

INFORME DE PAÍS
SEPTIEMBRE 2021

ESPAÑA



INTRODUCCIÓN

El Índice de Apatridia (<https://index.statelessness.eu/>) es una herramienta comparativa en línea que examina las leyes, las políticas y la práctica de países europeos en materia de protección de personas apátridas y de prevención y reducción de la apatridia. El Índice ha sido elaborado y es administrado por European Network on Statelessness (ENS),¹ una alianza de la sociedad civil de más de 170 organizaciones y miembros individuales en 41 países que trabajan para erradicar la apatridia y garantizar que las personas apátridas en Europa ejerciten sus derechos.

ENS ha trabajado con sus miembros² en la investigación y recopilación de la información comparativa sobre apatridia en España. Este informe resume cómo la legislación, la política y la práctica administrativa en España se ajusta a las normas internacionales y las buenas prácticas en la protección de personas apátridas y en la prevención y reducción de la apatridia. Aborda cinco áreas temáticas – Instrumentos Internacionales y Regionales; Datos de Población Apátrida; Estatuto de Apátrida y Procedimiento para su Reconocimiento; Detención Migratoria; y Prevención y Reducción – e incluye una serie de recomendaciones para el Gobierno de España para realizar reformas en áreas prioritarias.

Las personas apátridas no son consideradas como nacionales por ningún Estado, conforme a su legislación.³ La apatridia es una anomalía jurídica que impide a más de 10 millones de personas en todo el mundo – y más de medio millón en Europa – acceder a derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales fundamentales.

 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
Y REGIONALES

España es parte de las convenciones internacionales fundamentales sobre apatridia ([Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954](#) y [Convención para reducir los casos de apatridia de 1961](#)), y de todos los principales tratados internacionales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, con la excepción de [la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares](#). Todos estos instrumentos son directamente aplicables, ya que la Constitución española establece que los tratados internacionales válidamente celebrados forman parte del ordenamiento jurídico después de su publicación oficial. El Estado español no se ha adherido a ninguno de los instrumentos regionales sobre apatridia ([Convenio Europeo sobre Nacionalidad](#) y [Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados](#)).

España mantiene una reserva a la Convención de 1954 que limita el ámbito de aplicación de la disposición acerca de gravámenes fiscales (artículo 29) a personas apátridas residentes en el territorio de los Estados parte. También hizo una declaración con motivo de la adhesión a la Convención de 1961 a través de la cual el Estado español se reserva el derecho de privar de nacionalidad española en determinadas circunstancias incluso si ello deriva en apatridia. No hay ninguna otra reserva o declaración con respecto al resto de

tratados de derechos humanos que afecten al derecho a una nacionalidad.

Por lo tanto, España tiene obligaciones internacionales para proteger a las personas apátridas en su territorio y para facilitar su naturalización, así como para reducir la apatridia y velar por el cumplimiento del derecho a una nacionalidad de todo niño y niña.

El Gobierno de España debería considerar la retirada de sus reservas a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961. La normativa sobre nacionalidad española debe ser modificada para evitar la apatridia como resultado de la privación de la nacionalidad.

El Gobierno de España debería considerar su adhesión al [Convenio Europeo sobre Nacionalidad](#), al [Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados](#), y a la [Convención internacionales sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares](#).



DATOS DE POBLACIÓN APÁTRIDA

La identificación efectiva de poblaciones apátridas es crucial para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de protección de personas apátridas y de reducción y

prevención de la apatridia. Las estadísticas son importantes, pero también las causas y consecuencias de la apatridia dentro de un país determinado y las características de las poblaciones apátridas. Por ello, los Estados deben recopilar información cuantitativa y cualitativa fiable sobre apatridia y adoptar y reforzar medidas para contabilizar personas apátridas en su territorio.⁴ En principio, la disponibilidad de información estadística fiable está vinculada a la existencia de procedimientos de identificación y de reconocimiento de apatridia, pero el establecimiento de un procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida no elimina los problemas estadísticos.

La información ofrecida por distintas fuentes en España es contradictoria. Los datos sobre personas apátridas provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat, el ACNUR, y la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), el órgano competente para tramitar las solicitudes del estatuto de apátrida. El cuestionario de país del Índice de Apatridia de España recoge información disponible con anterioridad a enero de 2020. El último censo informa de solo 160 personas apátridas en España en 2011;⁵ sin embargo, las estimaciones del ACNUR son significativamente más altas y en los últimos dos años se han casi cuadruplicado, de 1.596 en 2018 a 5,914 personas apátridas en 2020.⁶ El INE y Eurostat, que recopilan datos del mismo tipo de población (número de personas apátridas que residen habitualmente en España), a veces ofrecen cifras diferentes.

El INE recoge información del censo en categorías que pueden solaparse con la de “apatrida”; por ejemplo, “países sin relaciones diplomáticas” por regiones geográficas. El ACNUR solo ofrece datos de personas apátridas bajo su mandato, por lo que excluye a personas palestinas registradas por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés). La OAR publica informes anuales sobre el número de solicitudes y reconocimientos del estatuto de apátrida, pero las personas apátridas que no han accedido al procedimiento y aquellas en riesgo de apatridia no son incluidas en los datos estadísticos de la Administración.

El Gobierno de España debería tomar medidas específicas para recopilar y publicar información estadística cuantitativa y cualitativa fiable, y para mejorar la identificación y registro de personas apátridas. Esto incluye:

- Dotar de uniformidad y definir las categorías estadísticas para mejorar la precisión estadística.
- Realizar un estudio completo sobre el número de personas apátridas en España.
- Formar al personal de las autoridades migratorias y de la OAR para identificar y registrar adecuadamente a las personas apátridas.



ESTATUTO DE APÁTRIDA Y PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO

Para ofrecer la protección y los derechos consagrados en la Convención de 1954, incluyendo una autorización de residencia, el derecho al empleo y a la educación, y la facilitación de la naturalización, los Estados parte deben ser capaces de identificar a las personas apátridas en su territorio. El ACNUR recomienda un procedimiento específico de reconocimiento de la apatridia como la mejor forma de conseguir todo ello.⁷

España creó un procedimiento de reconocimiento de la apatridia específico en 2001. Este procedimiento conduce al estatuto de apátrida, que ofrece, de forma automática, un permiso de residencia

de larga duración y de empleo. La residencia permanente garantiza a las personas titulares el mayor número de derechos existentes en el ordenamiento jurídico español para las personas no nacionales. Las personas reconocidas oficialmente como apátridas reciben también un documento identificativo y un documento de viaje.

Sin embargo, y a pesar de estos elementos de buenas prácticas, existen graves lagunas en la protección de las personas solicitantes durante el procedimiento. Quienes solicitan el estatuto de apátrida no tienen el derecho a permanecer en el territorio, ya que la normativa reguladora del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida determina que *se podrá autorizar* su permanencia provisional. Incluso si se le concede la permanencia provisional, la persona puede verse obligada a esperar muchos meses para recibir una respuesta y la documentación pertinente. El procedimiento debe durar un máximo de tres meses según la normativa, pero este plazo no se cumple en la práctica. Mientras tanto, no tienen autorización para trabajar, ni siquiera quienes han recibido el permiso de permanencia provisional. Las solicitudes deben hacerse por escrito mediante un formulario estándar, pero las personas solicitantes no tienen derecho a asistencia letrada durante el procedimiento ni a intérprete en el momento de la emisión de su solicitud. El ACNUR no tiene un papel específico asignado por la normativa en el procedimiento, pero, en la práctica, pueden acceder a los expedientes a instancia de personas solicitantes y hace un seguimiento de los casos más relevantes.

La OAR es el órgano competente para tramitar las solicitudes de protección internacional y del estatuto de apátrida, mientras que el ministro del Interior es el encargado de aceptarlas o rechazarlas. Sin embargo, no existe un mecanismo de derivación entre los procedimientos de asilo y apatridia, y aunque este último puede iniciarse de oficio, esto solo ha ocurrido de manera excepcional. Las denegaciones pueden ser recurridas ante la propia OAR (vía administrativa) y ante los tribunales (vía judicial). Esta última vía es la que permite a las personas solicitantes recibir, por vez primera, asistencia jurídica gratuita.

El estatuto de apátrida ofrece a las personas derechos socioeconómicos, pero tiene una grave deficiencia: no facilita a sus titulares la adquisición de la nacionalidad española. La naturalización por residencia requiere que esta haya durado 10 años y que sea legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. El plazo se reduce en el caso de personas refugiadas (y otros grupos), pero no para las personas apátridas, que deben someterse a la norma general de los 10 años.

El Gobierno de España debería considerar la introducción de un mecanismo de detección y derivación al procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida dentro del procedimiento de protección internacional para habilitar a la OAR para identificar a personas que pueden estar afectadas por la apatridia y para iniciar, de oficio, la tramitación del primer procedimiento conforme a su normativa.

Las personas solicitantes del estatuto de apátrida deberían tener el derecho a permanecer provisionalmente en el territorio, ser documentadas en un plazo razonable, y tener un permiso de trabajo si no se ha resuelto su expediente en el plazo de tres meses, siguiendo el razonamiento a tal efecto en el caso de las personas solicitantes de protección internacional. También deberían tener derecho a la asistencia jurídica gratuita y a intérprete en el momento de la solicitud y durante todo el procedimiento.

Cuando se reforme la ley de asilo, el Gobierno de España debería aprovechar la oportunidad para crear un nuevo marco jurídico que cubra todas las formas de protección, incluida la protección internacional, la apatridia, la protección temporal y la protección por razones humanitarias con el objetivo de igualar los derechos de las personas afectadas al máximo nivel.

El Gobierno de España debería reducir el plazo del Código Civil para la naturalización por residencia a 2 años para las personas apátridas, y cumplir así plenamente con sus obligaciones de la Convención de 1954.



DETENCIÓN MIGRATORIA

Las personas apátridas se encuentran en mayor riesgo de sufrir detenciones arbitrarias, especialmente en aquellos países en los que no existen garantías procesales para identificar y reconocer la apatridia, y para evitar expulsiones.⁸

En España, hay normas y procedimientos para proteger a las personas de la detención arbitraria, que incluyen recursos para impugnar la detención y asistencia jurídica gratuita. La detención migratoria solo puede ordenarse como medida para garantizar la expulsión y existe un plazo máximo de 60 días en los que la persona afectada puede estar internada. Sin embargo, la información del Defensor del Pueblo sugiere un uso excesivo e injustificado de la detención, ya que solo el 36% de las personas internadas fueron expulsadas del país. La apatridia no se considera un factor relevante en la decisión de detención, ni tampoco como un elemento de vulnerabilidad, y las alternativas al internamiento, a pesar aparecer expresamente en la ley, rara vez se aplican en la práctica.

Las personas solicitantes del estatuto de apátrida titulares de un permiso de permanencia provisional no pueden ser detenidas, pero aquellas sin dicha autorización o quienes hayan solicitado el estatuto, pero no han recibido todavía prueba documental de tal hecho, pueden ser internadas. En la práctica, las organizaciones sociales que trabajan en el campo de la detención migratoria han informado de la existencia de personas apátridas internadas.

El Gobierno de España debería considerar la apatridia como una situación de vulnerabilidad en todos los ámbitos, incluso en el contexto de la detención migratoria. Los procedimientos de extranjería deberían incluir un mecanismo de detección para identificar a personas apátridas, también en los procesos de retorno y expulsión. Asimismo, debería facilitarse el acceso al procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida desde dentro de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

El Gobierno de España debería asegurarse de que las personas solicitantes del estatuto de apátrida no sean sometidas a

procedimientos de expulsión y detención migratoria, con independencia de su situación de residencia.



PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN

Como Estado parte de la Convención de 1961, España tiene obligaciones positivas para prevenir y reducir la apatridia en su territorio. En general, las normas sobre la nacionalidad española se ajustan a los estándares y buenas prácticas internacionales en este sentido. El niño o niña nacido en España que de otro modo fuera apátrida adquiere la nacionalidad de origen automáticamente sin requisitos adicionales. Se presume que han nacido en España los menores hallados en su territorio de padres desconocidos y cuyo primer lugar conocido de estancia sea este país. Si se conoce que el lugar de nacimiento de estos menores es en otro Estado, pero este no le atribuye su nacionalidad, adquieren la nacionalidad española de origen. Además, los hijos e hijas de personas refugiadas pueden naturalizarse con un plazo reducido de un año de residencia.

Aunque la nacionalidad española puede ser retirada en determinadas circunstancias, existen garantías expresas para prevenir la apatridia en todos los casos. La privación de la nacionalidad española que resulta en la apatridia solo es posible en el caso de personas que han adquirido la nacionalidad española derivativa y solo en determinados casos (entrar voluntariamente al servicio de armas o ejercer cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del gobierno o cuando la adquisición se obtuvo mediante falsedad, ocultación o fraude).

Todos los nacimientos son registrados en España y es obligación de la dirección del hospital o establecimiento sanitario, el personal médico, el padre y la madre, el pariente más próximo, o cualquier persona mayor de edad presente. Todos los niños y niñas reciben un certificado de nacimiento. El registro tardío es posible sin la existencia de tasas o sanciones.

El Gobierno de España debería modificar la disposición referida a los menores de padres desconocidos para ajustarse plenamente al contenido de la Convención de 1961, ya que la normativa española presume que habrán nacido en España (*ius soli*) quienes han sido hallados en su territorio y sea este su primer lugar de estancia conocido, mientras que la Convención de 1961 añade que deben ser considerados nacidos en el territorio de padre y madre nacionales de ese Estado, aplicando así tanto el criterio *ius soli* como *ius sanguinis*.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

El Gobierno de España debería:

- Retirar sus reservas a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961.
- Adherirse al Convenio Europeo sobre Nacionalidad, al Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, y a la Convención internacionales sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Recopilar y publicar información estadística cuantitativa y cualitativa fiable, y mejorar la identificación y registro de personas apátridas, a través de dotar de uniformidad y definir las categorías estadísticas, realizar un estudio completo sobre el número de personas apátridas en España, y formar al personal de las autoridades migratorias.
- Introducir mecanismos de detección en los procedimientos de extranjería, incluido en el de protección internacional, para identificar personas apátridas, y un mecanismo de derivación que permita a la OAR iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida.
- Mejorar la situación y protección jurídica de las personas solicitantes del estatuto de apátrida, a través de la concesión del derecho a permanecer provisionalmente en el territorio durante el procedimiento, otorgándoles documentos identificativos en un plazo razonable, ofreciéndoles asistencia jurídica gratuita e interpretación en el momento de la solicitud y durante todo el procedimiento, y permitiéndoles trabajar.
- Crear un nuevo marco jurídico de protección internacional que incluya el estatuto de apátrida con el objetivo de mejorar los derechos de las personas solicitantes y beneficiarias de dicho estatuto.
- Incluir la apatridia como una situación de vulnerabilidad en todos los ámbitos, incluyendo en el contexto de la detención migratoria.
- Garantizar que las personas solicitantes, estén en posesión o no de una autorización de permanencia provisional, no sean sometidas a procedimientos de expulsión y detención migratoria; y permitir que las personas afectadas por la apatridia puedan acceder al procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida desde los Centros de Internamiento de Extranjeros.
- Reducir el plazo establecido en el Código Civil para la naturalización por residencia a dos años en el caso de personas apátridas.
- Modificar la norma sobre menores hallados en España de padres desconocidos de forma que se presuma que han nacido en España de padre y madre españoles.

REFERENCIAS

¹ Página web de European Network on Statelessness: <https://www.statelessness.eu/>.

² Jesús Tolmo García y Nacho Hernández Moreno, de Fundación Cepaim, han coordinado la investigación de Índice de Apatridia de España durante 2019, con la colaboración de miembros de ENS de España, como CCAR, Arsenio G. Cores y Aleksandra Semeriak. Nacho Hernández Moreno ha preparado este informe de país, y su traducción.

³ Se trata de la definición en español ofrecida por la Convención de 1954. La versión en inglés, también auténtica, establece un matiz que marca una distinción significativa entre ambas, al definir a las personas apátridas como aquellas que no son consideradas como nacionales por ningún Estado, conforme a la aplicación de su legislación. De esta forma, la definición en español alude exclusivamente al texto de la ley, pero no a su aplicación práctica. Se restringe así la definición de persona apátrida a aquellas que carecen de una nacionalidad en virtud de la normativa pertinente, pero se excluye, por lo tanto, a quienes deberían ser nacionales conforme a la legislación, pero no lo son por una aplicación deficiente y/o negligente de sus disposiciones por parte de las autoridades competentes. No obstante, el ACNUR observa que la interpretación de la definición en español debe seguir lo establecido en la versión inglesa/francesa, y estima que “establecer si un individuo no es considerado como nacional suyo conforme a su legislación, requiere un análisis cuidadoso de cómo un Estado aplica sus leyes de nacionalidad (...) en la práctica”; es decir, se trata de “un asunto mixto de hecho y de derecho”. Véase ACNUR (2014). Manual sobre la protección de las personas apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, p. 12. Disponible en:

<https://bit.ly/3hjzfIF>

⁴ Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la apatridia, 4 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3hLKnsr>.

⁵ Información del censo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3f6MN2T>. Para obtener información sobre personas apátridas, deben seguirse las siguientes instrucciones: Paso 1 – “Crear tablas”; Paso 2 – “Nacional”; Paso 3 – “Personas (residentes en viviendas principales)”; Paso 4 – Elección de las variables deseadas.

⁶ ACNUR (2021). Global Trends: Forced Displacement in 2020, Annex Table 5. Persons under UNHCR’s statelessness mandate, 2020. Available at: <https://www.unhcr.org/2020-global-trends-annex-table-statelessness>

⁷ ACNUR (2014). Manual sobre la protección de las personas apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, pp. 25-27. Disponible en: <https://bit.ly/3hjzfIF>.

⁸ ENS (2017). Protección de los apátridas contra la detención arbitraria. Guía regional para profesionales. Disponible en: <https://bit.ly/3hMtSvV> [traducción al español coordinada por Fundación Cepaim].

CONTACTO

Nacho Hernández Moreno

Abogado en el Departamento de Incidencia, Alianzas e Internacional, Fundación Cepaim

ignaciohernandez@cepaim.org**Nina Murray**

Coordinadora de Política e Investigación, European Network on Statelessness

nina.murray@statelessness.euEuropean
Network on
Statelessness