

LA CONSOLIDACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA DE ORIGEN DE LOS SAHARAUIS

Adelaida Medrano Aranguren

Magistrada del Juzgado de 1.ª Instancia n.º 41 de Madrid

EXTRACTO

El presente supuesto práctico trata de poner de manifiesto las dificultades reales que sufren en la actualidad los saharauis que residieron en el Sáhara Occidental durante el tiempo en que tal territorio fue provincia española para poder ver reconocida su nacionalidad española de origen en cuanto tales residentes. La Administración General del Estado custodia los denominados «libros cheránicos», es decir, aquellos que de forma incompleta fueron salvados al abandonar el Estado español dicho territorio y que contenían los datos del estado civil de sus residentes autóctonos. Aquellos que carecen de datos en tales libros, para poder ver reconocida su nacionalidad española de origen, han de acreditar ante la Administración española hoy no solo su residencia en el territorio durante un lapso de tiempo, sino alternativamente ser hijos de españoles también residentes allí, y de no ser posibles ambas alternativas, han de probar con documentos su especial vinculación con la Administración pública española en el Sáhara durante aquellos años o bien los servicios que prestaron a España en aquel territorio. Igualmente, el caso delimita la aplicabilidad jurídica del artículo 18 del Código Civil a estos solicitantes por la vía de la consolidación de la nacionalidad española.

Palabras claves: nacionalidad española de origen, consolidación, requisitos, posesión de estado y saharauí.

Fecha de entrada: 17-05-2016 / Fecha de aceptación: 26-05-2016

ENUNCIADO

Nasser es un saharauí que residió entre los años 1942 y 1976 en el Sáhara Occidental, concretamente en la ciudad de Smara. Tal y como es público y notorio, no necesitado de prueba, la Administración española abandonó su soberanía sobre tal provincia española en 1976 y fue entonces cuando la soberanía y Administración marroquíes invadieron tal territorio. A la llegada de esta última Administración se produjo una represión sobre la población autóctona de saharauis, que en su mayoría hubo de huir al territorio argelino, ya que Argelia (que siempre tuvo igualmente pretensiones sobre el Sáhara Occidental en hostilidad con Marruecos) acogió a tales saharauis huidos creando los campos de refugiados de Tinduf. Algunos saharauis lograron en su huida salir con sus papeles acreditativos de su nacionalidad española (DNI bilingüe que España expedía, libro de familia con padres españoles, etc.), pero muchos otros, como Nasser, no sacaron sus papeles en esa huida hacia Argelia y durante años han reclamado que el Estado español, en cuanto Estado que ocupó esa colonia, les proteja reconociendo su nacionalidad española de origen.

El 10 de agosto de 1976 se publicó en el BOE un real decreto para permitir durante el plazo de un año a tales saharauis huidos a Argelia reclamar la nacionalidad española con relativa facilidad cumpliendo los requisitos contenidos en el real decreto. Nasser, nuestro protagonista, y muchos otros no pudieron tener acceso al BOE durante su estancia prolongada en los campos de refugiados de Tinduf, lo que les impidió solicitar esa nacionalidad. Por otro lado, el Estado argelino, al objeto de permitir que esos miles de refugiados saharauis pudieran rehacer sus vidas y circular por otros Estados, y también como forma de acabar con los campos de refugiados, concedió pasaportes argelinos a muchos de esos saharauis.

En el contexto histórico, político y social descrito, Nasser comparece ante nuestro despacho de abogados manifestando que reside en Ponferrada desde hace cinco años y nos muestra un certificado de empadronamiento al efecto expedido por el Ayuntamiento de Ponferrada e igualmente nos muestra su pasaporte en vigor argelino; inició un expediente ante el Registro Civil de Ponferrada para la obtención de la nacionalidad española de origen vía consolidación de la nacionalidad prevista en el artículo 18 del Código Civil, obteniendo una resolución denegatoria de su pretensión por no acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en tal precepto. Ha recurrido en alzada esa resolución ante la Dirección General de los Registros y del Notariado

(DGRN, en adelante) e igualmente esta instancia le ha denegado la nacionalidad por no ser capaz de probar el cumplimiento de los requisitos. Sin embargo, Nasser conoce que otros saharauis han interpuesto demandas judiciales ante los Juzgados de 1.ª Instancia impugnando la decisión de la DGRN y han logrado que los jueces españoles les concedan esa nacionalidad española de origen, y a tal efecto nos muestra la copia de una Sentencia de la Sala 1.ª del TS de fecha 28 de octubre de 1998, que se ha considerado la pionera en este sentido, y que ha permitido después otros pronunciamientos favorables de la DGRN con base en dicha sentencia.

Nasser quiere que estudiemos su caso para ver si tiene sentido plantear contra su resolución desfavorable dictada por la DGRN una demanda judicial en reclamación de la consolidación de la nacionalidad española de origen por entender que su caso es similar al del saharauí que logró esa nacionalidad. Nos aporta, además de los documentos antes citados, varios certificados expedidos por la República Árabe Saharaui Democrática (RASD, en adelante) en los que se certifica el tiempo de residencia de Nasser en la antigua colonia española y observamos que en ellos se hallan sellos del Ministerio de Asuntos Exteriores español que legalizan tales documentos de la RASD; igualmente, nos muestra fotocopias de documentos de la época de soberanía española, no referidos directamente a él, en los que se alude a las negociaciones que las diferentes tribus del Sáhara tuvieron con la Administración española para lograr mayor autonomía, como forma de acreditar su relación con el Sáhara Occidental. Eso es todo lo que puede aportarnos Nasser a la hora de proponernos que estudiemos su caso.

¿Cabe plantear con estos documentos una demanda de reclamación de la nacionalidad española de origen a favor de Nasser con posibilidades de éxito? ¿Cabe considerar el caso de Nasser una vulneración al derecho de igualdad? Informemos sobre ello.

Cuestiones planteadas:

- Consolidación de la nacionalidad española de origen por los saharauis.
- Estado legal y jurisprudencial de la cuestión.
- Requisitos exigibles en la actualidad.

SOLUCIÓN

Planteados los términos de nuestro caso tal y como se han descrito en los hechos, nuestra demanda tendría una primera dificultad y es la de la delimitación de cuál es su objeto y en qué medida está condicionada por lo actuado previamente en el ámbito registral civil. Por lo tanto,

debe delimitarse desde el inicio cuál es el objeto y cuáles las pretensiones a resolver como suplico de nuestra demanda potencial, de modo que el proceso no puede permitirnos la introducción de hechos o extremos novedosos que no se hubieran aportado en el expediente registral precedente, que finalizó con la resolución de la DGRN. El artículo 96, apartado segundo, de la LRC establece que «en virtud de expediente gubernativo puede declararse con valor de simple presunción, la nacionalidad si no consta en el Registro», este expediente es el utilizado por Nasser ante el Registro Civil de Ponferrada, que finalizó con la resolución ya mencionada; y por su parte, el artículo 362 del RRC indica que «contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado no cabe recurso alguno, salvo cuando corresponda la vía judicial ordinaria», vía que en nuestro caso es posible mediante demanda judicial civil, como se le precisa en la resolución ahora cuestionada. Ahora bien, esta demanda civil que estudiamos no pondría en marcha un proceso completamente nuevo que pueda desvincularse del expediente registral resuelto y en el que puedan integrarse cualesquiera hechos y pretensiones del actor distintas a las ya planteadas ante la instancia administrativa, sin perjuicio del empleo de los medios de prueba que estime adecuados y que se declaren pertinentes como indica el artículo 24 de la Constitución española. La sentencia que con la demanda se solicitase ejerce una función eminentemente revisora de la Resolución dictada por la DGRN, de modo que los hechos y pretensiones allí resueltas son los mismos que aquí quedarán sentenciados en la primera instancia judicial.

Precisado lo antedicho, debería delimitarse el objeto de este proceso, y el mismo consiste en determinar si debe concederse al actor la nacionalidad española de origen por el mecanismo de la consolidación de tal nacionalidad previsto en el artículo 18 del Código Civil, por haber acreditado cumplir los requisitos exigidos en tal precepto, y si la denegación de lo solicitado que ha decidido la Resolución de la DGRN integra una discriminación por razón de nacionalidad prohibida por el artículo 14 de la Constitución española. Fuera de este objeto, no habría otras pretensiones posibles a ventilar en el proceso a iniciar.

Dice el artículo 18 del Código Civil que «La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante 10 años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó», siendo esta redacción vigente la establecida por la Ley 18/1990 de 17 de diciembre. Este precepto introduce el concepto de consolidación de la nacionalidad, por la posesión y utilización continuada de esta, pero siempre que concurren determinados requisitos, que tal y como señala el fundamento décimo de la importante sentencia del TS de 28 de octubre de 1998 (decisiva en nuestro caso y en la que pretende apoyarse nuestro demandante) son básicamente dos: tener título inscrito en el Registro Civil, no obstante su posterior anulación (el *nomen*), y el hecho de que la persona se comporte en sus relaciones internas como si fuera español, con una actitud activa de utilización de la nacionalidad, teniéndose a sí mismo por español tanto en el disfrute de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes en relación con órganos del Estado español (el llamado *tractatus*). Observemos que ambos requisitos han de concurrir cumulativamente, no alternativamente.

Procede, por lo tanto, comprobar en primer lugar y para nuestro caso en qué medida se acredita por Nasser la existencia del *nomen* como primer requisito imprescindible para la con-

solidación. Del análisis de los documentos aportados solamente puede ya anticiparse la conclusión tajante de que el actor incumple por completo este requisito con una ausencia absoluta de pruebas documentales, ni siquiera indicios, que pudieran hacer pensar que el mismo naciese en el Sáhara Occidental siendo colonia española, ni que residiese en tal territorio desde 1942 hasta 1976, año en que se hace efectiva la soberanía marroquí sobre el territorio descolonizado. Nuestro cliente nos aporta un enorme bagaje documental para tratar de acreditar los hechos que defiende y, por decirlo de algún modo, nos adjunta una cantidad ingente de documentos pero de una calidad probatoria nula a la hora de acreditar los extremos concretos que tendría que haber probado. Este exceso documental carece de eficacia probatoria alguna para justificar el requisito que el artículo 18 del Código Civil está definiendo, pues tal exceso solo acredita la actividad de soberanía y administración españolas, así como las gestiones de los indígenas saharauis para tratar de lograr de la metrópoli una mayor autonomía, pero sin relación alguna con los concretos extremos que el artículo 18 del Código Civil requería.

En el expediente registral cuya copia nos da, se citó por el Registro Civil de Ponferrada a nuestro cliente para que aportase permiso de residencia, pasaporte, certificado de nacimiento en el Registro Civil español o, en su defecto, libro de familia español de sus padres o incluso documentos administrativos expedidos por las autoridades españolas que acrediten la utilización de la nacionalidad española; observemos esta relación documental pues es de gran importancia, ya que son precisamente los documentos que otros saharauis sí han logrado presentar ante las autoridades españolas y han logrado la nacionalidad de origen, al probar con ello el llamado *nomen*. Nasser no ha aportado ni al Registro Civil competente ni a este letrado ninguno de estos documentos, empleando la cobertura de que le fue imposible sacarlos del Sáhara ante la violenta llegada de las autoridades marroquíes, que ejercieron una represión sobre la población autóctona impeditiva de la recuperación de los documentos esenciales que se le piden.

Nuestro cliente trata de suplir la ausencia de los documentos relacionados que tenían que estar expedidos por la Administración española y de los cuales carece con otros expedidos por la RASD, los cuales no pueden ser valorados como prueba de su contenido por parte del juzgado al igual que no justificaron hecho alguno ante el Registro Civil y la DGRN. Estos documentos no ofrecen garantías análogas a las que se exige por las leyes españolas, ello unido a que el Estado español no reconoce a dicha república, lo que ya impide de derecho su reconocimiento legal para el futuro pleito, tal y como se puso de manifiesto igualmente por las autoridades registrales civiles en su tarea de calificación registral. Recordemos que la norma registral permite cuestionar no solo el contenido del documento, sino también la competencia y autoridad de quien los expide al tratarse de un ordenamiento sin reconocimiento de nuestras autoridades. Los documentos de la RASD carecen de la más mínima posibilidad probatoria en estos autos respecto de su contenido y no ayudan en absoluto a la hora de que podamos plantearnos interponer la demanda.

Sobre estos documentos observamos que efectivamente tienen un sello del Ministerio de Asuntos Exteriores español actual, pero ello no nos permite tener esperanzas en su fuerza probatoria pues en los expedidos por la RASD consta un sello de legalización y en el mismo se

dice que se legaliza solo una firma «sin prejuzgar la veracidad del contenido del documento ni ulterior destino que pueda dársele». Estimamos que la supuesta legalización que nuestro cliente afirma no existe, como no podía ser de otro modo, al no reconocer el Estado español a la RASD.

Así pues, Nasser no está en posesión del *nomen* con los documentos adjuntados y consideramos muy relevante justificar que su caso es imposible de equiparar al supuesto resuelto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998, y no puede pretender que se aplique la doctrina que esta importante sentencia estableció en la materia. Se trata de una sentencia que marcó un hito en la pugna de los saharauis por lograr el reconocimiento de su nacionalidad española de origen, ya que resultó ser la primera ocasión en que los jueces españoles interpretaron que, entre las dos vías posibles que estipulaba el Decreto de 10 de agosto de 1976 para poder lograr dicha nacionalidad (saharauis residentes en territorio nacional a los que se pedía estar en posesión de «documentación general española» y saharauis residentes fuera del territorio nacional que debían tener en su poder unos documentos concretos, como el DNI bilingüe o el pasaporte español o estar incluidos en un determinado registro), cabía la posibilidad de crear un *tertium genus* de saharauis que, encontrándose con determinada documentación en su poder que no podrían poseer si no hubiera sucedido el hecho del nacimiento o residencia en tal territorio, podrían beneficiarse igualmente de la concesión de esa nacionalidad, al ser documentos cualificados que inequívocamente acreditaban en su favor el ejercicio de actividades propias del nacional español. Con tales documentos, los jueces en adelante pueden interpretar, caso por caso, que los mismos sí estaban justificando de forma indirecta los hechos de los documentos administrativos que no poseían. Lo que esta importante sentencia de la Sala 1.^a del TS ha venido a instaurar es la posibilidad de la aplicación retroactiva del artículo 18 del Código Civil solo para determinados supuestos y al margen del plazo ya superado que otorgaba el Decreto de 10 de agosto de 1976.

El saharauí que protagonizó tan trascendente sentencia aportaba estos documentos: A) El actor disfrutaba de «pasaporte español» en el que consta expresamente su nacionalidad española, expedido el 21 de diciembre de 1973 y con fecha de caducidad de 20 de diciembre de 1978, pasaporte obtenido en El Aaiún (Sáhara) que figura también como lugar de nacimiento y domicilio. Dicho pasaporte fue utilizado en diversas ocasiones para salir al extranjero. Sabido es que este documento a que tiene derecho todo ciudadano español (Reales Decretos 129/1977, 1023/1984, 126/1985 y 1064/1988) tiene la misma consideración que el DNI (art. 10 de la Ley Orgánica 1/1992). B) El actor está en posesión del DNI (Sáhara) bilingüe que acredita que nació en El Aaiún (demarcación de El Aaiún) el día 19 de marzo de 1950 (nombre de la madre Filomena, domicilio en DIRECCIÓN000). Cualquiera de estos documentos, A) o B), servían como máxima acreditación exigible a quien en posesión del mismo y natural del Sáhara quisiera como ya se ha dicho «optar» por la nacionalidad española. Pero don Jose Antonio, no solo se halla en posesión de ambos sino que, además, justifica documentalmente: C) Que durante más de tres años actuó, prestando servicios, en el antiguo Gobierno General del Sáhara español como ordenanza intérprete en el juzgado territorial (desde el 1 de enero de 1967 a 1 de enero de 1970). D) Que cesó en su cometido como ordenanza en el juzgado territorial para pasar a prestar servicios como auxiliar administrativo en la Gerencia Provincial del Programa de Promoción obrera de la Delegación Provincial (Sáhara) del Ministerio de Trabajo, en cuyo puesto permaneció desde el

1 de marzo de 1970 al 30 de julio de 1975. E) El carnet escolar del actor corresponde al «Instituto Nacional de Enseñanza Media de El Aaiún (Sáhara)». Y F) Finalmente, fue designado por el delegado nacional de la juventud, dependiente de la Secretaría General del Movimiento, jefe territorial de la organización juvenil del Sáhara. Entre las «promesas» que hizo, en tal condición, figuran las de «sentir la responsabilidad de ser español dentro de la necesaria comunidad de los pueblos»; «honrar con la lealtad de "su" conducta la memoria de todos los que ofrecieron su vida por una España mejor» y la de «servir a su patria» (España) y «procurar la unidad entre sus tierras y entre sus hombres». Los expuestos datos probados, valorados en su conjunto, determinan que se tenga como «hecho probado» la posesión del estado de nacional español por el actor; así como su utilización continuada, durante 10 años, como mínimo. Ni uno solo de estos documentos, u otros similares de análoga calidad probatoria, ha podido aportar con algún tipo de garantía o conexión con el Sáhara nuestro demandante.

Ampliando un poco más la cuestión, observamos que la DGRN, a partir de la doctrina de esta sentencia, ha ido amoldando sus criterios a la misma de modo que la presentación de alguno de estos documentos ha podido servir a otros saharauis para lograr el objetivo que nuestro demandante pretende, no siendo difícil hallar resoluciones en tal sentido. Sin ánimo alguno de exhaustividad, interesa destacar las Resoluciones de la DGRN de 11 de septiembre de 2001, de 2 de julio de 2003 y de 24 de abril de 2007, y en todas ellas y sin necesidad de acudir a la vía judicial, la Administración registral ante la presentación de algún documento que acredite suficientemente la posesión de estado ha concedido la nacionalidad española de origen a los interesados. Igualmente, cabe reseñar que los reconocimientos por parte de la DGRN de la nacionalidad española a los refugiados saharauis, desde la doctrina novedosa de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998, son un número muy reducido y solo se han aplicado a aquellos promotores de expedientes con documentos de los ya citados, siendo en su mayoría rechazadas las solicitudes por falta de documentos de los que la STS delimita como exigibles. Solo cabe concluir, por tanto, que nuestro cliente carece del *nomen* como primer requisito exigido por el artículo 18 del Código Civil.

Mención aparte necesita la prueba de la no concurrencia en nuestro caso tampoco del segundo requisito, que siguiendo a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998 hemos denominado el *tractatus*. El TS define este requisito como la constatación externa de que tanto ante la comunidad internacional como ante sí mismo la persona se comportó en sus relaciones internas como si fuera español, con una conducta activa de utilización de la nacionalidad, teniéndose a sí mismo por español tanto en el disfrute de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes en relación con los órganos del Estado español. Para demostrar la utilización continuada y de buena fe de la nacionalidad española, deben tenerse en cuenta como medios de prueba aquellos signos de la posesión del estado que acreditan indirectamente los datos de hecho que constan en documentos administrativos propios de los españoles u otros que, también de manera indiciaria, corroboran el uso de la nacionalidad.

Pues bien, las aportaciones documentales de nuestro cliente, en nuestro caso en relación con este requisito, son plenamente probatorias de que nunca utilizó la posesión del estado de nacio-

nal español; en todos los documentos aportados con eficacia probatoria aparece como nacional argelino por su pasaporte, lo que no ayuda precisamente a poder acreditar con ello el cumplimiento del requisito que ahora tratamos. Ello es completamente incompatible con la utilización continuada de la nacionalidad española de buena fe, pues la adquisición de la nacionalidad argelina implicaba la renuncia a cualquier otra, ofreciendo nuestro cliente un panorama fáctico completamente negativo para que pueda presumirse una posesión y uso de la nacionalidad española.

Al objeto de dejar acreditada la imposibilidad de similitud alguna entre nuestro caso y el de la sentencia de 1998 en la que Nasser trata de apoyarse, comparemos la conducta del demandante saharauí que sí logró con tal sentencia su nacionalidad española, tal y como viene referida en el fundamento décimo de la sentencia citada: «La primera acción, en efecto, que emprendió el actor para conseguir el reconocimiento de su nacionalidad española, fue la de obtener el certificado de inscripción de su nacimiento, acaecido el día 19 de marzo de 1950, en la ciudad de El Aaiún, provincia del Sáhara. Inicialmente se le expide (29 de junio de 1993), sin mayores especificaciones, una certificación negativa, en la que se hace constar por el Registro Central "que examinados los ficheros que obran en este Registro Civil no figura dato alguno de la inscripción que se menciona". Cuando decepcionado por la obvia "frialdad" de la respuesta administrativa que no facilita "norte" ni razón sobre el paradero de los libros en los que habría de constar su inscripción, solicita mediante los antecedentes documentales que aporta, la "recuperación de su nacionalidad" dado que, según "todas las circunstancias que en su persona concurren" es español "de hecho y de derecho" se le comunica por la Dirección General de Registros y Notariado, que "el Sáhara nunca fue territorio español a efecto de adquisición de la nacionalidad española", "ni sus habitantes fueron españoles en sentido estricto, sino que aquel territorio se entendía sometido a la soberanía española, y sus habitantes súbditos españoles, pero no nacionales". Ya, en periodo de prueba, el "registrador encargado" del Registro Civil Central, contestando a oficio del juzgado, manifiesta "la imposibilidad de remitir" la expresada certificación, y explícita que, aunque en su registro se encuentran "libros extendidos por el Registro Civil de África Occidental", "otros libros extendidos por diferentes autoridades gubernativas cuyo contenido no se ajusta a la legislación registral española y vienen referidos a ciudadanos indígenas de los territorios del África Occidental, en su día territorio español, se hallan depositados en la actualidad en la Subdirección General de África del Norte, dependiente de la Dirección General de África y Medio Oriente, del Ministerio de Asuntos Exteriores". Realizadas, por tanto, todas las gestiones oportunas por el interesado, antes del proceso y por medio de la prueba, pendiente este, correspondía al Estado, como demandado, haber favorecido el desarrollo de la prueba o practicar la oportuna contraprueba, de manera que no se hiciera acreedor como se hace, a que tengamos que considerar el hecho de la inscripción como probado, en virtud, de las consecuencias que impone el desplazamiento de la "carga de la prueba" conforme al artículo 1.214 del Código Civil por su prevalente y mejor posición probatoria en el caso».

La conclusión posible solo es una: ni hubo *nomen* ni *tractatus*, ni por lo tanto hay opción alguna de consolidación de la nacionalidad española de origen, y entendemos por ello que carece de sentido plantear una demanda en nombre de nuestro cliente con los documentos que tiene en su poder.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Código Civil, art. 18.
- STS de 28 de octubre de 1998.
- Resoluciones de la DGRN de 11 de septiembre de 2001, 2 de julio de 2003 y 24 de abril de 2007.