excluirse cuando quepa cualquier otra vía legal adquisitiva de la nacionalidad³⁴.

³² Como dice MUÑOZ CONDE (*Derecho Penal. Parte General*, 5.ª ed., Valencia, 2002, p. 419), «desde un punto de vista político-criminal el derecho de gracia puede ser utilizado como medio de conseguir la rehabilitación del condenado, corregir errores judiciales o templar el excesivo rigor de penas legalmente impuestas», y ello lo dice a pesar de que «en la práctica se ha utilizado muchas veces por simples razones coyunturales de política general e incluso como un arma política para evitar condenas de amigos o cuando políticamente se consideraba conveniente». Por su parte, AGUADO RENEDE, C. (*Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Madrid, 2001, p. 253), en sus conclusiones, considera la gracia, en general (el indulto, la amnistía, ...), «como institución de existencia incontrolable –pero– en tanto se trata de una institución que cumple un papel de cláusula de cierre –o válvula de seguridad, dice luego– del sistema del Estado de Derecho, la conveniencia de que la gracia exista plantea pocas dudas, pese a los muy autorizados pareceres en contrario que ha habido siempre y que subsisten hoy»; como puede verse, entre las opiniones más recientes, en la de SÁNCHEZ-VERA GÓMEZ-TRELLES (*Una lectura crítica de la Ley del indulto*, en Indret, n.º 2, 2008).

³³ *Ult. loc. cit.*

³⁴ También parece acoger tal explicación ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (pp. 105 y 106). Así, *a.e.*, pudiendo haber naturalización por residencia, que además es más rápida de obtener, a ella debería acudir el extranjero antes que a la carta de naturaleza. De este modo lo dijo la RDGRyN de 6/3/1970, ante la avalancha de naturalizaciones por carta instada por la Legión extranjera, tal vez movida por el art. 29 del Reglamento del Voluntariado de 11/9/1970, que era reproducción de la Regla 23 de la Real Orden de 4/9/1920 y que tenía su precedente en el RD de 31/9/1909, sobre las Compañías de Moros Tiradores de Ceuta, que instaba a los extranjeros miembros de tales cuerpos militares a solicitar la españolidad tras dos años de intachable servicio. Ante tal avalancha de peticiones, dijo aquella Resolución de la DGRyN: «Reiteradamente se ha venido solicitando al Jefe de Estado por miembros de la Legión o de otras unidades militares la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza, la cual exige un Decreto del mismo, previa la deliberación del Consejo de Ministros... En la mayor

Aquella comparación entre carta por naturaleza e indulto, por ser ambas medidas excepcionales fundadas en razones de conveniencia y justicia, y aquella –creemos– necesaria conexión entre los arts. 21.1 y 3.2 CC, explican, exigen que las circunstancias a ponderar en cada caso y según cada extranjero equivalgan a la existencia de una justa causa, lo que impide, o hace rechazable, que la carta de naturaleza sea un privilegio indiscriminado, contrario a la igualdad (art. 14 CE)³⁵, por tratar injustificadamente a unos extranjeros mejor que a otros. La justicia, como valor supremo (art. 1.1 CE), exige una igualdad proporcional, el *suum cuique tribuere* de Ulpiano, exige tratar por igual a los iguales y de desigual forma a los desiguales, debiéndose favorecer dentro de la desigualdad a los que merezcan mayor protección o reconocimiento. A ello debe obedecer toda carta de naturaleza.

III. JUSTIFICACIÓN FORMAL DE LAS NATURALIZACIONES COLECTIVAS, EN PARTICULAR, COMO AUTÉNTICAS CARTAS DE NATURALEZA: SU LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD

Lo usual, dentro de su inusual práctica, es que las cartas de naturaleza se concedan por RD de forma individualizada, a personas concretas, conforme al procedimiento establecido en los arts. 220 a 224 y, también en parte, en los arts. 365 a 369 RRC; en síntesis, del modo en que sigue:

1.º La solicitud del extranjero aspirante a ser naturalizado, conforme a los requisitos de legitimación (art. 21.3 CC)³⁶ y de con-

*parte de los casos, concurren circunstancias suficientes para la concesión de la nacionalidad por residencia, dado que los interesados llevan en España el tiempo exigido para la concesión y la economía de procedimientos aconseja que se siga entonces esta tramitación, la ordinaria». En la misma línea, la RDGRyN de 23/4/1970. Tal vez por ello se sorprende PANTALEÓN (p. 84, nota 39), que Fernando Fernán Gómez adquiriese la nacionalidad por carta (RD 1574/1984, de 20/6) y no por residencia. No obstante, según PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 325), cabría por razones de economía y coincidencia procesal acumular ambas solicitudes (por carta y por residencia), o incluso instar la carta y *ad cautelam* la naturalización por residencia. Así pareció aconsejarlo la RDGRyN de 28/5/1971; y así, recientemente, parece concebir la carta de naturaleza como mecanismo supletorio de último grado –junto con la nacionalización por residencia de un año– la RDGRyN de 14/1/2000.*

³⁵ Norma ésta que, aunque hable de «españoles» y se aplique a ellos preferentemente, también resulta aplicable a los extranjeros, como detenidamente defiende y argumenta RAMOS CHAPARRO (pp. 261 a 264), a cuyas explicaciones nos remitimos.

³⁶ Para el estudio de dicho art. 21.3 CC, nos remitimos, por su concisión, a las explicaciones de Díez del Corral (pp. 193 y 194), y para mayor profusión, a las de Lete del Rfo (AC, 1996, pp. 404 a 407). Asimismo, frente a unos pocos que critican la posibilidad, introducida en 1990, de que los menores e incapacitados puedan instar, con ayuda o con la

tenido de la petición (cfr., arts. 220, 230, 231 y 348 RRC)³⁷, cuyos extremos más importantes, especialmente el de la existencia de las circunstancias excepcionales, habrán de acreditarse, en general por cualquier medio de prueba (cfr., arts. 221, 222 y 226 a 228 RRC); dicha petición se habrá de realizar ante el M.º de Justicia o ante el Encargado del Registro Civil competente (art. 365 RRC)³⁸.

2.º Trámite de instrucción ante la DGRyN, bajo la supervisión del Ministerio de Justicia, que, sin necesidad de contar con el Ministerio Fiscal³⁹, podrá comisionar al efecto al Encargado del RC y recabar informes oficiales necesarios del Ministerio del Interior, para así dictar el Informe en el que, según el art. 366.1 RRC, «se limitará –aquél– a enjuiciar los requisitos de fondo y forma, y a destacar los hechos probados y notorios que puedan ilustrar para la decisión» (cfr., arts. 222, 344 y 365 ss RRC).

3.º La fase decisoria: a propuesta –no vinculante– del Ministerio de Justicia, formada a partir de aquel Informe de la DGRyN, decidirá finalmente el Consejo de Ministros, que, si en efecto estima la solicitud, concederá la carta de naturaleza *ad personam* y nominalmente, a favor del solicitante, mediante RD (cfr., arts. 21.1 CC y 223 RRC), que se publica en el BOE⁴⁰, normalmente advirtiendo al

suplencia de sus representantes legales, la carta de naturaleza por ser cuestión personalísima, con la común opinión hay que estimarlo como favorable.

³⁷ Un modelo de solicitud de la nacionalidad por carta de naturaleza puede verse en el suplemento n.º 77 del BOE de 25/7/2007.

³⁸ Aunque exceda del objeto del presente estudio, sorprende en cuanto a la petición de naturalización que el art. 220.2.º RRC todavía exija que se haga referencia al «estado civil» y, en su caso, a la situación actual «del cónyuge y de los hijos sujetos a la patria potestad» del solicitante:

Por una parte, habiendo sido derogado en 1975 por razones de igualdad el principio de la unidad familiar del antiguo art. 19 CC, en cuya virtud la españolidad del esposo naturalizado se extendía *ipso iure* a su consorte y a sus hijos, parece sobrar en general aquella mención. Como así lo creen, comentando en general el art. 220 RRC, LUCES GIL (*Análisis de las modificaciones introducidas en el régimen de la nacionalidad española por la ley de 2/5/1975*, en RGLJ, 1975, p. 106), y PEÑA BERNALDO (pp. 361 y 362), aunque advierte éste que quizá aquella mención tenga importancia para otras cuestiones (derecho de alimentos, legítimas, ... ex arts. 9, aps. 7 y 8, y 10.2 CC), amén de que puedan ser interesados directamente ex art. 346 RRC. No obstante la abolición, es de advertir que aún hoy PÉREZ VERA y ABARCA (p. 8), plantean la posibilidad de extensión de la nacionalidad ex art. 236 RRC, lo que, con razón, critica PANTALEÓN (p. 93), porque tal norma reglamentaria carece ya hoy del apoyo legal que antes tenía y la hacía aplicable, por lo que resulta incluso contraria al art. 11 CE.

Por otra parte, aunque en consonancia con aquel 220.2.º RRC, el art. 235 del propio RRC sigue diciendo que «en los traslados de la concesión de nacionalidad... por carta de naturaleza, ... se advertirá expresamente que los hijos del interesado sometidos a la patria potestad tienen derecho a optar a la nacionalidad española conforme a los arts. 19 y 20 CC», cuando tal reenvío puede tener difícil aplicación, por cuanto esa remisión se hacía cuando tales normas del CC tenían un contenido diverso al vigente.

³⁹ Cuya ausencia en este expediente, en el que se ventila una cuestión de orden público que afecta al estado civil, es muy criticada, calificándola incluso de ilegal ex arts. 63.2 y 97.2.º LRC, por PANTALEÓN (p. 76), y, siguiéndole, PEÑA BERNALDO (pp. 642 y 643).

⁴⁰ Que sea aquella la forma, la de RD, es muy criticado por ESPINAR VICENTE (pp. 132 ss): 1.º porque si la carta es un acto administrativo con destinatario determinado, el RD por su propia naturaleza tiene un alcance normativo y general (ex arts. 62 y 63 CE);

beneficiario de que para adquirir efectivamente la nacionalidad española por naturaleza, como dicen los arts. 21.4 CC y 224 RRC, habrá de proceder aquél en el plazo de caducidad de 180 días naturales, a computar desde el siguiente en que recibió la notificación en el domicilio indicado en la solicitud⁴¹, a cumplir con los requisitos del art. 23 CC (juramento o promesa⁴² de obediencia al Rey, la CE y las leyes españolas; renuncia, en su caso, a la nacionalidad anterior; e inscripción en el Registro Civil, Nacional o Consular⁴³)⁴⁴, momento en que ya se adquirirá la españolidad (cfr., art. 330 CC), y, por extensión, la ciudadanía europea, si no se tenía antes, y la vecindad civil que sea elegida por el naturalizado en la solicitud (cfr., arts. 15 CC y 225 RRC⁴⁵)⁴⁶; todo ello sin efectos retroactivos (cfr., frase final del

2.º porque mientras la carta se concede por RD, para la naturalización por residencia basta una Orden del M.º de Justicia; y 3.º porque mientras el art. 11 CE consagra sobre nacionalidad un principio de reserva de ley, en el art. 21.1 CC parece haber una deslegalización, sólo habiendo ciertas referencias de fondo en el art. 220 RRC. Por su parte, PANTALEÓN (p. 84), se plantea que pueda hoy sólo el Rey conceder cartas de naturaleza, pero lo niega por no encajar tal posibilidad en el art. 62, letras f) e i) CE, que parecen limitarse a los indultos y a los honores.

⁴¹ Así *ex arts.* 5, 21.4 CC, 32 LRC, 5, 6.2, 224, 360.3 y 368 RRC. Que el cómputo es civil lo afirma PEÑA BERNALDO (T. I-3.º, p. 651, y T. IV-5.º, p. 389): «Los 180 días empezarán a contarse en el día siguiente al de la notificación; esta exclusión del día inicial es sólo a efectos de cómputo y no significa que sea enteramente inhábil; recibida la notificación, pues, puede el beneficiario comparecer ante el Registro a cumplir los requisitos prescritos, sin esperar al día siguiente». Y siguiéndole, PANTALEÓN (p. 91); ALBACAR (p. 264); Díez del Corral (p. 194); LETE DEL RÍO (AC, 1996, pp. 403 y 411).

⁴² Antes, la Novísima Recopilación (Ley 9, tít. XI, Lib. IV, siguiendo la Instrucción de 21/7/1791), el art. 101 LRC-1870 y el art. 25 CC originario hablaban de juramento, expresión ésta que para MANRESA (pp. 175 y 177), por respeto a la libertad de creencia religiosa, no debía de hacerse ante Dios, bastando con hacerla por el honor. Hoy ya, *ex art.* 16 CE, el art. 23 CC permite bien jurar, bien prometer.

⁴³ *Ex arts.* 64 LRC, 230 y 231 RRC (cuyo precedente se encuentra, precisamente, en los DD-Leyes de 1924 y de 1948, sobre sefarditas que, en contra del antiguo art. 101 LRC-1870, como novedad incluyó la posibilidad de inscribir la carta de naturaleza en los Registros diplomáticos españoles), conforme al modelo no impreso n.º 13 de la Orden de 24/12/1958 (cfr., además, los arts. 64, 66 LRC, 199, 228, 229 y 236 RRC; y *vid.*, al respecto, LOZANO SERRALTA, M.: *La naturalización en el Derecho español*, en Información Jurídica, 1952; ATARD y GONZALEZ, R: *Derechos de las personas. Alrededor del art. 25 CC*, en RGLJ, 1916, pp. 273 y ss., y 410 y ss.; y CASTRO, p. 415, nota 2). Así también los arts. 2 RD-1976, sobre el Sahara, y del RD-1996, sobre brigadistas Internacionales, y el art. 3.1 RD 11-M.

⁴⁴ La cláusula habitual en los RRDD de carta de naturaleza suele ser: «Esta –o la presente– concesión producirá efectos con los requisitos, las condiciones y plazos previstos en el CC». Aunque a veces son más explícitos en la remisión: «Esta concesión –o aprobación de nacionalidad, como a veces se dice–, conforme al art. 23 CC, no tendrá efecto alguno mientras no aparezca inscrita en el RC»; o «esta concesión no producirá efectos hasta que el interesado se inscriba como español en el RC, previas las declaraciones legalmente exigidas, y caducará si se dejan transcurrir 180 días desde la notificación sin cumplimentar estas condiciones».

⁴⁵ Lo habitual en los RRDD de concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza es indicar la vecindad civil (común o territorial) que adquiere el nacionalizado, mas por la sencilla razón de que así puede, y debe, determinarse al tratarse de concesiones *ad nominem* e individualizadas, según la vecindad civil elegida por el nuevo español hecha en la solicitud de la carta.

⁴⁶ No habiendo hoy distinción de efectos, absolutos o limitados, dentro de la naturalización por carta, al estar ya derogada la Novísima Recopilación (*ex art.* 1976 CC) –que

último párrafo de la Base 9.^a Ley de Bases de 11/5/1888⁴⁷ y arts. 330 CC y 64.3 LRC)⁴⁸.

Siendo este el procedimiento habitual, la singularidad de los RRDD de concesión de carta de naturaleza colectiva (a favor de los sefarditas, saharauis, guineanos, víctimas del 11-M y brigadistas internacionales), es evidente por la aparente alteración o inversión de aquel proceder. En todos ellos, sin previa solicitud, la iniciativa ha sido tomada por el propio Consejo de Ministros, dictando *ad hoc* un RD donde permite obtener la carta de naturaleza a un colectivo indeterminado, pero determinable de personas por una serie de circunstancias excepcionales⁴⁹, concediendo –normalmente– para la solicitud un plazo⁵⁰, y delegando en la DGRyN la decisión final que,

distingúa entre naturalización absoluta (la única que equiparaba plenamente al naturalizado con el español), secular, eclesiástica y honoraria–, y al no hacerla el CC al amparo de la igualdad de todos los españoles (*ex art. 14 CE*), el extranjero españolizado por carta es español, aunque de forma derivativa, no de origen, de modo que queda equiparado al español salvo las excepciones que la propia ley contemple (v. gr., art. 25 CC) al amparo de la propia CE (v. gr., arts. 11, aps. 2 y 3, 60.1 CE). El art. 21.1 CC sólo concede discrecionalidad al Gobierno para determinar cuándo concurren o no «*circunstancias excepcionales*» en el extranjero peticionario, pero no se la otorga en la determinación del alcance de la nacionalidad en caso de concederla. En general, PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, tras indicar (pp. 6 y 7), que según la Declaración del TC de 1/7/1992 no cabe conceder la nacionalidad *ad gustum* o sólo para determinados efectos, luego (pp. 127 a 131), advierte, con la común opinión, que sí cabe diferencia de trato entre españoles de origen y españoles naturalizados, pero, *ex arts. 14 y 13.2 CE*, sólo aquella que sea permitida por la propia CE a los efectos de pérdida, de doble nacionalidad, de obtención de cargos públicos,... (v. gr., cfr., aps. 2 y 3 art. 11 y art. 60.1 CE). Por eso, dirá PEÑA (p. 124), que los españoles por carta «no nacen españoles, se hacen españoles; no son naturales del Reino... sino naturalizados».

⁴⁷ Que se mostraba muy acorde con el art. 101 LRC-1870, que, en lo que aquí importa, decía: «*Las cartas de naturaleza concedidas á un extranjero por el Gobierno español no producirán ninguno de sus efectos hasta que se hallen inscritas en el Registro Civil del domicilio elegido por el interesado o en el de la Dirección General, si no hubiese de fijar su residencia en España*». En su Exposición de Motivos ya se advertía: «*En todos los casos, como la adquisición de la nacionalidad no puede por menos de partir de un momento preciso y fijo, en que se pierda lo que antes se disfrutaba para lograr la nuevamente elegida, porque dos nacionalidades á un tiempo no se pueden tener* –hoy ya sí *ex art. 24.2.II CC–, natural es que el cambio empiece á producir sus efectos desde el día de la inscripción en el Registro Civil*». Para mayor detalle al respecto, acerca de la génesis y del sentido de tales normas, destacan, entre otros, ATARD (p. 273 ss); y DE CASTRO (pp. 442 y 443).

⁴⁸ Queda a salvo la excepción de retroacción al momento del acta de juramento o promesa (cfr., arts. 35, 64.3 LRC y 226 a 231 RRC), o al de remisión del documento autenticado ante el Ministerio de Asuntos Exteriores (arts. 230 y 231 RRC), en caso de desdoblamiento entre acta (de promesa o juramento) e inscripción, que puede resultar común en la práctica, sobre todo para el caso de que, como «*obstáculo de hecho*» (art. 229 RRC), el Encargado del RC conceda un plazo de gracia para acreditar el contenido alegado en la solicitud (*ex arts. 226 y 227 RRC*). Para mayores detalles sobre dicho posible desdoblamiento, en general, *vid.*, PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (pp. 404, 416 a 418, 421 y 422), y PERE RALUY (*Derecho del Registro Civil*, T. II, Madrid, 1962, pp. 597 a 599).

⁴⁹ Aunque bien es verdad que en los Canjes de Notas efectuados por España con Egipto, el 16/1/1935, y con Grecia, el 7/4/1934, se establecieron unas listas nominativas.

⁵⁰ De entre todos los casos, tal vez sea el del RD 11-M del todo injustificable –según hicimos con detalle en RDP, 2004, pp. 703-705, nota 61– por carecer tal plazo de razón concreta –más allá de la seguridad jurídica y del orden público–, por su *dies a quo* retroactivo (al 11-M) –[anterior a la propia fecha de publicación del RD (vs. arts. 9.3 CE y 2.3

lógicamente, no tomará forma de RD publicable en el BOE, y que siendo estimatoria de la petición servirá de título para que el extranjero beneficiario cumpla ya entonces con los requisitos del art. 23 CC para adquirir la nacionalidad española en el plazo, ahora sí, de los arts. 21.4 CC y 224 RRC.

Muy criticado ha sido tal proceder de dichos RRDD por juristas como Pantaleón, Bercovitz y Lete del Río, quienes concluyen afirmando la ilegalidad e incluso la inconstitucionalidad de tales RRDD, porque al tener un destinatario colectivo y quedar la decisión en la DGRyN (*vs.* art. 21.1 CC), en verdad el Gobierno ha impuesto, reglamentariamente (*vs.* art. 11.1 CE) y por extensión analógica de los arts. 20 y 21 CC (*vs.* art. 4.2 CC, al ser normas excepcionales), una nueva especie de opción, o incluso un modo de adquirir la nacionalidad totalmente nuevo, que sólo cabría crear mediante ley (*ex* art. 11.1 CE)⁵¹.

CC)– y por los problemas prácticos que para instar o para acreditar el contenido de la instancia genera la brevedad del plazo (sólo seis meses). También imponían un plazo para la petición de carta de naturaleza casi todos los RRDD de concesión de carta «colectiva», que naturalmente se computa desde su fecha de publicación en el BOE: de un año, los arts. 2 RD-1976, sobre los naturales del Sahara, y RD-1977, sobre guineanos, y de tres el art. 2 RD-1996, sobre brigadistas, eximiéndoles a éstos de plazo alguno el art. 2 del vigente RD-2008 en tanto se tenga concedida la carta con anterioridad, de conformidad con el RD-1996, aunque no adquirida aún la nacionalidad. Mas a salvo este último caso, en los otros dos obedecía el plazo a la necesidad de zanjar lo antes posible si quienes siendo hasta entonces súbditos españoles –categoría ésta siempre harto discutida y destinada a desaparecer– tras la descolonización, e independencia sólo en el caso de Guinea, serían definitivamente españoles o extranjeros. Al respecto, pueden verse, PEÑA BERNALDO (p. 33 y ss), y sobre todo, la STS de 28/10/1998. No obstante, de «fecha fatal» y de «plazo preclusivo», hablaban la RDGRyN de 6/3/1996, refiriéndose al RD-1977, sobre guineanos, y la STS de 18/5/1999, acerca del RD-1976, sobre saharauí. Mas recuérdese que el establecimiento del plazo en tales RRDD estaba plenamente justificado.

⁵¹ Refiriéndose a los RRDD de concesión de carta de naturaleza a los naturales del Sahara y de Guinea, dice PANTALEÓN (p. 88): «El tenor literal del vigente art. 21 CC, al igual que el derogado art. 19, contempla únicamente la concesión individualizada de la carta de naturaleza, previa solicitud del interesado. Y tratándose, como se trata, de una norma excepcional o de privilegio, no puede aplicarse a supuestos distintos de los comprendidos expresamente en ella (art. 4.2 CC). Cabe, por supuesto, mediante Ley (art. 11.1 CE), la concesión de carta de naturaleza (o el otorgamiento sin más de la nacionalidad española) a una colectividad de personas sin previa solicitud (incluso aunque no concurren en ellas circunstancias algunas). Pero, en ese caso, estamos fuera del ámbito de aplicación del art. 21. Por eso es precisa al efecto una disposición con rango de ley». Como argumento menor, que en su día fue alegado por PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 660) a favor de las cartas de naturaleza colectiva, añadirá PANTALEÓN (en la misma p. 88): «el hecho de que el antiguo art. 235 RRC permitiera expresamente concesiones colectivas de la «venia» para poder recuperar la nacionalidad española contemplada en el derogado art. 25.II CC, sería en todo caso (prescindiendo del carácter reglamentario del precepto) un argumento a favor de la posición que mantengo, nunca en contra. Por la sencilla razón de que, tras la reforma de 1977, el art. 235 RRC no dice ya nada al respecto». En la misma línea, BERCOVITZ (pp. 736 y ss), y LETE DEL RÍO (en AC, 1996, p. 414), refiriéndose éste sobre todo al RD de los Brigadistas Internacionales. Añadirá, además, PANTALEÓN (en p. 88, nota 42), y siguiéndole LETE DEL RÍO (*loc. cit.*), que «la concesión de una carta de naturaleza colectiva es sustancialmente idéntica a la creación de un derecho de opción. Ahora bien, ¿no es claro que solo por Ley cabe crear nuevos derechos de opción? ¿Cómo va a ser posible entonces «defraudar» la reserva de Ley otorgando mediante Decretos cartas de naturaleza colecti-

De admitir tales observaciones críticas, tal vez lo más acertado sería un RD-Ley, en vez de ser un RD, al amparo del art. 86 CE, al modo de los DD-Leyes de 1924 y de 1948 sobre naturalización de los sefarditas, o al del Decreto-Ley de 11/7/1969, sobre derecho de opción a favor de los nacionales y residentes de Gibraltar; aunque siempre con la necesidad –no siempre fácil– de justificar la «*extraordinaria y urgente necesidad*» de tal RD-Ley, como exige el art. 86 CE. Porque admitido hoy según la jurisprudencia del TC que las materias no regulables mediante RD-Ley son, en esencia, las materias reservadas a Ley Orgánica (art. 81 CE), no parece haber impedimento para que mediante RD-Ley se regule materia relativa a la nacionalidad, ubicada en el art. 11 CE, como materia, según la propia jurisprudencia constitucional, regulable mediante ley ordinaria y reservada a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2.º CE)⁵².

Pero sin la necesidad de entrar en tales apreciaciones, más políticas –de oportunidad política– que jurídicas, tal vez, en el fondo y en la forma ni RD-Ley, ni ley ordinaria sean necesarios, bastando, como se ha venido haciendo siempre, con un RD, sin que ello, según intentaremos demostrar a continuación, haya supuesto injerencia en el Poder Legislativo, ni contravención de la CE.

Por supuesto, como advertía De Castro⁵³, «por tratarse de un estado civil, ser de orden público y afectar a la capacidad, –las normas sobre nacionalidad– han de interpretarse de modo estricto y no cabe extender las disposiciones que la regulan por interpretación analógica y menos por criterios extrajurídicos». Pero es que en aquellos RRDD que se vienen aquí tratando ni se ha creado reglamentariamente un nuevo tipo de adquisición de la nacionalidad en contra del principio de reserva de ley del art. 11 CE, ni se ha hecho aplicación extensiva o analógica, ni del art. 21.1 CC, sobre carta de naturaleza, ni del art. 20 CC, sobre opción. A saber:

vas, sin previa solicitud?». Y, por último, observando Pantaleón que en esos RRDD la decisión final recae directamente en la DGRyN, que incluso en algunos de esos RRDD es la que parece ordenar la inscripción en el RC, considerará que tales normas no encajan realmente ni en la opción, ni en la carta de naturaleza, de modo que tratándose de una forma diversa de concesión de la nacionalidad insiste en la necesidad de su regulación mediante ley. En todo ello insistirá, siguiéndole, LETE DEL RÍO (p. 414), refiriéndose sobre todo al RD de los Brigadistas Internacionales y afirmando abiertamente su ilegalidad y, por tanto, su inconstitucionalidad (*ex art. 11.1 CE*). Por su parte, RUIZ MIGUEL (p. 3 y ss) criticará la ilegalidad y la inconstitucionalidad sobrevenida del RD-1976 sobre saharauis, pero por razones políticas y jurídicas de fondo diversas.

⁵² Porque lejos quedan ya las tesis de LOPEZ Y LOPEZ (*Comentarios a las Leyes políticas*, Tomo II, Madrid, p. 183 ss), FERNÁNDEZ ROZAS (p. 83 y ss), y de PEÑA BERNALDO (pp. 19 y 20), proponiendo que el art. 11 CE contenía un derecho fundamental a regular, por tanto, mediante Ley Orgánica. Lo ha negado la jurisprudencia del TC, que hoy ya cita el propio PEÑA BERNALDO (pp. 21, 23 y 24), que haciendo una interpretación restrictiva del art. 81 CC, por sus cualificadas exigencias de aprobación, no incluye el art. 11 CE, bastando con una ley ordinaria estatal para regular la nacionalidad.

⁵³ En p. 398.

No es éste ya, desde luego, el momento de resucitar viejas polémicas acerca de la competencia para conceder la carta de naturaleza (si corresponde al Rey o al Jefe del Estado en general, si a las Cortes o si al Gobierno) que en su día provocó la difícil interpretación sistemática del CC y de la LRC de 1870 con otras normas, incluso constitucionales o ya por entonces derogadas, como la Novísima Recopilación, cuya vigencia en este punto algunos afirmaban⁵⁴. Hoy, claramente, la competencia corresponde al Gobierno, al Consejo de Ministros que, a instancia del Ministro de Justicia, estimará, en su caso, la concesión de carta de naturaleza mediante forma de Real Decreto (cfr., arts. 21.I y 223 RRC). Y así lo ha hecho el Gobierno con aquellos RRDD en el ejercicio de sus funciones, creemos, sin extralimitarse.

En contra de lo que afirman Pantaleón, Bercovitz y Lete, en aquellos RRDD no hay, en sentido estricto, carta de naturaleza impuesta a un «colectivo» o grupo social indeterminado de personas. ¡Lejos quedan ya aquellas imposiciones de nacionalidad por carta, propias del Derecho Romano y las regias del Medioevo, en casos de anexión o de cesión de territorios⁵⁵! Aquí y ahora no hay imposición, ni creación siquiera de un nuevo derecho de opción a la nacionalidad española, ni siquiera aunque el RD de 1976, a favor de los naturales del Sahara, hablara de la concesión de la nacionalidad por opción —«*un falso o mal llamado derecho a optar*», según aclaraba la STS de 28/10/1998, siguiendo a Peña Bernardo de Quirós—⁵⁶. En él y en todos los demás RRDD se requiere: en primer lugar, la solicitud del extranjero legitimado *ex art.* 21.3 CC, presentada ante el Ministerio de Justicia o ante el Encargado del RC competente (conforme al párrafo 1.º de la Base 9.ª de la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888 y a los arts. 64 LRC,

⁵⁴ Al respecto, pueden verse, entre otros, GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ (pp. 196 a 198); GÓMEZ DE LA SERNA y MONTALBÁN (pp. 306 y 307); DE CASTRO (pp. 412 y 414); CASTÁN (T. I, vol. 2.º, pp. 276, 277 y 281). Actualmente, PANTALEÓN (p. 84) se plantea que pueda hoy sólo el Rey conceder cartas de naturaleza, pero lo niega por no encajar en el art. 62,f) e i) CE, que parece limitarse a indultos y honores.

⁵⁵ En efecto, son ya del pasado romano los casos de nacionalización por imposición del pueblo, en la época de la República, o del Emperador, tanto a personas singulares, como a los habitantes de una ciudad o de una entera región. Como más celebre caso, la *Constitutio Antoniniana*, del 212 d.C, dada por Caracalla, que extendió el *status civitatis romanae* a todos los habitantes del territorio dominado por Roma. Esas son, para QUINTUS MUCIUS SCAEVOLA (p. 376), y para MARTI DE VESES (en la voz *Nacionalidad*, en NEJ, T. XVI, pp. 806 y 807), las auténticas naturalizaciones colectivas. Pero hace tiempo ya que la naturalización perdió su posible carácter impositivo. Así, explica MARTI DE VESES (*cit.*) que la determinación de las reglas de nacionalidad para cada estado soberano ha de ser conforme a los Convenios Internacionales, la costumbre internacional y los principios internacionales generalmente admitidos en materia de nacionalidad, citando al respecto (en p. 807), como uno de tantos, que para la naturalización de un extranjero siempre se requiere de su consentimiento.

⁵⁶ Según él (p. 39) lo demuestra que la carta fuese hecha por RD, no mediante Ley. Tal vez, sin embargo, sea más determinante que tal RD de 1976, a pesar de hablar —en tres ocasiones— de opción, se amparase en el art. 19 CC, que por entonces era el que regulaba la carta de naturaleza.

230, 231 y 365.1 vs. 341 y ss RRC)⁵⁷; que la DGRyN conceda, o no, tal solicitud –lo cual ya impide hablar de nacionalidad por opción–, haciéndolo, además, de forma individualizada a cada solicitante, no de forma colectiva o generalizada –por cierto, sólo expresamente prohibida para el indulto *ex art. 62.i CE*, pero no exigida, ni siquiera implícitamente, por el art. 21.1 CC para la carta de naturaleza–; y que una vez concedida y notificada (*ex arts. 349.3 y 368 RRC*), el extranjero peticionario favorecido proceda, por su propia iniciativa para así ya adquirir la españolidad, a cumplir con los requisitos indicados de los arts. 23 CC y 224 RRC⁵⁸. No hay, pues, imposición, ni automatización, propias de la opción, sino libre decisión del extranjero, primero para instar la nacionalidad y luego, en su caso, para hacer efectiva su concesión, como sucede con cualquier carta de naturaleza⁵⁹.

⁵⁷ El art. 2 RD de 1976, sobre naturales del Sahara, decía que éstos podrían instar la solicitud «*mediante comparecencia ante el juez encargado del Registro Civil del lugar de su residencia o el Cónsul español de la demarcación correspondiente*»; añadiendo en su art. 3: «*El encargado levantará acta por duplicado y remitirá inmediatamente uno de los ejemplares a la DGRyN*» (de forma similar, el art. 3 RD-1977, sobre guineanos, y el 3 RD-1996, sobre brigadistas). El RD-1996, sobre brigadistas, decía en su art. 2 –y ahora en el art. 3.1 del RD 1792/2008 que lo suple– que la solicitud se haría «*por comparecencia ante el encargado del Registro Civil municipal o consular correspondiente a su domicilio*». Y, por su parte, según el art. 3.1 RD 11-M: «*Los interesados –los del art. 1 RD 11-M, y legitimados para instar el proceso ex art. 21.3 CC (cuya aplicación no excluye el RD 11-M)– podrán presentar la solicitud directamente en el Ministerio de Justicia –pudiendo ser instado incluso por correo ordinario, como así lo permite la Oficina Oficial del 11-M– o bien en los Registros Civiles correspondientes a su domicilio –si residen en territorio español–, así como en los Registros Civiles Consulares –correspondientes al domicilio del interesado residente en el extranjero–, aportando la documentación que justifique su condición de víctima del atentado debidamente acreditado por el Ministerio del Interior y, en su caso, la relación de parentesco a que se refiere el art. 1».*

⁵⁸ Como en general dijera sobre la carta de naturaleza DE CASTRO (p. 414), ante el silencio del CC, los requisitos para su concesión han quedado a decisión de la Administración, que decide según sus actos precedentes, pero siempre respetando las normas generales sobre nacionalidad y, en particular, los requisitos del art. 25 CC (hoy 23 CC). Al margen del particular caso saharauí, que como dice PEÑA BERNALDO (p. 39), no requería de juramento ni de renuncia, «porque no se trataba de una adquisición de nacionalidad española *ex novo* por quien ya es extranjero, sino sólo de la plenificación del rango de una nacionalidad que ya se tenía», el art. 4.3 RD 1792/2008, que suple al RD-1996, sobre brigadistas Internacionales, presenta como gran novedad la de eximir al peticionario que reciba la carta de la necesidad de renuncia a la anterior nacionalidad, exención que realiza aquella norma, aun siendo reglamentaria, derogando, para un caso concreto, la aplicación del art. 23.b) CC, pero haciendo todo ello al amparo –específico y legal– del art. 18 de la *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, y que ya vino a eximir de la declaración de renuncia del interesado a su anterior nacionalidad pues tal exigencia había llevado a que un buen número de brigadistas no hiciera efectiva la adquisición de la nacionalidad española y a que, por lo tanto, un buen número de solicitudes fueran archivadas por expiración del plazo de los 180 días que impone el art. 23 cc (ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, p. 107, nota 342, computa tan sólo 30 cartas de naturaleza entre 1997 y 1999).

⁵⁹ A primera vista, sin embargo, sí parece haber cierta automatización en algunos de los RRDD que estamos viendo. Así, el art. 3.2 RD-1977, sobre guineanos, decía que la DGRyN, «*a la vista de lo instruido, calificará el derecho del solicitante a acogerse a los beneficios de la presente disposición y... ordenará la correspondiente inscripción en el Registro, previa la renuncia y juramento a que se refiere el art. 19 CC*», correlativo al actual 23 CC. De modo parecido, el art. 3.2 RD de 1976, sobre saharauis, y el art. 3.2 RD

Ni siquiera hay anticipación o antelación del Gobierno a la solicitud; a lo más, simple invitación que, de modo similar a la opción, pero sin impedirlo el art. 21.1 CC, puede generar cierta expectativa jurídica en los beneficiarios determinados por el RD⁶⁰. En el ejercicio de sus funciones el Gobierno ha cumplido una doble labor: interpretativa –no integradora por analogía, como creen Pantaleón y Lete– y delegatoria. El RD de naturalización colectiva es respetuoso en lo formal con el expediente exigido por los apartados 1, 3 y 4 del art. 21 CC y con el art. 23 CC, como normas de rango legal que cumplen y desarrollan el mandato constitucional (*ex* art. 11 CE), y lo que hace el Gobierno es desempeñar su genuina función de desarrollo reglamentario (*ex* arts. 97 CE y 21.1 CC), con la intención de tipificar, de interpretar auténticamente, con carácter vinculante pues, para un hecho concreto y para un grupo indeterminado, pero determinable de personas, el sentido que ha de dársele a un concepto jurídico indeterminado, el de las «*circunstancias excepcionales*» del art. 21.1 CC⁶¹; y hace el Gobierno todo ello mediante RD, como el propio art. 21.1 CC exige, como genuino RD de alcance normativo general con un destinatario colectivo⁶². Asimismo, si el art. 11 CE-1978, como hicieron algunas Constituciones anteriores, delega en la ley para que regule la nacionalidad, el art. 21 CC, en concreto, como dice Espinar Vicente⁶³, parece, por un lado, haber deslegalizado la materia (como lo prueba la vigencia y validez de los arts. 220 y ss RRC), y, por otro, haber conferido competencia al Gobierno, frente a tiempos pretéritos en que ello podría ser competencia legislativa; no parece entonces que nada

de 1996, sobre brigadistas internacionales: «A la vista de lo instruido, la Dirección General de los Registros y del Notariado calificará el derecho del peticionario a acogerse a los beneficios de la presente disposición y ordenará la correspondiente inscripción en el Registro, previos los requisitos exigidos por los párrafos a) y b) del art. 23 CC». Así también el vigente art. 4.3 RD 1792/2008, que lo suple. Y por ello, aun sin referirse a esta última exención, PANTALEÓN (p. 88); y LETE DEL RÍO (p. 414), critican que sea la DGRyN la que de oficio proceda a la inscripción en el RC, sin la necesidad de que así lo pida el solicitante favorecido por la carta. Al margen del particular caso saharauí, en los otros casos no había tal imposición *ex officio* de la inscripción registral, como lo prueba la remisión final hecha en tales normas al art. 23 CC (la necesidad de promesa, y de renuncia, en su caso), lo que presupone la actuación previa del extranjero peticionario beneficiado antes de proceder a la inscripción de la nacionalidad.

⁶⁰ Como dice PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 661): «De las leyes resulta, sí, que para que el beneficio concedido por el Gobierno sea efectivo tiene que haber petición o solicitud del interesado; pero no dice que esta solicitud haya de ser necesariamente anterior a la primera decisión oficial (la que declara la excepcionalidad de las circunstancias que concurren en ese grupo de personas)».

⁶¹ Como dice PEÑA BERNALDO (p. 661): «El Gobierno, en estas concesiones, no da nuevas normas generales; aplica las vigentes a determinadas personas existentes, identificadas por las circunstancias que el Gobierno estima excepcionales. La concesión colectiva se produce a favor de una pluralidad indeterminada (pero determinable) de personas».

⁶² Por eso, se han de desvanecer las objeciones que ESPINAR VICENTE (pp. 132 y ss) opone en general al RD de concesión de carta de naturaleza por ser más un acto administrativo, con destinatario concreto, que un auténtico reglamento (*ex* arts. 62 y 63 CE).

⁶³ En p. 132.

impida que sea una norma de rango reglamentario, ora el RRC o cualquier RD, la que concrete y determine los requisitos de fondo y de forma para la concesión de la carta de naturaleza, en tanto se respeten, como hacen aquellos RRDD de naturalización, las normas con rango de ley⁶⁴. Lo que sí se altera a veces en tales RRDD, es verdad, es lo establecido en algunas normas del RRC, mas siendo aquéllas normas de igual rango jerárquico que las del RRC, pero posteriores en el tiempo y especiales por referirse a una singular «circunstancia excepcional» justificativa de la naturalización por carta, han de estimarse como legítimas y de aplicación preferente al RRC.

Ejercitada entonces, de aquella forma reglamentaria, la discrecionalidad (o convertida ésta en discrecionalidad absolutamente vinculada) y estando determinadas objetivamente (u objetivadas) las circunstancias excepcionales del art. 21.1 CC a modo de estricta condición normativa (de *conditio iuris*)⁶⁵, es lógico, por tanto, que el Gobierno haya delegado en la DGRyN la decisión final (alterando en parte lo dispuesto en el art. 366 RRC); y no lo hace para conferirle también a ésta discrecionalidad, sino para que resuelva según el criterio, o *conditio sine qua non*, contenido en el RD que ya no permite discrecionalidad o interpretación ninguna, al menos *in abstracto*⁶⁶; solo en la observación *super casum* de que concurra aquel criterio en cada petionario en particular, como simple cuestión de aplicación de la norma. La DGRyN habrá de constatar, conforme a los arts. 220 y 221 RRC, que el extranjero solicitante sea destinatario contemplado en el RD de concesión⁶⁷. De ahí la innecesidad ya de que vuelva a decidir

⁶⁴ Y recuérdese, de nuevo, que si el art. 4.3 RD-2008, sobre Brigadistas Internacionales naturalizados, les exime de tener que renunciar a su anterior nacionalidad, derogando, así, para un caso concreto, lo impuesto en el art. 23 CC, lo hace al amparo –específico y legal– del art. 18 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, y que ya vino a establecer tal exención.

⁶⁵ En general, al amparo de la discrecionalidad, cree PANTALEÓN (p. 89) que las cartas de naturaleza pueden someterse en su ejercicio, que no en sus efectos una vez concedidas, a condición, siempre que no sea resolutoria, y a término, siempre que éste no sea final. Y, en particular, precisamente PEÑA BERNALDO (p. 658), viene a decir que las concesiones colectivas de carta de naturaleza –no ya las nacionalidades ya concedidas– son condicionales.

⁶⁶ El propio PANTALEÓN (p. 89), tras admitir que la carta de naturaleza puede someterse a condición para su surgimiento o para ejercitar la facultad de adquirir la nacionalidad, dice: «La comprobación del cumplimiento o no de la condición se atribuirá lógicamente, bien al Encargado del Registro, bien a la Dirección General... De ahí que manifieste mis graves dudas ante la posibilidad de someter la carta de naturaleza a condiciones en la comprobación de cuyo cumplimiento exista un amplio margen de discrecionalidad. Ello vendría prácticamente a suponer una inadmisibles atribución de competencia para conceder o no la facultad de adquirir la nacionalidad española por esta vía al órgano encargado *prima facie* de apreciar si la condición se ha cumplido o no».

⁶⁷ Quizás por esto sí resulta más criticable, como advierten PANTALEÓN (p. 84), y siguiéndole LETÉ DEL RÍO (*loc. cit.*), que los arts. 3.2 RD-1976, sobre Sahara, y RD-1977, sobre Guinea, concediesen la potestad decisoria a la DGRyN que podía conceder la carta «a no ser que –en el extranjero se observase– una conducta personal contraria a los intereses de la Nación».

el Consejo de Ministros. ¡Ya lo hizo en el RD de naturalización! Además, al evitarse un nuevo pronunciamiento que haya de formalizarse mediante RD individualizado y publicado en el BOE, se gana en celeridad para su tramitación⁶⁸, e incluso así tal vez, apurando la *ratio legis*, se respete, y así proteja, el anonimato de los naturalizados⁶⁹; máxime cuando lo que marca el *dies a quo* de los 180 días que impone el art. 23 CC no es la fecha de publicación del RD en el BOE, sino la de notificación de la carta de naturaleza concedida (arts. 21.4 CC, 224.1 y 349.II RRC), que también conviene sea confidencial, no pública (cfr., art. 360 RRC).

Y, precisamente, quedando delegada en la DGRyN la decisión sobre la concesión o denegación de la carta, se supera el principal de los obstáculos que la común doctrina opone a la posibilidad de impugnar las resoluciones sobre carta de naturaleza, el de su propia justificación de fondo⁷⁰: al fundarse en la observación discrecional

⁶⁸ Recuérdese el caso particular del art. 34 del Convenio sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 28 de julio de 1951: «*Los Estados contratantes —entre los que está España (BOE de 21/10/1978)— facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.*».

⁶⁹ Refiriéndose a la posible justificación de que en los RRDD de concesión de carta de gracia se silencie el motivo, dice PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 330): «Pueden premiarse con la concesión de servicios que no es oportuno revelar, sin peligro para el interés público, o puede deberse a razones de interés público o conveniencia nacional que no siempre es discreto explicar».

⁷⁰ En efecto, la mayoría de la doctrina se muestra contraria, matices aparte, a su posible impugnación, por las razones que luego se verán, especialmente si la resolución es denegatoria; así, entre muchos otros: PERE RALUY (pp. 899 y 900); LACRUZ (Manual, p. 177); PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (pp. 304 a 306, 312 a 317, 327 y 403); PANTALEÓN (pp. 75, 76, 89 y 90); BERCOVITZ (pp. 739 y 740); DÍEZ DEL CORRAL (pp. 195 y 196); LETE DEL RÍO (Manual, pp. 140 y 142, y AC, 1996, pp. 408 y 409); ALBACAR (pp. 261 y 262). A favor de la posible impugnación, también con sus matices y por las razones que luego se verán. FERNÁNDEZ ROZAS (pp. 183, 186 a 188, 206 y 207); ESPINAR VICENTE (pp. 135 y 136); DÍAZ GARCÍA (pp. 84 a 86). Solamente existe cierta unanimidad en la doctrina, siguiendo a CASTRO (p. 416), para admitir la impugnación sólo de las concesiones de carta de naturaleza que debieron haber sido denegatorias cuando se hayan violado en ellas las normas esenciales y sustantivas, no las secundarias y reglamentarias, del procedimiento, en los casos de *subreptio* (de obtención de la carta por falsas alegaciones), o en los de *obreptio* (por ocultación de datos) —ex art. 25.2 CC (cfr., arts. 52.a, 53.c, 55 y 57 LO Extranjería), o, en general, cuando no se den de forma clara y manifiesta las «*circunstancias excepcionales*» que requiere el art. 21.1 CC. Y suelen citarse como ejemplos, la concesión sin previa solicitud del agraciado, la concesión hecha por órgano incompetente, la concesión cuando la solicitud fue hecha por personas incapaces o ilegítimas, la concesión sin previo expediente de tramitación, ... Por supuesto, no parece ser argumento —concluyente, al menos— favorable a la impugnación la posible aplicación analógica del art. 22.5 CC, que permite recurrir ante la vía judicial contencioso-administrativa las concesiones o las denegaciones de nacionalidad por residencia. No parece explicar su extensión que el art. 21 CC regule conjuntamente la naturalización por carta y por residencia. No se puede negar la conexión histórica y sustancial entre ambas naturalizaciones (tradicionalmente, y aún a veces hoy, concedida la carta cuando no se cumple la residencia legalmente exigida, pudiéndose incluso a veces instar ambas cumulativamente). Pero cuando el CC se refiere simultáneamente a ellas lo deja bien claro (cfr., aps. 3 y 4 del art. 21 CC y art. 23 CC), tan claro como cuando se refiere específica y separadamente a cada una de ellas (art. 21.1, sólo para la carta de naturaleza, y arts. 21.1 y, precisamente, 22 CC *in totum*, para la naturalización por residencia). El silencio, pues, al respecto del art. 21.1 CC, frente a lo dispuesto en el art. 22.5 CC, es negativo.

de que concurran o no circunstancias excepcionales, ello confiere –se dice– libertad al Gobierno para conceder o denegar la carta, poniendo de manifiesto que se trata de un acto eminentemente político, de mera oportunidad política, excluido, por tanto, de cualquier control judicial. En contra de tales afirmaciones, por lo que concierne en particular a los RRDD de naturalización colectiva⁷¹, en ellos, como ha quedado dicho, la decisión política del Gobierno, su discrecionalidad, ha quedado positivada, tipificada, objetivamente «juridificada», o reglamentada. No debe, pues, haber obstáculo al recurso judicial contra las decisiones de la DGRyN que se aparten del RD⁷². No pudiendo ser política la decisión de la DGRyN, tampoco será político su posible control judicial. Los tribunales no serán los que, en vía de recurso, otorguen o denieguen la naturalización, ni siquiera enjuiciarán la oportunidad del RD, sino si la concesión o denegación emitida por la DGRyN se amolda o no al mismo, siendo tal control posible, precisamente, cuando en su decisión la DGRyN no exprese su motivo concreto, o incluso cuando ni siquiera emita resolución ninguna (cfr., arts. 362 y 366 RRC)⁷³. En los RRDD de naturaliza-

Añádase –como se ha venido diciendo reiteradamente hasta aquí– que, como dice DE CASTRO (pp. 398 y 399), las normas sobre nacionalidad son de interpretación estricta y, por ende, no permiten su extensión por analogía. Precisamente por ello, tampoco parece argumento –concluyente, al menos– contrario a la impugnabilidad el art. 223.3 RRC, cuando dice que «podrán no motivarse las resoluciones denegatorias por razones de orden público o interés nacional». En sus anteriores párrafos, es verdad, dicha norma se refiere a la carta de naturaleza y a la nacionalidad por residencia, pero ese último párrafo, el trascrito, sólo se refiere a esta última, como lo prueba el art. 21.2 CC *in fine* –en cuya posible contradicción con la norma reglamentaria no se puede entrar aquí–; norma ésta, además, que no impide el recurso ante la denegación de nacionalidad por residencia fundada en razones de orden público o interés nacional, como así dicen, por ser éstos conceptos jurídicos indeterminados, las SSTs de 7/10/1996, 26/7/1997, 24/4/1999, 5/6/1999, y de 25/10/1999.

⁷¹ En general bien podría recordarse –del epígrafe II– que discrecionalidad no equivale a arbitrariedad, ni a desviación de poder, ni a cosa parecida, y que estando todo ello proscrito a los Poderes Públicos (*ex art.* 9.3 CE), de tratarse de una resolución –estimatoria o denegatoria– arbitraria, del todo justificable sería permitir su control judicial (*ex arts.* 103.1 y 106.1 CE), del que aquella no escaparía por el mero hecho de fundarse en un concepto jurídico indeterminado, como es el de «*circunstancias excepcionales*».

⁷² En general, dice FERNÁNDEZ ROZAS (p. 206): «Por lo que hace referencia al posible carácter político del acto de concesión de la nacionalidad... hay que significar... que, aun admitiendo tal calificación –que luego (en p. 207) niega–, el argumento sólo tendría validez respecto de los Decretos que concediesen o denegasen la carta por naturaleza... no aquéllos que deriven de órgano inferior». Y el propio PANTALEÓN (p. 89), tras admitir que la carta de naturaleza puede someterse a condición para su surgimiento o para ejercitar la facultad de adquirir la nacionalidad, dice: «La comprobación del cumplimiento o no de la condición se atribuirá lógicamente, bien al Encargado del Registro, bien a la Dirección General. Sus decisiones... al respecto –me parece indudable– han de poder ser impugnadas ante los Tribunales ordinarios».

⁷³ Acerca de los recursos en general contra la DGRyN, el art. 362 RRC ha de interpretarse como norma prohibitiva de recurso gubernativo, pero permisiva de recurso judicial, porque, según la STS de 7/6/1986 (pionera a la que seguirán muchas otras formando jurisprudencia), en su referencia a la vía jurisdiccional está totalmente derogado por inconstitucional (*vs.* arts. 103.1 y 106.1 CE), de modo que sólo hay que entenderlo vigente para la vía administrativa. Y precisamente sobre lo administrativo, dentro de ese Cap. VII, el art. 366 RRC, sobre tramitación de las concesiones discrecionales de nacionalidad fun-

ción colectiva se ha consagrado un referente normativo indisponible para la DGRyN, de tal modo que no habrá lugar a la distinción de trato: concurriendo las circunstancias, de forma y fondo, impuestas en el RD, no podrá la DGRyN discrecionalmente otorgar la carta de naturaleza a unos y denegarla a otros. Ello sería contrario al art. 14 CE, norma ésta que, en contra de lo que cree Peña Bernaldo de Quirós⁷⁴ por aferrarse a su literalidad («*todos los españoles...*»), es también aplicable, aunque sea supletoriamente, a los extranjeros *ex aps.* 1 y 2 del art. 13 CE y art. 3 LO Extranjería⁷⁵. Y, por eso mismo, tampoco puede decirse –como suele decirse– para negar la posibilidad de recurso que la solicitud de carta del extranjero, como decía Castro⁷⁶, «tiene significado de ocasión o motivo, pero no de causa jurídica», de modo que si se le deniega la carta, al tratarse de no conceder un derecho, no de denegarlo, el extranjero carecerá de derecho, incluso de interés legítimo o de expectativa alguna jurídicamente protegible, como exige el art. 346 RRC, susceptible de tutela judicial (*ex art.* 24.1 CE)⁷⁷. Ciertamente, no existiendo como tal, ni como subjetivo, ni como fundamental, el derecho a la nacionalidad, a lo más como derecho humano (*ex arts.* 15 y 16 Declaración Universal) y como

dadas, entre otras razones, en la existencia, o no, de circunstancias excepcionales, dice en su último párrafo: «*No es imperativa la resolución de peticiones de gracia. Se librará recibo de su presentación*»; lo que para muchos –citados arriba, en una nota anterior– sirve para entender que no cabe recurrir las resoluciones denegatorias, por la sencilla razón de que ni siquiera habría resolución denegatoria que recurrir.

⁷⁴ Para él (p. 315, nota 16), «la doctrina del respeto al criterio con que el Gobierno ha resuelto casos precedentes no puede invocarse en cuestiones que han de decidirse por criterios de oportunidad política y que además afectan a extranjeros, quienes, por tener esa condición, quedan fuera de la norma constitucional que impide las discriminaciones de trato (cfr., art. 14 CE)»; insistiendo en ello en p. 327.

⁷⁵ *Vid.*, la detenida explicación al respecto de RAMOS CHAPARRO (pp. 261 a 264).

⁷⁶ En p. 413.

⁷⁷ En efecto, estando ya hoy superada la consideración de la carta de naturaleza como contrato, en su día defendida por Jelinek, por Chironi o, entre nosotros, por Peré Raluy, con DE CASTRO (p. 413), a quien sigue hoy en este punto la unanimidad de la doctrina y reproduce la jurisprudencia de la Sala 4.^a del TS, hay que considerar «la carta de naturaleza como una gracia, respecto a la que la solicitud tiene significado de ocasión o motivo, pero no de causa jurídica. La concesión de la carta es un acto administrativo», añadiendo (en p. 413, nota 3), que «la naturalización es un acto unilateral de soberanía, respecto al que la solicitud del extranjero es simple *conditio iuris*...», pues no puede hablarse de contrato donde falta *consensus*; tanto más cuanto se denomina naturalización al acto del Estado que concede la nacionalidad a quien todavía no la ha solicitado». Hay, pues, siempre una doble *conditio iuris*: la solicitud y el acto de concesión; pero no un contrato. Por eso, cuando, como es regla procesal común en materia de naturalización, el extranjero hace su petición, o cuando, como sucede con los RRDD de naturalización generalizada, el propio Estado ejerce su discrecionalidad al concretar las circunstancias excepcionales, en ningún caso hay promesa u oferta contractual de adquisición o de concesión, respectivamente, de nacionalidad. Algunos hay que comparan, sobre todo en lo procedimental, la carta de naturaleza con la adopción (como en su día hicieron GÓMEZ DE LA SERNA y MONTALBÁN, I, p. 304; FALCÓN, I, pp. 123 y 125; o VALVERDE, I, p. 346; y hoy hace RAMOS CHAPARRO, pp. 202 y 203), o incluso con el matrimonio (como PEÑA BERNALDO, p. 124), cuando la nacionalidad ha sido ya adquirida por el naturalizado (adoptado-casado). Mas, admitiendo tal comparación, en ningún caso resultaría admisible la concepción de la carta de naturaleza como contrato, como tampoco lo son la adopción, ni –aunque sea discutido– el matrimonio.

probabilidad fáctica (*ex art. 11 CE*), difícilmente puede tener amparo judicial (*ex arts. 24.1 y 53.2 CE*)⁷⁸. También es de reconocer que en el procedimiento habitual de la carta de naturaleza, el extranjero sólo adquiere una expectativa –llámese derecho potestativo⁷⁹, o facultad de configuración jurídica⁸⁰– a adquirir la españolidad con la concesión por RD, no antes, pues en efecto para adquirirla ha de cumplir con los requisitos *ad solemnitatem* del art. 23 CC (*ex arts. 21.4 CC y 224 RRC*). Mas, precisamente, esa función –hemos visto ya– cumple, de modo similar a la opción, el RD de carta de naturaleza al generar en los posibles beneficiarios una expectativa, un interés legítimo que, sin duda, es jurídicamente susceptible de protección al amparo del art. 24.1 CE, norma ésta que, también sin duda (*ex art. 13, aps. 1 y 2 CE y arts. 20, 22 y 24 LO Extranjería*), es aplicable a los extranjeros⁸¹.

⁷⁸ *Vid.*, de nuevo, por todos, RAMOS CHAPARRO (pp. 228 a 230). No obstante, ha de tenerse en cuenta, lo que para nosotros sería un argumento favorable a lo que defendemos, que la STS de 28/10/1998 conecta el derecho de nacionalidad, el art. 11 CE, con el art. 14 CE como derecho fundamental a los efectos del recurso especial de protección de derechos fundamentales.

⁷⁹ Con PANTALEÓN (pp. 86 y 90).

⁸⁰ Con PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (p. 304).

⁸¹ Admitida, pues, la posibilidad de impugnar las decisiones en esta materia de la DGRyN, quedaría por precisar cuál es el procedimiento de recurso a seguir y quiénes estarían legitimados para interponerlo. Sobre la primera cuestión quede aquí sólo expuesto el debate al respecto existente: por un lado, los hay que se muestran a favor de la jurisdicción contenciosa-administrativa, porque el procedimiento de tramitación de la carta es administrativo, porque en la nacionalidad subyace una cuestión de orden público y, por tanto, porque cabe la aplicación analógica del art. 22.5 CC, norma ésta, dictada en la reforma de 1990, que vino a zanjar la vieja polémica que sobre esta cuestión ya existía (referida a la nacionalidad por residencia), para precisamente, siguiendo la propuesta de Fernández Rozas y de la STS de 7/6/1986 (y de otras que la siguieron), sustraer la cuestión de la jurisdicción civil y llevarla *natura sua* a la administrativa. Así opinan, entre otros, FERNÁNDEZ ROZAS (pp. 183 y 203 y ss); ESPINAR VICENTE (p. 136), quien también se apoya en el art. 25.2 CC; ALBACAR (p. 262); DÍAZ GARCÍA (p. 86); HERNÁNDEZ DE LA TORRE NAVARRO (*La vía contencioso-administrativa en la concesión o denegación de la nacionalidad por residencia. Con referencia a la adquisición por carta de naturaleza*, en Cuadernos del CGPJ, n.º 98, Madrid, 2007, p. 167 ss), y véase la STS de 28/10/1998. Por otro lado, los hay que defienden la competencia jurisdiccional civil, amparándose en los arts. 92 LRC, 362 RRC, 25.2 y 22.5 CC (éste *a contrario sensu*), por entender que la nacionalidad ante todo es un estado civil, como lo prueba su ubicación en el CC –cuestión ésta harto debatida en sí misma, aunque así lo defiendan las SSTs de 7/10/1996, 24/4/1999, 5/6/1999 y 25/10/1999–, cuya dimensión privada va más allá de su dimensión pública y está muy por encima de que su concesión, cuando se trata de adquirir discrecionalmente la nacionalidad, se sustancie por un expediente administrativo; pero que por eso mismo, era necesario el art. 22.5 CC, para sustraer excepcionalmente la cuestión del orden civil, pero por eso mismo, siendo norma singular o excepcional, no puede aplicarse por analogía. En esta posición se sitúan, entre otros, PERE RALUY (pp. 900 y 901); DÍEZ DEL CORRAL (*loc.cit.*); BERCOVITZ (*loc.cit.*); LETE DEL RÍO (AC, 1996, p. 408). Sobre la segunda cuestión, cabe admitir, con la común opinión, que por tratarse de la nacionalidad, una cuestión jurídica público-privada, de orden público que afecta al estado civil de las personas, la legitimación activa para la impugnación debe ser amplia, pudiendo corresponder a cualquiera que presente un interés legítimo (v. gr., el propio peticionario por la expectativa que genera el RD de naturaleza; cfr., arts. 20 y 22 LO Extranjería), siendo incluso posible la impugnación de oficio, a instancia del Ministerio Fiscal, lo que para algunos, como PANTALEÓN (p. 76, nota 12), supondría enmendar su injustificable ausencia *ex art. 365.3 RRC* en la tramitación de la fase de instrucción de la carta de naturaleza (cfr., arts. 3 y 92 LRC).