



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

SEFARDÍES Y NACIONALIDAD ESPAÑOLA: DE LA
EXPULSIÓN DE 1492 A LAS REFORMAS LEGISLATIVAS
DEL SIGLO XXI

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Gestión Administrativa

AUTOR/A: Baranovska, Svitlana

Tutor/a: Amat Llombart, Pablo

CURSO ACADÉMICO: 2024/2025



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA

**SEFARDÍES Y NACIONALIDAD ESPAÑOLA: DE LA EXPULSIÓN DE
1492 A LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DEL SIGLO XXI**

SVITLANA BARANOVSKA

2024-2025

TUTOR

DR. D. PABLO AMAT LLOMBART

RESUMEN

El trabajo titulado «Sefardíes y nacionalidad española: de la expulsión de 1492 a las reformas legislativas del siglo XXI» se centra en el análisis histórico y jurídico de la situación de los judíos sefardíes en España, su influencia en la vida económica, política y cultural, así como en las relaciones entre los judíos sefardíes y el Reino de España, desde su expulsión en 1492 hasta las reformas legislativas que permitieron la restitución de la nacionalidad a sus descendientes en el siglo XXI.

La investigación tiene como objetivos, comprender la situación de los judíos en la Península Ibérica antes de 1492 y las consecuencias del Edicto de Granada para esta comunidad.

Se estudian y comparan la Ley 7/1985 y la Ley 4/2000, su impacto en los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros en España.

Asimismo, se analiza la Ley 12/2015, que otorga la nacionalidad española a los descendientes de sefardíes originarios de España.

PALABRAS CLAVE:

Sefardíes, nacionalidad española, edicto de Granada, expulsión de 1492, Ley 12/2015.

ABREVIATURAS

Art. Artículo

BOE Boletín Oficial del Estado

CE Constitución española

CC Código Civil

DGRN Dirección General de los Registros y del Notariado

DGSFJ Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública

LO 7/1985 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

LOEX 4/2000 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social

LCNES 12/2015 Ley 12/2015, de 24 de junio, Concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España

ODS Objetivos de desarrollo sostenible

UE Unión Europea

ÍNDICE	Nº Pág
CAPITULO 1. Introducción	5
1.1 Objeto de estudio y Objetivos	5
1.2 Metodología	7
CAPÍTULO 2. La expulsión de los judíos de España de 1492	7
2.1 Antecedentes. Situación de los Judíos en la Península Ibérica antes de 1492	7
2.2 El Edicto de Granada de 1492	9
2.3 Impacto en la sociedad judía y en la sociedad española	11
CAPÍTULO 3: Derechos y libertades de los extranjeros en España: comparación entre la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000	12
3.1. Introducción	12
3.2. Derechos y libertades	14
3.3. Regulación en la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000	15
3.4. Principales diferencias y evolución normativa	17
3.5. Entrada, salida y trabajo de los extranjeros en España	18
3.6. Infracciones y sanciones	20
3.7. Análisis de la efectividad y aplicación de las reformas	22
3.8. Conclusiones y diferencias clave entre ambas leyes	23
CAPÍTULO 4. Reformas legislativas del siglo XXI	25
4.1. Antecedentes históricos y jurídicos en el reconocimiento de los sefardíes	25
4.1.2 Contexto y significado de la Ley 12/2015	26
4.2. Ley 12/2015, Concesión de nacionalidad a Sefardíes originarios de España	28

4.3. Proceso de solicitud, requisitos y procedimiento para obtener la nacionalidad española	30
4.4. Impacto de la Ley, número de solicitudes y concesiones y el significado para la comunidad sefardí	40
4.4.1 Evolución numérica de las solicitudes	40
4.4.2 Prorrogas y efectos jurídicos	40
4.4.3 Testimonios de los solicitantes	42
4.4.4. Perfil y motivaciones de los solicitantes	44
CAPÍTULO 5. Conclusiones y propuestas	46
Bibliografía	48
ANEXO: ODS	

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objeto de estudio y Objetivos

a) Objeto de estudio

El trabajo titulado "Sefardíes y nacionalidad española: de la expulsión de 1492 a las reformas legislativas del siglo XXI" se centra en un análisis histórico y jurídico de la situación de los judíos sefardíes en España. En particular, se examina la influencia de los sefardíes en la vida económica, política y cultural del Reino de España, así como la evolución de sus relaciones con este. Además, se analiza su situación en la Península Ibérica antes y después de la expulsión de 1492.

También se abordan las reformas legislativas del siglo XXI que permiten a los descendientes de sefardíes recuperar la nacionalidad española. Dicha iniciativa legislativa tiene como objetivo reparar una injusticia histórica, reconociendo el impacto de la expulsión de esta comunidad hace más de 500 años.

Desde una edad temprana, la historia del pueblo judío ha despertado un profundo interés en la autora del presente trabajo, motivado en parte por el contexto sociocultural del entorno en el que creció, caracterizado por una notable presencia judía. En la vivienda familiar, por ejemplo, anteriormente residieron familias judías y tanto la música como la gastronomía y las costumbres locales reflejaban dicha influencia. A pesar de no contar con ascendencia judía, este contacto temprano generó una profunda afinidad emocional hacia esta comunidad.

Con el tiempo, ese interés se vio reforzado por vivencias personales y encuentros directos con la memoria histórica del pueblo judío, como la visita al campo de concentración de Auschwitz, que reforzó la conciencia sobre la importancia de preservar la memoria del sufrimiento del pueblo judío. Asimismo, los recorridos por antiguas juderías en España y Portugal contribuyeron a consolidar el propósito de recuperar y dar visibilidad a la historia del pueblo sefardí, marcada por pogromos, asesinatos, conversiones forzadas, expulsiones y la persecución sistemática de la Inquisición.

En este contexto, cobran especial sentido las palabras del escritor alemán Heinrich Heine en su obra *Almansor* (1823): (...) Dort, wo man Bücher verbrennt, verbrennt man auch am Ende Menschen(...) es decir, "Allí donde se queman libros, se acaba quemando también personas" (Defeses, 2022). Aunque esta frase fue escrita siglos después de la expulsión de los judíos sefardíes y más de un siglo antes del Holocausto, su mensaje tiene un valor profético también en el contexto español. En 1490, durante el llamado "auto de fe de libros" celebrado en Toledo, fueron entregadas al fuego muchas biblias hebreas y otros libros de judaizantes. Poco después, ardían en Salamanca más de seis mil libros por auto público en la plaza de San Esteban, todos relacionados con el judaísmo, hechicerías y supersticiones (Fernández Luzón, 2021).

Esa cadena histórica, que comienza con la eliminación simbólica de una cultura, como ocurrió con la quema de textos religiosos y filosóficos de tradición judía y termina

en la violencia física y el exilio forzado, nos obliga a reflexionar. La intolerancia, cuando no se detiene a tiempo, puede repetirse en distintas épocas bajo nuevas formas. En la Alemania nazi, primero se quemaban libros de autores judíos en las calles. Poco después, esos mismos autores fueron perseguidos, y más tarde, millones de personas fueron exterminadas en campos de concentración, crematorios y cámaras de gas.

El presente trabajo pretende explorar y examinar sobre cómo estos acontecimientos históricos han influido en la legislación y en la construcción de la identidad sefardí a lo largo de los siglos.

También se analizará la Ley 7/1985, que marcó un hito en la regulación de los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros en España. Se analizará cómo esta ley ha influido en la integración de diversas comunidades migrantes y en el reconocimiento de sus derechos, especialmente en el contexto de los cambios sociales y políticos de finales del siglo XX.

Por último, realizaremos un análisis detallado de la Ley 12/2015, que otorga la nacionalidad española a los descendientes de sefardíes originarios de España.

Dicha norma se interpreta como un gesto simbólicamente importante por parte del Estado español. Se analizarán los criterios y procedimientos establecidos por esta ley, así como su repercusión en la recuperación de la memoria histórica y en la justicia social. Se incluirán testimonios de solicitantes, junto con un estudio de las implicaciones legales y administrativas del proceso.

Esta investigación no solo aspira a ofrecer un análisis histórico y legal, sino también a recuperar y visibilizar la herencia cultural y emocional de los sefardíes, con el fin de comprender mejor sus logros y desafíos en el camino hacia la recuperación de la nacionalidad española.

b) Objetivos

1. Comprender la situación de los judíos en la Península Ibérica antes de 1492 y las consecuencias del Edicto de Granada del año 1492.
2. Analizar el contexto histórico, social y económico de la comunidad judía.
3. Investigar las causas que llevaron a la promulgación del Edicto de Granada.
4. Estudiar las consecuencias del Edicto de Granada para la comunidad judía.
5. Examinar la diáspora sefardí y su asentamiento en otros países.
6. Analizar y comparar la Ley Orgánica 7/1985 y Ley Orgánica 4/2000 y su impacto en los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros en España.

7. Evaluar la Ley 12/2015, que otorga la nacionalidad española a los descendientes de sefardíes originarios de España.

8. Investigar los criterios y procedimientos establecidos por la ley.

9. Analizar las repercusiones de la ley en la recuperación de la memoria histórica y la justicia social.

10. Evaluar el impacto de las reformas recientes en la percepción de los sefardíes y su relación con España.

1.2. Metodología

Respecto a la metodología de investigación empleada, se aplica el método analítico descriptivo, basado en la descomposición del fenómeno socio-jurídico en sus elementos constitutivos, a fin de comprender su conceptualización y organización sistemática, para luego realizar el diagnóstico de problemas y la generación de hipótesis que permitan resolverlos. Se utilizarán fuentes primarias y secundarias, incluida la legislación vigente, bibliografía académica relevante relacionada con el tema, informes oficiales y gubernamentales, artículos de noticias, datos estadísticos, etc.

CAPÍTULO 2. La expulsión de los judíos de España de 1492

En este capítulo se analizan las etapas clave de la historia de la población judía en la Península Ibérica, sus relaciones con las estructuras políticas y económicas, así como los sucesos que llevaron a la promulgación del Edicto de expulsión en 1492.

2.1 Antecedentes. Situación de los judíos en la península ibérica antes de 1492

El momento exacto en que los primeros judíos llegaron a España sigue siendo un misterio. En el Tanaj (el conjunto de textos sagrados del judaísmo, equivalente al Antiguo Testamento cristiano), se menciona varias veces Tartessos (Tarsis), una ciudad con la que el rey Salomón mantenía relaciones comerciales. Según algunas investigaciones modernas, se considera que Tartessos se encontraba en el suroeste de la Península Ibérica, específicamente en la región que hoy ocupa el Parque Nacional de Doñana, en el área entre Huelva y Cádiz (Villarias-Robles et al., 2024).

Los historiadores coinciden en que los comerciantes judíos comenzaron a llegar a Tartessos casi inmediatamente después de su fundación con un importante puerto en el río Guadalquivir, alrededor de los siglos IX-VIII a.C.

La palabra "sefardí" proviene del término "Sefarad", que ya aparece en el Antiguo Testamento: (...)Y los cautivos de este ejército de los hijos de Israel poseerán lo de los cananeos hasta Sarepta; y los cautivos de Jerusalén que están en Sefarad poseerán las ciudades del Neguev(...) (Biblia Reina-Valera, 1960, Abdías 1:20).

Este versículo bíblico indica que un grupo de judíos se encontraba en un lugar llamado Sefarad, asociado con el extremo occidental del Mediterráneo. Aunque más tarde se interpretó como la Península Ibérica, la relación precisa entre Sefarad y la región sigue siendo tema de debate entre los historiadores. Hoy en día, el término "sefardí" se utiliza para referirse a los judíos originarios de España.

Ya en el siglo XV, algunos autores judíos afirmaban que la llegada de sus antepasados a la Península había tenido lugar mucho antes del cristianismo. En esta línea, interpretaban el citado versículo de Abdías como una referencia directa al exilio judío tras la destrucción del Primer Templo de Jerusalén por Nabucodonosor II en 587 a.C. Según esta visión, Sefarad habría sido ese lugar de refugio que, con el paso del tiempo, se transformó en una verdadera patria para generaciones de judíos. Sin embargo, como señala el historiador Cantera (2022), la evidencia arqueológica y epigráfica apunta a que la presencia judía en la Península no fue anterior a la destrucción del Segundo Templo en el año 70 d.C., tras lo cual comenzaron a consolidarse comunidades judías especialmente en la costa levantina y en el sur de Hispania.

En el año 711, España se convirtió en parte de un gran imperio árabe, que se extendía desde el océano Atlántico hasta Asia Central. A mediados del siglo VIII se formó el Califato de Córdoba, que ocupó la mayor parte de la península ibérica.

Bajo el dominio musulmán, especialmente durante el Califato de Córdoba a partir del siglo VIII, los judíos vivieron una etapa de relativa tolerancia y prosperidad. Eran considerados dhimmíes, es decir, miembros de comunidades protegidas que a cambio del pago de un impuesto especial (yizia), recibían garantías legales sobre su vida, bienes y libertad religiosa. Aunque estaban sujetos a ciertas limitaciones, como la prohibición de construir nuevos templos, promover su ideología o manifestar públicamente su fe, podían mantener sus instituciones, practicar su religión y participar activamente en la vida económica y cultural. Este sistema jurídico-religioso, conocido como dhimma, permitió una convivencia relativamente pacífica entre musulmanes, judíos y cristianos durante siglos. En regiones como al-Ándalus, esta interacción dio lugar a una de las etapas más brillantes del judaísmo hispánico, la llamada "Edad de Oro", en la que los judíos destacaron como médicos, científicos, filósofos, poetas y comerciantes.

No obstante, a medida que el poder musulmán comenzó a declinar y los reinos cristianos avanzaban en la Reconquista, la situación de los judíos se tornó más precaria.

A partir del siglo XIII, los decretos y disposiciones antijudías se volvieron más frecuentes y severos, limitando cada vez más las libertades y derechos de la comunidad judía.

2.2. El Edicto de Granada de 1492

La expulsión de los judíos de España en 1492, llevada a cabo mediante el Edicto de Granada, constituye un acto histórico y legal de gran relevancia, con un profundo impacto sobre la comunidad judía. En realidad, dicho edicto consistió en dos decretos promulgados el 31 de marzo de 1492 en la Alhambra por los Reyes Católicos, Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón, que ordenaban la expulsión de los judíos de ambos reinos. La fecha límite para abandonar los territorios fue fijada inicialmente para el 31 de julio de ese mismo año, aunque por razones logísticas se extendió hasta el 2 de agosto.

Si bien se habla de un único edicto, hubo diferencias notables entre ambos textos. El decreto que entró en vigor en Castilla fue firmado por ambos monarcas, mientras que el correspondiente a la Corona de Aragón solo fue suscrito por Fernando II, existiendo incluso dos versiones distintas. Además, su vigencia varió significativamente: el decreto aragonés estuvo en vigor hasta el 15 de julio de 1707, mientras que el castellano se mantuvo técnicamente hasta la promulgación de la Constitución de 1869, que reconoció la libertad de culto, aunque no derogó expresamente el edicto. Esta derogación oficial no se produjo hasta el 21 de diciembre de 1969. Así pues, oficialmente, los judíos permanecieron expulsados de España durante casi cinco siglos.

El proceso de expulsión no fue un hecho aislado, sino el resultado de una larga evolución legal, social y religiosa, en la que la Inquisición y las disposiciones normativas dirigidas a restringir los derechos de las comunidades judías desempeñaron un papel fundamental.

El periodo previo a la expulsión se caracterizó por el creciente antisemitismo en los reinos españoles. Los pogromos de 1391 ocurridos bajo el reinado del Enrique III, marcaron un hito en la historia del judaísmo en España. Estos sucesos causaron importantes pérdidas humanas y una migración masiva de judíos a países y territorios vecinos. Como resultado de estos ataques, muchos judíos se convirtieron al cristianismo, lo que dio origen a la figura de los llamados conversos. A pesar del bautizo, muchos de estos individuos fueron acusados de seguir practicando el judaísmo en secreto, lo que provocó un endurecimiento de las medidas contra ellos.

En 1478, los Reyes Católicos solicitaron al Papa Sixto IV la creación del Tribunal de la Inquisición con el objetivo de investigar y castigar a los judíos conversos sospechosos de continuar practicando ritos judaicos. Las leyes y decretos promulgados en los años posteriores, como las disposiciones de las Cortes de Toledo de 1480, establecieron severas restricciones para las comunidades judías: se limitó su libertad de movimiento, su participación en la vida pública y el acceso a determinadas profesiones y cargos. Estas medidas estaban dirigidas no solo a reducir la influencia de los judíos, sino también a aislarlos de los conversos, sospechosos de mantener en secreto sus creencias religiosas.

La Inquisición desempeñó un papel clave en esta política de represión jurídica e ideológica. Su función no se limitaba al control de la pureza religiosa de los cristianos nuevos, sino que también se centraba en la eliminación total de cualquier manifestación

del judaísmo en la sociedad. A pesar del endurecimiento legislativo, algunos miembros de la comunidad judía seguían desempeñando funciones destacadas, especialmente en los ámbitos económico y financiero.

Entre las figuras más relevantes de ese periodo se encontraban Isaac Abravanel, filósofo y financiero, quien fue tesorero de los Reyes Católicos y uno de los principales prestamistas de la Corona; además, intentó, sin éxito, evitar la expulsión de los judíos en 1492. Abraham Senior, rabino mayor de Castilla y experto en asuntos fiscales, también desempeñó un papel importante en la administración real. Se convirtió al cristianismo poco antes de la expulsión, probablemente como estrategia de supervivencia política.

A partir de 1483, en el marco del proceso de control social y depuración religiosa, las persecuciones contra las comunidades judías se intensificaron. Se dictaron órdenes de expulsión de judíos en ciudades como Sevilla y Zaragoza, y se promulgaron leyes que restringían su residencia en diversas regiones. Estas medidas represivas no solo reforzaron el aislamiento social y la marginación del pueblo judío, sino que también constituyeron uno de los primeros ejemplos históricos de discriminación jurídicamente institucionalizada a través de la legislación.

Durante este periodo, la pertenencia religiosa se convirtió en un factor determinante del estatus jurídico del individuo: los derechos y libertades dependían directamente de la confesión religiosa. Conversos, moriscos, judíos y musulmanes fueron objeto de restricciones sistemáticas, incluidas limitaciones en el derecho a residir, trabajar, poseer bienes y participar en la vida pública.

Este tipo de exclusión jurídica por motivos religiosos contrasta con los principios de igualdad y no discriminación que hoy se consideran pilares fundamentales de los sistemas democráticos. Estos principios, plenamente reflejados en la Constitución de 1978, solo quedaron históricamente consolidados en el ordenamiento jurídico español en la segunda mitad del siglo XX, tras un largo período de exclusiones y restricciones.

El 31 de marzo de 1492, con la firma del Edicto de Granada, se ordenó la expulsión de los judíos de los reinos de Castilla y Aragón.

En términos jurídicos, este edicto representó una medida impuesta por el Estado, obligando a toda la población judía a convertirse al cristianismo o abandonar el reino.

El decreto justificaba la medida argumentando que los judíos representaban un peligro para la fe cristiana, al influir en los conversos y fomentar la herejía. Así, la expulsión no fue solo una cuestión religiosa, sino también una herramienta legal para reforzar el control político y social del reino.

Se presenta a continuación un fragmento del texto de este edicto para una mejor comprensión de su contenido:

(...)Nosotros ordenamos además en este edicto que los Judíos y Judías de cualquier edad que residan en nuestros dominios o territorios partan con sus hijos e hijas, sirvientes y familiares, pequeños o grandes, antes del fin de julio de este año, y que no se atrevan a regresar a nuestras tierras. Si algún Judío no acepta este edicto y es encontrado en estos dominios después de la fecha indicada, será castigado con la pena de muerte y la confiscación de sus bienes.

Hemos ordenado que ninguna persona en nuestro reino, sin importar su estado social, esconda o proteja a un Judío o Judía, ya sea públicamente o en secreto, bajo pena de perder sus tierras, títulos y privilegios.

Concedemos a los Judíos el derecho de disponer de sus propiedades dentro del plazo establecido, permitiéndoles vender sus bienes, con la garantía de protección real hasta su partida. Sin embargo, no podrán llevar consigo oro, plata ni moneda acuñada, conforme a las leyes del Reino(...)

Tras la promulgación del decreto, los judíos se vieron obligados a abandonar España, aunque muchos optaron por el bautismo para evitar la expulsión. Según los historiadores, un número significativo de conversos continuó practicando el judaísmo en secreto, dando lugar a la comunidad de los criptojudíos o marranos, perseguidos por la Inquisición en las décadas siguientes.

Aquellos que emigraron se dirigieron principalmente a Portugal, el norte de África, el Imperio Otomano e Italia, donde, a pesar del desarraigo, mantuvieron su identidad cultural y religiosa.

En el caso de Portugal, aunque inicialmente representó un destino de refugio, en 1496 los judíos fueron también obligados a convertirse al cristianismo o abandonar el país, por orden del rey Manuel I.

En los demás territorios, muchos de los expulsados lograron asentarse y, a pesar del desarraigo y de la pérdida de su tierra natal, supieron mantener vivas sus tradiciones, su lengua “el ladino” y su identidad cultural e histórica heredada de Sefarad.

2.3 Impacto en la sociedad judía y en la sociedad española.

La expulsión de los judíos de España en 1492 tuvo consecuencias significativas tanto para los sefardíes como para la propia España. Al verse obligados a abandonar sus hogares, negocios y comunidades, los judíos sufrieron grandes pérdidas, pero también provocó una crisis económica que afectó significativamente a España.

Muchos sefardíes buscaron refugio en otros países, principalmente en Portugal, donde alrededor de 100.000 personas encontraron asilo temporal. Sin embargo, tras la emisión de un edicto similar en 1497, muchos continuaron su travesía hacia el Imperio

Otomano, Marruecos, los Países Bajos y otros países de Europa. Se estima que unas 200.000 personas abandonaron España, estableciéndose en lugares como Turquía, donde unos 30.000 sefardíes realizaron una importante contribución económica y cultural. En Marruecos se asentaron cerca de 50.000 judíos, mientras que, en los Países Bajos y otras partes del norte de Europa, unos 15.000 sefardíes ayudaron al crecimiento económico de esas regiones.

A pesar de los desafíos que afrontaron, los sefardíes mantuvieron su identidad cultural, preservando su religión, costumbres y el ladino, un dialecto del español. Con el tiempo, se destacaron como científicos, médicos, ingenieros, abogados y escritores, influyendo significativamente en el desarrollo cultural y científico de los países que los acogieron.

Desde el punto de vista económico, la expulsión tuvo efectos negativos para España. Aunque muchos de los bienes de los judíos fueron adquiridos por los locales, el país perdió valiosos profesionales, como artesanos, diplomáticos y médicos, lo que afectó la economía en sectores clave, como el comercio, las finanzas y la banca.

La expulsión de los judíos en 1492 fue una decisión impulsada por motivos religiosos, políticos y de unificación nacional bajo el poder de los Reyes Católicos. Aunque esta medida no fue objeto de condena abierta por parte de otros monarcas europeos de la época, ya que medidas similares habían sido adoptadas en otros reinos cristianos antes y después, tuvo consecuencias de gran alcance.

En conjunto, la expulsión de los judíos marcó un antes y un después tanto para España como para la diáspora sefardí. Para los judíos sefardíes fue una tragedia histórica que dio origen a una diáspora que, pese a las dificultades, logró mantener su identidad y prosperar en nuevas tierras. Para España, supuso la pérdida de una parte significativa de su población culta y económicamente activa, lo que a largo plazo contribuyó al empobrecimiento cultural e intelectual del país.

CAPÍTULO 3: Derechos y libertades de los extranjeros en España: comparación entre la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000

3.1. Introducción

Desde los orígenes de su historia España ha sido un destino atractivo para personas migrantes de diferentes orígenes.

Aunque su historia incluye episodios trágicos como la expulsión de los judíos mediante el Edicto de Granada en el siglo XV, la presencia de personas extranjeras nunca dejó de formar parte del país.

En la actualidad, España continúa siendo un lugar atractivo para muchos migrantes, gracias a su ubicación geográfica, su clima, sus tradiciones culturales y gastronómicas.

Este capítulo analiza las reformas migratorias que marcaron un cambio determinante en la regulación de los derechos de las personas extranjeras en España. En particular, se estudiarán dos leyes fundamentales: la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Gobierno de España, 1985), y su posterior sustitución por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (Gobierno de España, 2000), que amplió el enfoque hacia la integración social de las personas migrantes.

La LO 7/1985 fue redactada en un momento muy distinto al actual, cuando España comenzaba a definir su papel dentro de Europa y buscaba ordenar la inmigración desde una perspectiva principalmente jurídica y restrictiva, más que social. A partir de los años 80, se produjo un aumento notable en la llegada de migrantes, lo que generó la necesidad de crear un texto unificado que reuniera normativas dispersas. Su principal aportación fue ofrecer una base legal clara para la política migratoria española, aunque centrándose en el control y la seguridad.

Esta ley estuvo vigente hasta el 1 de febrero del año 2000, cuando fue reemplazada por la Ley Orgánica 4/2000, que supuso un cambio de perspectiva. A diferencia de su antecesora, la LOEX 4/2000 reconoció la importancia de garantizar no solo los derechos básicos, sino también la inclusión de las personas migrantes en la vida social, laboral y cultural del país. Esta ampliación de derechos respondió a un nuevo contexto político, tanto a nivel nacional como internacional, y a la necesidad de adaptar la legislación española a una realidad migratoria cada vez más diversa y compleja.

La aprobación de la LO 7/1985 también tuvo un componente externo: España necesitaba mostrar a sus futuros socios de la Comunidad Económica Europea que tenía control sobre los flujos migratorios, especialmente en un momento en que otros países europeos, como Alemania o Francia, ya habían empezado a endurecer sus políticas migratorias después de la crisis del petróleo de los años 70.

Así, el control de la entrada y la estancia de personas extranjeras se convirtió en uno de los puntos clave de la ley, lo cual se reflejó en medidas como la denegación de entrada en frontera o la posibilidad de expulsión, aplicadas en muchos casos sin criterios claros ni garantías suficientes para las personas afectadas.

Además, por primera vez en la historia democrática de España, la ley permitió la detención administrativa de personas extranjeras con fines preventivos, lo que dio lugar a la creación de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Sin embargo, los derechos de las personas migrantes en situación irregular eran bastante limitados en esa época, afectando incluso a libertades fundamentales como el derecho de reunión, el acceso a la educación o la participación en asociaciones y sindicatos.

A pesar de todas estas restricciones, la LO 7/1985 marcó un punto de partida importante en la construcción de una legislación migratoria en España. Fue también objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, lo que desembocó en la Sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional. En dicha sentencia se anularon varios preceptos clave de la ley, lo que ayudó a corregir algunos excesos y a mejorar el trato legal hacia las personas extranjeras.

En resumen, la evolución normativa entre 1985 y 2000 muestra un cambio de enfoque en la política migratoria española: se pasó de un modelo centrado en el control y la restricción a uno más abierto, orientado a la integración social y al respeto de los derechos humanos.

3.2 Derechos y libertades

La LO 7/1985 se convirtió en el primero y principal acto normativo que regula el estatus legal de los extranjeros en España. Esta ley no solo establecía los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros, sino que también definía las restricciones que les afectan.

A continuación, se realiza un análisis de las disposiciones clave de los artículos 4 a 10 de esta ley, que tratan sobre los derechos y libertades de los extranjeros, así como sus posibles limitaciones.

Según estos artículos, se otorgan a los extranjeros los siguientes derechos:

1. Derecho a las libertades y derechos fundamentales. Los extranjeros que se encuentren en el territorio español disfrutan de los derechos y libertades previstos por la Constitución Española. Sin embargo, al igual que los ciudadanos españoles, pueden establecerse limitaciones mediante la ley o actos normativos específicos. Estos derechos incluyen, entre otros, el derecho a la vida, la libertad de expresión y la no discriminación por razones de origen nacional, religión o raza.

2. Derecho a la libertad de circulación y de residencia. Los extranjeros que se encuentren legalmente en España tienen derecho a circular libremente por el territorio del país y a elegir su lugar de residencia, salvo en casos en los que puedan aplicarse restricciones por razones de seguridad o por disposiciones específicas de las autoridades. Este derecho se reconoce como fundamental, pero también puede ser sujeto a control por parte de las autoridades para garantizar el orden público.

3. Derecho a la educación y acceso a derechos sociales: los extranjeros con residencia legal en el país tienen derecho a recibir educación en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. También pueden beneficiarse de derechos sociales, como el derecho a participar en sindicatos y a realizar huelgas. Estas garantías contribuyen a la integración social, aunque su ejercicio se reserva a quienes se hallen en situación regular.

4. Derecho a la libertad de reunión y de asociación. Los extranjeros pueden participar en reuniones públicas y formar asociaciones, siempre que residan legalmente en España y cumplan ciertas condiciones, como el registro como residentes y la obtención de permisos para llevar a cabo eventos públicos.

No obstante, a pesar de los derechos otorgados, la Ley 7/1985 también establece una serie de limitaciones para los ciudadanos extranjeros, que afectan principalmente a su actividad política:

1. Limitación para participar en la vida política. Los extranjeros no pueden participar en elecciones, ocupar cargos públicos o desempeñar funciones relacionadas con el ejercicio del poder estatal. Esta limitación se extiende tanto a las elecciones a nivel central como local, salvo en casos en los que los acuerdos internacionales permitan otorgar derecho al voto en elecciones municipales a los ciudadanos extranjeros residentes en España.

2. Restricciones sobre la participación en organizaciones y eventos públicos. La ley contemplaba la posibilidad de suspender o incluso disolver asociaciones creadas por extranjeros si su actividad pone en peligro la seguridad o el orden público de España. Estas medidas están orientadas a evitar que los migrantes participen en actividades políticas que puedan alterar el orden social o poner en riesgo los intereses del Estado.

En definitiva, la LO 7/1985 ha sido una norma clave en la configuración del régimen jurídico de extranjería en España, intentando equilibrar el reconocimiento de ciertos derechos con los intereses soberanos del Estado. Aunque la ley respeta formalmente los derechos humanos fundamentales, su enfoque restrictivo introduce limitaciones importantes en la esfera política. Estas restricciones se consideran legítimas desde la perspectiva del derecho internacional, dado que los Estados conservan la facultad de regular los derechos políticos de los extranjeros conforme a su legislación interna.

Sin embargo, la ley no reconoce prácticamente ningún derecho a quienes se encuentran en situación administrativa irregular, lo que limita notablemente su capacidad de integración y protección social

3.3. Regulación en la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000

Tras analizar los derechos reconocidos y las limitaciones establecidas por la LO 7/1985, resulta necesario examinar su evolución normativa y la aparición de un nuevo modelo introducido por la LO 4/2000.

La LO 7/1985 fue el primer paso en la regulación jurídica de la migración en España. Esta ley se centraba principalmente en cuestiones de entrada, estancia, trabajo y expulsión, pero no abordaba de manera suficiente la integración social efectiva de los migrantes.

La LOEX 4/2000, supuso un avance significativo en el derecho migratorio de España, ya que permitió una mayor inclusión social de los migrantes, no solo desde el punto de vista legal, sino también en términos prácticos. Además de regularizar a los migrantes en situación irregular, garantizó una serie de derechos fundamentales que favorecieron su integración plena en la sociedad española, tales como la atención sanitaria y educativa, lo que mejoró la calidad de vida de muchos de ellos.

Algunos de los cambios más significativos introducidos por esta ley fueron los siguientes:

1. Derecho a la asistencia jurídica gratuita: la ley garantizó el derecho de todos los extranjeros, incluidos aquellos en situación irregular a recibir asistencia jurídica gratuita. Esto permitió que los inmigrantes en situación irregular pudieran acceder a la asistencia jurídica gratuita, lo que les daba la oportunidad de defender sus derechos en tribunales, incluso en casos de conflictos laborales o administrativos. Esta medida fue especialmente importante para aquellos que, debido a su estatus irregular, no tenían acceso a otros tipos de apoyo legal y, en muchos casos, no podían defender sus derechos ante abusos o injusticias. De esta manera, la LO 4/2000 promovió una mayor equidad en el acceso a la justicia y contribuyó a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

2. Derecho al acceso a la sanidad: los inmigrantes que vivían en España ya fueran legales o irregulares, pudieron acceder a los servicios de salud si estaban empadronados en sus municipios. Esto fue un paso importante para la inclusión de los migrantes en el sistema de bienestar social del país y proporcionó una mayor protección social para los migrantes, especialmente para grupos vulnerables como niños y personas mayores.

3. Derechos laborales y sociales: la ley reconoció el derecho de los migrantes a participar en huelgas, sindicatos y otras organizaciones sociales. Además, garantizó que todos los menores de 18 años, sin importar su estatus migratorio, tuvieran derecho a la educación.

4. Reagrupación familiar: se facilitó el proceso para que los inmigrantes regulares pudieran traer a sus familias a España, siempre que pudieran demostrar que tenían los recursos suficientes para mantenerlas.

5. Regularización de los inmigrantes irregulares: la ley permitió regularizar a aquellos inmigrantes que llevaban más de tres años en España, estaban empadronados y demostraban que podían mantenerse económicamente.

6. Residencia permanente: después de cinco años de residencia legal, los inmigrantes podían optar por la residencia permanente sin necesidad de renovarla cada año, lo que les daba una mayor estabilidad.

La LOEX 4/2000 representó un gran avance en la gestión de la inmigración en España tanto desde el punto de vista administrativo como social.

La entrada en vigor de la LOEX 4/2000 inauguró una nueva etapa en la regulación de extranjería, caracterizada por el reconocimiento de los inmigrantes como sujetos activos en la vida social y jurídica del país. Esta norma constituyó un primer paso hacia un modelo migratorio más justo y equilibrado.

3.4. Principales diferencias y evolución normativa

La transición entre la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000 no supuso solo un cambio legislativo, sino también un reflejo de la transformación en la percepción social y política de la migración en España. Cada una de estas leyes reflejaba las prioridades y preocupaciones de su época.

La Ley Orgánica 7/1985 fue diseñada en un contexto marcado por un enfoque restrictivo. Sus disposiciones estaban orientadas principalmente a controlar la entrada y estancia de extranjeros, priorizando la protección de los intereses del Estado sobre la inclusión de los migrantes. Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000 representó un cambio significativo, promoviendo la integración social y destacando el respeto por los derechos humanos como principios fundamentales.

Entre las diferencias más notables, destaca la ampliación de los derechos sociales y laborales. Mientras la LO 7/1985 otorgaba derechos de forma limitada y dependiendo de la situación legal de los extranjeros, la LO 4/2000 introdujo un acceso más amplio y equitativo a servicios esenciales como la educación y la sanidad.

Además, la LO 4/2000 incluyó medidas claras para la regularización de extranjeros en situación irregular, algo que no estaba previsto en la LO 7/1985. También facilitó la reagrupación familiar, reforzando la protección social y promoviendo la estabilidad de los núcleos familiares migrantes.

En el ámbito jurídico, la Ley Orgánica 4/2000 destacó por garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita para todos los extranjeros, sin importar su situación migratoria. Este avance fue clave para proteger los derechos individuales de los migrantes y diferenció claramente este marco legislativo de su predecesor.

El enfoque hacia los menores también evolucionó significativamente. Aunque la LO 7/1985 reconocía ciertos derechos educativos, estos eran limitados. En contraste, la LO 4/2000 aseguró el acceso a la educación para todos los menores, sentando las bases para una mayor igualdad de oportunidades.

Cabe señalar que el carácter garantista de la LO 4/2000 fue posteriormente modificado por diversas reformas legislativas, especialmente las aprobadas entre 2000 y 2003. Reformas como la llevada a cabo por LO 8/2000, la LO 11/2003 y la LO 14/2003 introdujeron limitaciones significativas, restringiendo derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular (como la libertad de reunión, asociación y huelga), ampliando los supuestos de expulsión y endureciendo las condiciones para la reagrupación familiar. Estas modificaciones reflejan una evolución normativa orientada

al control y la seguridad, en detrimento de los principios de integración que inspiraron el texto original.

En conclusión, el paso de una ley con un enfoque restrictivo a otra más humanitaria marcó un hito en el desarrollo del derecho de extranjería en España. La Ley Orgánica 4/2000 impulsó una transformación normativa que no solo fortaleció la protección de los derechos de los extranjeros, sino que también sentó las bases para futuras reformas. Este progreso permitió la adopción de leyes como la que concede la ciudadanía a los descendientes de los judíos sefardíes expulsados en el siglo XV, un acto de justicia histórica y de reconocimiento de los vínculos culturales que unen a España con su pasado.

3.5. Entrada, salida y trabajo de los extranjeros en España

Analizando la LO 7/1985 se puede concluir que esta ley no ofrecía una regulación detallada sobre los derechos de los ciudadanos extranjeros en cuanto a la actividad laboral y el acceso a la seguridad social. Existían disposiciones generales sobre el derecho al trabajo, pero no se especificaban criterios claros, especialmente en lo que respecta al empleo en instituciones públicas. Los derechos de los extranjeros en cuanto a las prestaciones sociales y laborales dependían del tipo de permiso de residencia que tuviesen.

Cabe destacar, sin embargo, que la LO 7/1985 ya contemplaba ciertos supuestos de trato preferente. Según su artículo 23,

«los nacionales iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y las personas originarias de la ciudad de Gibraltar tendrán preferencia para trabajar en España, sobre otros extranjeros, conforme se establece en el artículo 18.3, y no vendrán obligados al pago de las tasas correspondientes por la expedición de permisos de trabajo».

Esta previsión refleja una política diferenciadora en favor de colectivos con vínculos históricos o culturales con España, a pesar del carácter generalista y restrictivo del resto del articulado...

En contraste, la Ley 4/2000 regula de manera más detallada el derecho de los extranjeros al trabajo y al acceso al sistema de seguridad social. Según el artículo 10, los extranjeros que cumplan con los requisitos establecidos tienen derecho a trabajar tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. También se establece que los extranjeros pueden acceder al empleo público conforme con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. A tal efecto, podrán presentarse a las ofertas públicas de empleo que convoquen las Administraciones públicas.

Por lo tanto, la LO 4/2000 representa un avance importante al proporcionar mayores oportunidades para los ciudadanos extranjeros en relación con sus derechos laborales y acceso a la seguridad social.

a) Entrada en España

Ambas leyes establecen los requisitos para la entrada de ciudadanos extranjeros en España. La LO 7/1985 establece la necesidad de un pasaporte o documento equivalente, así como la obtención de visado para la mayoría de los extranjeros. También se contemplaba la comprobación de medios económicos para la estancia legal en el país.

La LO 4/2000 mantiene estas disposiciones, pero aclara que los extranjeros deben presentar documentos que justifiquen el propósito de su estancia y certifiquen los medios económicos para su mantenimiento. Además, se definen excepciones en las que no se requiere un visado (por ejemplo, si el extranjero posee tarjeta de extranjero o autorización de regreso). También se establecen supuestos en los que se permite la entrada sin visado, por razones humanitarias o en interés de España.

A diferencia de la LO 7/1985, la LO 4/2000 especifica con mayor claridad las excepciones, lo que facilita el proceso de entrada para determinadas categorías de personas.

b) Tipos de visados

La LO 7/1985 no especificaba los tipos de visados, limitándose a establecer requisitos generales para los ciudadanos extranjeros que deseaban entrar en el país. Los requisitos para el visado eran relativamente generales y no se diferenciaban en función del propósito de la estancia.

La LO 4/2000 introduce un sistema más detallado de visados, categorizándolos según el objetivo de la estancia: visados de tránsito, visados de corta duración, visados para trabajo y visados para estudios. En particular, el visado para trabajo y residencia permite al extranjero trabajar en España si se registra en el sistema de seguridad social. El régimen de visados en la LO 4/2000 es mucho más específico en cuanto a la diferenciación de los objetivos de la estancia, lo que facilita la comprensión y el proceso de obtención del visado.

Este cambio es significativo, ya que permite un enfoque más flexible para regular la estancia de los extranjeros en el país.

c) Salida de España

La LO 7/1985 establecía restricciones a la salida de España para ciertas categorías de extranjeros, como aquellos sujetos a deportación o que tenían restricciones debido a decisiones administrativas o judiciales.

En la norma posterior (LO 4/2000), la salida de los extranjeros es libre, aunque puede ser limitada por decisión del Ministerio del Interior en caso de amenaza a la seguridad o la salud pública. También se establecen medidas para el control de la salida de los extranjeros no sometidos al régimen de la UE.

3.6. Infracciones y sanciones

Las leyes que regulan la inmigración en España han experimentado importantes transformaciones con el paso del tiempo.

En este sentido, la LO 7/1985 y la LO 4/2000, aunque tratan temas similares, presentan enfoques y medidas que reflejan los cambios sociales, políticos y económicos de las respectivas épocas. Ambas legislaciones abordan las infracciones relacionadas con la permanencia, trabajo ilegal y otros aspectos vinculados al control de la inmigración, pero lo hacen con diferentes grados de flexibilidad y detalle en las sanciones, adaptándose a las nuevas realidades del momento.

La LO 7/1985, en su artículo 25, establece las infracciones relacionadas con la inmigración, como la falta de solicitud de permisos para trabajar y residir en España y la omisión de la notificación de cambios de estatus. Además, se contempla la sanción por facilitar la permanencia ilegal o el empleo no autorizado de extranjeros. Por otro lado, la LO 4/2000, en su artículo 53, mantiene el principio de sancionar las infracciones relacionadas con el incumplimiento de la legislación migratoria, pero introduce una diferenciación más clara de las sanciones. Se distingue entre infracciones leves, graves y muy graves, y se aplica una variedad de medidas, que van desde advertencias y multas hasta la expulsión. Esta ley pone un énfasis particular en el impacto de las infracciones en el orden público y en la seguridad nacional.

En cuanto a las sanciones, la LO 7/1985 se caracteriza por un enfoque estricto, incluyendo penas de expulsión y sanciones económicas. Los artículos 26 y 27 contemplaban multas de hasta 2 millones de pesetas (aproximadamente 12.000 euros) por infracciones como la estancia o el trabajo sin autorización.

Con la entrada en vigor de la LO 4/2000, el régimen sancionador se reformuló, introduciendo una clasificación más precisa de las infracciones según su gravedad. Las infracciones leves pueden conllevar una advertencia o multas de hasta 500 euros, mientras que las infracciones graves se sancionan con multas de entre 501 y 10.000 euros, y en ciertos casos, con la obligación de cubrir los costes del viaje de repatriación.

Las infracciones muy graves se sancionan con multas de entre 10.001 y 100.000 euros, aunque en supuestos especialmente graves, como el transporte irregular de personas, las sanciones pueden alcanzar los 750.000 euros, independientemente del número de personas afectadas.

En lo que respecta a la expulsión y la detención, ambas leyes mantienen la deportación como medida principal para los infractores. La LO 7/1985 establece en su artículo 26 que la expulsión es la principal sanción para aquellos que se encuentran en el país de manera ilegal o que realizan trabajos sin permiso. La ley también permite la detención provisional de los infractores durante un período de hasta 40 días. Sin embargo, la LO 4/2000 amplía este período de detención hasta 60 días, y establece que el período puede prolongarse si se considera que el infractor representa una amenaza

para la seguridad o el orden público. Además, la LO 4/2000 permite la deportación cuando el infractor está vinculado a actividades criminales.

En cuanto a las multas, la LO 7/1985 preveía sanciones económicas, pero estas dependían de la situación económica del infractor. En los casos de deportación, no se aplicaban sanciones económicas, lo que reflejaba la prioridad que se daba a la expulsión sobre la imposición de multas. Por su parte, la LO 4/2000 incrementa considerablemente las sanciones, especialmente para los empleadores que contraten a personas extranjeras sin la documentación requerida o faciliten su entrada o permanencia irregular en territorio español.

La LO 4/2000 también introduce un sistema más específico para las sanciones, donde las multas varían según la gravedad de la infracción. Las infracciones leves y graves pueden sancionarse con multas, mientras que, en el caso de las infracciones graves, la expulsión del territorio español puede sustituir a la multa, siempre que se tramite el correspondiente expediente administrativo y se dicte una resolución motivada que valore adecuadamente los hechos que constituyen la infracción.

En cuanto a las infracciones de los empleadores, la LO 7/1985 también castigaba la contratación de trabajadores ilegales, aunque las sanciones eran menos severas que en la nueva ley. La Ley de 2000 impone multas mucho más altas para los empleadores que contraten trabajadores sin los permisos necesarios.

Un ejemplo práctico de la aplicación de este régimen sancionador se encuentra en la Sentencia nº 226/2025, de 4 de febrero, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 2025).

En dicho caso, el tribunal confirmó una sanción administrativa de 200.000 euros impuesta a la empresa GlovoApp23 S.A. por la contratación de repartidores extranjeros sin autorización de trabajo, a través de relaciones mercantiles simuladas. La Sala subrayó que la ausencia de dolo o intención no exime de responsabilidad administrativa, consolidando así la interpretación estricta del artículo 56 de la LO 4/2000 en cuanto a las infracciones muy graves cometidas por los empleadores.

En resumen, el marco legal de la LO 7/1985 en cuanto a la situación de los extranjeros en España se caracterizaba por un enfoque más rígido y menos detallado en cuanto a las sanciones. En cambio, la LO 4/2000 introduce un sistema más flexible y firme, con una clara distinción entre diferentes tipos de infracciones y sanciones. A pesar de que ambos marcos legales siguen utilizando la deportación como medida principal para las infracciones más graves, la LO 4/2000 establece una mayor diferenciación en las sanciones y castigos e introduce multas más elevadas, especialmente para los empleadores. La comparación entre estas dos normativas revela una evolución hacia un sistema más equilibrado, donde no solo la deportación, sino también las sanciones económicas, juegan un papel central en el control de la inmigración y la protección del orden público.

3.7. Análisis de la efectividad y aplicación de las reformas

El análisis de la efectividad y la aplicación de las reformas introducidas por la LO 7/1985 y especialmente por la LO 4/2000 resulta esencial para comprender el impacto real de la normativa migratoria en el contexto jurídico y social español.

A lo largo de las últimas décadas, la legislación en materia de extranjería ha sido objeto de modificaciones progresivas con el objetivo de responder a los cambios sociales, económicos y políticos, además de armonizar el marco normativo español con los compromisos adquiridos a nivel internacional y europeo (Gómez Jiménez & Gimenes Rodrigues, 2024)

La LO 4/2000 supuso un cambio importante respecto al modelo anterior, al desarrollar un enfoque más garantista hacia las personas extranjeras. Aunque la Ley 7/1985 ya mencionaba, siguiendo el artículo 13 de la Constitución Española, que los extranjeros podían tener los mismos derechos y libertades que los ciudadanos españoles, lo hacía de forma más limitada y condicionada por lo que dijeran los tratados internacionales y las leyes. En cambio, la LO 4/2000 amplió y concretó esos derechos, dando más protección legal en ámbitos como la sanidad, la educación, el trabajo y el acceso a la justicia, en línea con los compromisos internacionales asumidos por España y con el derecho de la Unión Europea.

No obstante, la eficacia práctica de estas reformas ha estado condicionada por diversos factores. Entre ellos, destaca la insuficiencia de medios materiales y humanos en la administración pública para dar respuesta adecuada a la demanda generada por la normativa, lo que ha provocado retrasos y dificultades en la tramitación de expedientes. Además, la excesiva carga burocrática y la dispersión normativa han contribuido a una aplicación desigual en los distintos territorios del Estado, generando situaciones de inseguridad jurídica para los administrados (Defensor del Pueblo, 2021).

En el ámbito del control administrativo, el fortalecimiento del régimen sancionador, especialmente en lo relativo a las infracciones cometidas por empleadores, se considera otro de los elementos clave de la LO 4/2000. La ley amplió las competencias de la administración para detectar y sancionar irregularidades en la contratación de trabajadores extranjeros. Estas medidas contribuyeron a un mayor control, aunque también generaron tensiones en sectores económicos dependientes de mano de obra migrante.

Desde el punto de vista social, las reformas han tenido un impacto positivo en el reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras y en la promoción de su integración. A pesar de ello, siguen existiendo desafíos importantes, como la discriminación estructural, las dificultades de acceso a la vivienda y la inseguridad laboral, especialmente en el caso de las personas en situación administrativa irregular. La obtención de permisos de residencia y trabajo, si bien ha sido objeto de cierta simplificación, sigue presentando obstáculos significativos para muchos migrantes, lo que impide su total integración en la sociedad acogedora.

La opinión pública en materia de migración también ha evolucionado, influida tanto por las reformas legislativas como por el discurso político y los medios de comunicación. Aunque se han dado avances en el reconocimiento de la diversidad y en la lucha contra el racismo, el endurecimiento de ciertas medidas, como las expulsiones o el internamiento en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), ha suscitado críticas por parte de organizaciones sociales y organismos internacionales (Amnistía Internacional, 2025)

En una perspectiva histórica, cabe destacar que España ha transitado desde una política migratoria restrictiva hacia un modelo más equilibrado, que busca compatibilizar el control de flujos con el respeto a los derechos humanos. Si bien persisten diferencias ideológicas entre las distintas fuerzas políticas en torno al enfoque que debe adoptarse, la tendencia general ha sido la de ampliar el catálogo de derechos y reforzar los mecanismos de integración.

En definitiva, la Ley Orgánica 4/2000 representa un hito normativo en la evolución del Derecho de extranjería en España, pero su efectividad depende no solo de su contenido legal, sino también de su aplicación práctica, del compromiso institucional y de una voluntad política orientada hacia la inclusión social.

3.8. Conclusiones y diferencias clave entre ambas leyes

La comparación entre la Ley Orgánica 7/1985 y la Ley Orgánica 4/2000 permite seguir la evolución de la legislación española hacia los extranjeros en general y, en particular, hacia los posibles candidatos a obtener la nacionalidad española, entre los cuales se encuentran los descendientes de sefardíes.

La Ley 7/1985, adoptada al inicio de la transición democrática, reflejaba las preocupaciones del Estado en cuanto al control de la migración y la seguridad interna. A pesar de que en el artículo 1 de esta ley se indicaba que los extranjeros gozaban de los derechos y libertades establecidos en la Constitución Española (en particular, el art. 13 de la Constitución), en la práctica muchos de esos derechos dependían del estatus administrativo del individuo. Por ejemplo, incluso derechos básicos como el acceso a la educación o al trabajo podían estar limitados si no se contaba con un permiso de residencia válido.

Por otro lado, la Ley 4/2000 marca el paso hacia un enfoque más humanista e integrador. Reconoce claramente los derechos fundamentales de todos los extranjeros, incluidos aquellos que se encuentran en el país de manera irregular. Esto incluye, en particular, el derecho a la atención médica urgente (art. 12), a la educación para los menores (art. 9) y a la protección jurídica (art. 20). Esta evolución normativa tiene especial relevancia para analizar el estatus de los descendientes de sefardíes, a quienes España comenzó a prestar atención a principios del siglo XXI, especialmente en el contexto de su responsabilidad histórica.

Así, el artículo 3 de la LO 4/2000 establece que "todos los extranjeros que se encuentren en España gozarán de los derechos y libertades reconocidos en los tratados

internacionales firmados por España, en los términos establecidos en la presente ley". Esta disposición se convirtió en la base jurídica para el reconocimiento de los derechos de ciertas categorías de extranjeros, incluidos aquellos que solicitan la nacionalidad por razones históricas, como fue el caso de la Ley 12/2015, que regula la concesión de la nacionalidad a los descendientes de sefardíes.

Cabe destacar que la Ley 4/2000 fue la primera en introducir el concepto de integración como uno de los pilares fundamentales de la política migratoria (art. 2 bis, introducido por la Ley 2/2009). Posteriormente, este concepto se convirtió en un criterio importante para la solicitud de nacionalidad. En la actualidad, el grado de integración se valora mediante el conocimiento del idioma español, la cultura, las realidades sociales y el sistema constitucional, comprobados a través del examen de Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España (CCSE), así como la ausencia de antecedentes penales.

Las diferencias entre ambas leyes también se reflejan en los procedimientos de expulsión, el sistema de sanciones y las garantías de protección jurídica. La Ley 4/2000 ofrece mecanismos más claros y seguros para la impugnación (Título III) y prohíbe explícitamente las expulsiones colectivas (art. 57.5), una disposición que genera una resonancia histórica especial en el contexto de la expulsión de los judíos en 1492.

En conclusión, el paso de la LO 7/1985 a la LO 4/2000 refleja no solo una evolución interna del pensamiento jurídico en España, sino también la preparación del terreno para reformas posteriores orientadas a subsanar injusticias históricas. Esto es especialmente relevante para los descendientes de los judíos expulsados, a quienes se les brindó la posibilidad de restablecer los lazos con España a través de la obtención de la nacionalidad, incluso sin necesidad de renunciar a la anterior.

En conjunto, la evolución desde la LO 7/1985 hasta la LO 4/2000 permitió sentar las bases jurídicas necesarias para políticas migratorias más inclusivas, sobre las cuales se construyeron reformas como la Ley 12/2015.

CAPÍTULO 4. Reformas legislativas del siglo XXI

4.1. Antecedentes históricos y jurídicos en el reconocimiento de los sefardíes

Antes de analizar en detalle la Ley 12/2015, conviene situarla en un contexto histórico, político y legislativo más amplio. Aunque esta norma se presentó como un gesto reparador hacia los descendientes de los judíos expulsados de España en 1492, sus orígenes no se encuentran únicamente en el siglo XXI. A lo largo del siglo XX, el Estado español adoptó diferentes medidas, a veces simbólicas, a veces jurídicas, para abordar la situación de los sefardíes.

Numerosas capitulaciones o tratados internacionales fueron suscritos entre el Imperio Otomano y los Estados cristianos europeos con la finalidad de proteger a los miembros de las minorías cristianas que habitaban en los diversos territorios del Imperio, los cuales disfrutaban de ciertos derechos extraterritoriales y de protección por las potencias extranjeras. Este estatus de “protegido” se extendió a una pequeña parte de la población judía sefardí, de tal manera que éstos respondían ante la jurisdicción de los consulados españoles.

Finalizada la Primera Guerra Mundial, tras el desmoronamiento del Imperio Turco, surgen los primeros Estados nacionales en los Balcanes y en Oriente Medio, que dejan de lado el régimen de capitulaciones. El Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923, que puso fin a la guerra entre Grecia y Turquía y estableció los límites de la Turquía moderna, derogó el régimen de las capitulaciones, excepto con Egipto y Grecia, y suprimió la categoría de protegido. Turquía, en contrapartida, se comprometió a respetar a las minorías judías y cristianas.

Aunque en teoría todos eran ciudadanos turcos, los sefardíes eran considerados una minoría religiosa aparte. En la práctica, eran tratados como “otros” y para las autoridades turcas, eran súbditos españoles, mientras que para las autoridades españolas seguían siendo nacionales de Turquía, salvo que cumplieran ciertos requisitos para obtener la protección española.

En vista de esta ambigüedad jurídica, el gobierno del general Primo de Rivera aprobó el Real Decreto de 20 de diciembre de 1924 sobre la “Concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a protegidos de origen español”, permitiendo solicitar la nacionalidad sin necesidad de residir en España y sin desplazarse físicamente al país. Esta medida se consideró como un primer intento serio de reconocer legalmente a los sefardíes como parte de la comunidad nacional española. No obstante, una circular de 1928 estableció tasas prohibitivas y limitaciones que dificultaron el acceso, y se estima que solo unos 3.000 sefardíes obtuvieron la nacionalidad española al amparo de esta norma (Pérez-Bustamante de Monasterio, 2016).

Durante la Segunda República, el Decreto de 29 de abril de 1931 y una circular de 1933 ofrecieron nuevas facilidades a los sefardíes para adquirir la nacionalidad. Se

reconoció explícitamente a los antiguos protegidos sefardíes el derecho a beneficiarse de la normativa vigente. Posteriormente, mediante canjes de notas diplomáticas con Egipto y Grecia en 1935 y 1936, se confirmó que España seguiría otorgando documentación a ciertas familias sefardíes, incluyéndolas en listas específicas.

Con la desaparición definitiva del régimen de capitulaciones en 1949, España aprobó el Decreto de 29 de diciembre de 1948, por el que se declaraba la extinción definitiva de dicho régimen, confirmando así el fin de la figura de los protegidos consulares. Aunque este decreto no otorgaba directamente la nacionalidad española a los sefardíes, sí consolidó un marco legal que permitía a los diplomáticos españoles extender protección y documentación a antiguos protegidos sefardíes. Esta posibilidad fue crucial durante la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos representantes consulares de España, como Sebastián de Romero Radigales, utilizaron dicha normativa como base para ayudar a salvar a sefardíes del Holocausto (Pérez-Bustamante de Monasterio, 2016)

Más adelante, la Ley 51/1982, de 13 de julio, modificó el Código Civil para incluir a los sefardíes en el artículo 22.1 como uno de los colectivos que podían optar a la nacionalidad española tras solo dos años de residencia legal, equiparándolos parcialmente a los ciudadanos de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal. Esta medida representó un paso importante en el reconocimiento jurídico del vínculo histórico y cultural entre España y la diáspora sefardí.

Todo este recorrido histórico y normativo preparó el terreno para la Ley 12/2015, que culminó este largo proceso de reconocimiento formal de los sefardíes como parte de la nación española.

4.1.2 Contexto y significado de la Ley 12/2015

Sobre esta base histórica y en un contexto de creciente voluntad política de reparación, se aprobó la Ley 12/2015, objeto del presente análisis detallado. Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 12/2015, de 24 de junio, los sefardíes tenían dos cauces para obtener la nacionalidad española: en primer lugar, probando su residencia legal en España durante al menos dos años, asimilándose ya en estos casos a los nacionales de otros países con una especial vinculación con España, como las naciones iberoamericanas; y en segundo lugar, por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.

Para comprender mejor el alcance de la Ley 12/2015, conviene situarla en su contexto político y legislativo. La iniciativa española no surgió de forma aislada, sino que vino precedida por medidas similares adoptadas por Portugal. En efecto, en 2013, el gobierno portugués aprobó la Ley n.º 43/2013, y en 2015 entró en vigor el Decreto-ley n.º 30-A/2015, que permitía conceder la nacionalidad portuguesa a los descendientes de judíos sefardíes mediante la acreditación de una vinculación con una comunidad sefardí de origen portugués. Inspirada en esta vía, España presentó en 2014 su propio Proyecto de Ley, que sentó las bases de la futura Ley 12/2015.

Durante más de cinco siglos, los descendientes de aquellos judíos expulsados, los sefardíes, no solo conservaron su identidad cultural, sino que mantuvieron un profundo vínculo emocional, lingüístico y simbólico con España.

A pesar de haber perdido su ciudadanía, conservaron el ladino (judeoespañol), las tradiciones hispánicas, apellidos de origen español, rituales religiosos y recetas tradicionales. Esta identidad preservada a lo largo de generaciones fue uno de los principales argumentos que apoyaron el posterior reconocimiento legal.

El anuncio de la futura reforma fue realizado en noviembre de 2012 por el ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, durante un acto en la Casa Sefarad-Israel de Madrid.

La propuesta de esta ley fue recibida con una notable emoción por parte de muchas comunidades judías sefardíes en todo el mundo. Diversas organizaciones celebraron la iniciativa como un acto de justicia histórica largamente esperada y una señal de reconciliación con el país que consideraban su tierra de origen.

A partir de ese momento, comenzaron a circular en medios israelíes y españoles diversas interpretaciones sobre las motivaciones de la ley. Por un lado, se destacó su valor simbólico y moral: el deseo de reparar una injusticia histórica que expulsó a los sefardíes de su patria. Por otro lado, algunos analistas políticos vieron en la iniciativa un gesto diplomático orientado a fortalecer las relaciones con Israel, especialmente después del apoyo de España en 2011 al reconocimiento del Estado palestino en la ONU, lo que generó cierta tensión diplomática entre ambos países.

Desde una perspectiva económica, también hubo quienes interpretaron la reforma como una estrategia para atraer inversión extranjera de comunidades judías tradicionalmente fuertes en el ámbito financiero y empresarial. En este sentido, detrás de un acto humanitario y simbólico podría haber existido una intención pragmática de contribuir a la recuperación económica tras la crisis financiera de 2008.

No obstante, las autoridades españolas han subrayado que la Ley 12/2015 no responde a fines económicos ni políticos, sino que tiene como finalidad principal el reconocimiento de una deuda histórica. Tal y como se indica en el preámbulo de dicha Ley: (...) *La España de hoy, con la presente Ley, quiere dar un paso firme para lograr el reencuentro de la definitiva reconciliación con las comunidades sefardíes(...).*

Por tanto, esta reforma debe entenderse como un acto de reconocimiento, de justicia simbólica y de reconciliación con el pasado, en el marco de una tendencia más amplia de apertura cultural y reflexión sobre el legado histórico. La Ley 12/2015 no es solo una norma jurídica, sino también un gesto profundamente significativo, tanto moral como emocional, hacia una diáspora que durante siglos ha mantenido viva la memoria de su patria: el país al que siempre llamaron Sefarad.

4.2. Ley 12/2015. Concesión de nacionalidad a sefardíes originarios de España

La Ley 12/2015, de 24 de junio, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 151 de 25 de junio de 2015, constituye uno de los actos más significativos de reparación histórica por parte del Estado español. Establece un procedimiento excepcional para la concesión de la nacionalidad a los descendientes de los sefardíes originarios de España sin necesidad de residencia legal en el país.

Este régimen jurídico representa una excepción respecto al procedimiento ordinario de adquisición de la nacionalidad por residencia, regulado en el artículo 22 del Código Civil.

La norma se compone de un preámbulo y dos artículos, acompañados de disposiciones adicionales, transitorias y finales.

El artículo 1 determina las condiciones para el reconocimiento del derecho a la nacionalidad: el solicitante debe acreditar tanto su origen sefardí como una especial vinculación con España. El artículo 2 regula el procedimiento administrativo, incluyendo la presentación telemática, la intervención notarial y la posterior resolución e inscripción.

Desde el punto de vista técnico y jurídico, la Ley 12/2015 puede considerarse una *lex specialis*, ya que establece un procedimiento excepcional frente a las normas generales del Código Civil sobre la adquisición de la nacionalidad. Esta calificación se basa en el principio jurídico clásico *lex specialis derogat legi generali*, según el cual una norma especial prevalece sobre una norma general cuando ambas regulan el mismo asunto.

Tal como expone Zorzetto (2021) en su artículo doctrinal, este principio no solo sirve para resolver conflictos entre normas (las llamadas antinomias normativas), sino que también expresa una decisión del legislador de aplicar normas específicas en contextos particulares, cuando considera que la situación requiere un trato diferenciado.

El preámbulo de la ley tiene un peso fundamental, pues en él se exponen las razones históricas y morales que motivaron su aprobación. En particular, se destaca cómo, a pesar de la expulsión de 1492, los descendientes de los judíos sefardíes conservaron durante siglos una profunda conexión cultural y afectiva con España. Un ejemplo de ello es la pervivencia del idioma ladino (o haketía), en el que se han transmitido oraciones, recetas, relatos y nombres que evocan su origen hispano. Se subraya que estas comunidades mantuvieron esa memoria sin rencor, a pesar de la injusticia sufrida.

Este reconocimiento tiene, por tanto, no solo efectos jurídicos, sino también una fuerte carga simbólica y emocional.

El texto también realiza un recorrido por los intentos previos del Estado español de restablecer el vínculo con los sefardíes. Así, se menciona que ya durante el reinado

de Isabel II se permitieron los primeros cementerios judíos (por ejemplo, en Sevilla) y posteriormente la apertura de sinagogas. En el siglo XX se contemplaron iniciativas más ambiciosas, como el proyecto impulsado por Fernando de los Ríos, siendo Ministro de Estado, para conceder de forma generalizada la nacionalidad a los sefardíes de Marruecos. Aunque este proyecto no prosperó, constituyó un antecedente relevante.

También se reconoce el papel de figuras como Práxedes Mateo Sagasta o el senador Ángel Pulido, promotores del acercamiento a las comunidades sefardíes a través de la creación de entidades como la Casa Universal de los Sefardíes (1920).

Uno de los precedentes jurídicos más destacados es el Real Decreto de 20 de diciembre de 1924, que ofreció la posibilidad de obtener la nacionalidad española a determinadas personas de origen sefardí. Aunque su vigencia fue limitada (hasta 1930), sirvió como base para que, durante la Segunda Guerra Mundial, las legaciones diplomáticas españolas pudieran brindar protección consular a los sefardíes. Es más, dicha protección se extendió incluso a quienes no poseían formalmente la nacionalidad española. El preámbulo menciona a varios diplomáticos españoles cuyo compromiso humanitario permitió salvar miles de vidas: Ángel Sanz Briz (Budapest), Sebastián de Romero Radigales (Atenas), Bernardo Rolland de Miotta (París), Julio Palencia (Sofía), José de Rojas y Moreno (Bucarest), Javier Martínez de Bedoya (Lisboa) y Eduardo Propper de Callejón (Burdeos).

Estos antecedentes históricos fortalecen el fundamento jurídico y ético de la Ley.

El texto legal otorga también gran relevancia a ciertos gestos simbólicos realizados por el Estado español en las últimas décadas. En 1990, las comunidades sefardíes fueron galardonadas con el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia, en reconocimiento a su contribución a la preservación del legado cultural hispano y al reencuentro con España. De igual manera, se recuerda la primera visita de un Rey de España a una sinagoga: el 1 de octubre de 1987, S.M. el Rey Juan Carlos I acudió al templo sefardí Tifereth Israel en Los Ángeles. Ambos actos se interpretan como expresiones claras de la voluntad política de reconciliación y memoria.

Debe señalarse que el procedimiento regulado por esta ley estuvo limitado en el tiempo: los interesados debían presentar su solicitud en el plazo de tres años desde su entrada en vigor (con posibilidad de una prórroga adicional de un año). Esta limitación temporal fue objeto de crítica por parte de diversas organizaciones sefardíes, que consideraron insuficiente dicho plazo, habida cuenta de la complejidad documental y administrativa del proceso.

También se criticó la falta de recursos y la saturación del sistema notarial y administrativo, que en muchos casos demoraron la tramitación más allá del plazo previsto.

La Ley 12/2015 se inscribe también en una tendencia internacional más amplia de reconocimiento y reparación hacia las comunidades judías por parte de los Estados europeos. No obstante, su especificidad radica en no limitarse a una expresión simbólica,

sino en ofrecer un mecanismo jurídico concreto para restituir derechos ciudadanos a los descendientes de los expulsados.

Finalmente, el legislador concluye el preámbulo con una afirmación que resume el espíritu del texto: la ley pretende ser “el punto de encuentro entre los españoles de hoy y los descendientes de quienes fueron injustamente expulsados a partir de 1492”, fundamentándose en “la común determinación de construir juntos [...] un nuevo espacio de convivencia y concordia”.

4.3. Proceso de solicitud, requisitos y procedimiento para obtener la nacionalidad española

Tras analizar el fundamento histórico y jurídico que motivó la aprobación de la Ley 12/2015, en este apartado se describirá de forma detallada el procedimiento establecido para la obtención de la nacionalidad española por parte de los sefardíes, así como su interpretación práctica y jurisprudencial.

La Ley 12/2015, de 24 de junio, reguló un procedimiento excepcional para la obtención de la nacionalidad española por carta de naturaleza dirigido a los sefardíes originarios de España. Esta vía no requería residencia previa, se gestionaba por vía electrónica y exigía la intervención de un notario español. Esta norma tuvo un doble valor: por un lado, representó un gesto simbólico de reparación hacia una comunidad históricamente perjudicada y, por otro lado, constituyó un instrumento jurídico con efectos reales.

Según el artículo 1.1 de la Ley 12/2015, los sefardíes originarios de España que acrediten dicha condición y una especial vinculación con España podrán obtener la nacionalidad española por carta de naturaleza, aun no residiendo legalmente en territorio español.

El procedimiento exigía dos condiciones fundamentales: acreditar el origen sefardí y demostrar una especial vinculación con España.

En cuanto al origen, el artículo 1.2 establece:

2. La condición de sefardí originario de España se acreditará por los siguientes medios probatorios, valorados en su conjunto:

a) Certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España.

b) Certificado expedido por el presidente o cargo análogo de la comunidad judía de la zona de residencia o ciudad natal del interesado.

c) Certificado de la autoridad rabínica competente, reconocida legalmente en el país de residencia habitual del solicitante.

El interesado podrá acompañar un certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España que avale la condición de autoridad de quien lo expide. Alternativamente, para acreditar la idoneidad de los documentos mencionados en las letras b) y c) el solicitante deberá aportar:

- 1.º Copia de los Estatutos originales de la entidad religiosa extranjera.
- 2.º Certificado de la entidad extranjera que contenga los nombres de quienes hayan sido designados representantes legales.
- 3.º Certificado o documento que acredite que la entidad extranjera está legalmente reconocida en su país de origen.
- 4.º Certificado emitido por el representante legal de la entidad que acredite que el Rabino firmante ostenta, efectiva y actualmente, tal condición conforme a los requisitos establecidos en sus normas estatutarias.

Además, los documentos a que hacen referencia los párrafos anteriores, excepción hecha del certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España, se encontrarán, en su caso, debidamente autorizados, traducidos al castellano por traductor jurado y en los mismos deberá figurar la Apostilla de La Haya o el sello de la legalización correspondiente.

d) Acreditación del uso como idioma familiar del ladino o «haketía», o por otros indicios que demuestren la tradición de pertenencia a tal comunidad.

e) Partida de nacimiento o la «ketubah» o certificado matrimonial en el que conste su celebración según las tradiciones de Castilla.

f) Informe motivado, emitido por entidad de competencia suficiente, que acredite la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español.

g) Cualquier otra circunstancia que demuestre fehacientemente su condición de sefardí originario de España.

Sobre la especial vinculación con España, el artículo 1.3 indica:

La especial vinculación con España se acreditará por los siguientes medios probatorios, valorados en su conjunto:

a) Certificados de estudios de historia y cultura españolas expedidos por instituciones oficiales o privadas con reconocimiento oficial.

b) Acreditación del conocimiento del idioma ladino o «haketía».

c) Inclusión del peticionario o de su ascendencia directa en las listas de familias sefardíes protegidas por España, a que, en relación con Egipto y Grecia, hace referencia

el Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948, o de aquellos otros que obtuvieron su naturalización por la vía especial del Real Decreto de 20 de diciembre de 1924.

d) Parentesco de consanguinidad del solicitante con una persona de las mencionadas en la letra c) anterior.

e) Realización de actividades benéficas, culturales o económicas a favor de personas o instituciones españolas o en territorio español, así como aquellas que se desarrollen en apoyo de instituciones orientadas al estudio, conservación y difusión de la cultura sefardí.

f) Cualquier otra circunstancia que demuestre fehacientemente su especial vinculación con España.

El artículo 1.4 de esta ley menciona que “en todo caso, se deberá aportar un certificado de nacimiento debidamente legalizado o apostillado y, en su caso, traducido”.

El artículo 1.5 exigía la acreditación de la especial vinculación con España mediante la superación de dos pruebas: el examen DELE (nivel A2 o superior) y el CCSE, orientado al conocimiento de la Constitución Española y de la realidad social y cultural del país. Ambas pruebas fueron diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes, y constituyen un requisito obligatorio para la obtención de la nacionalidad española por carta de naturaleza en el marco de la Ley 12/2015.

Así se establece tanto en la propia ley como en la Instrucción de 29 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España (BOE, núm. 235, 2015).

Esta Instrucción fue emitida con el objetivo de concretar y explicar detalladamente los criterios y procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de la Ley 12/2015. Puede considerarse una guía técnica destinada a facilitar la implementación práctica de dicha norma.

Aunque se prevén ciertas exenciones (para menores de edad, personas mayores de 70 años o personas con la capacidad jurídica modificada judicialmente), el cumplimiento de estos requisitos pudo representar un obstáculo significativo para solicitantes de edad avanzada, personas con recursos económicos limitados (el coste conjunto de ambos exámenes superaba los 200 euros), así como para quienes residían en países sin sedes del Instituto Cervantes ni centros examinadores acreditados.

Este requisito no era exclusivo de la Ley 12/2015, ya que los certificados DELE y CCSE también se exigen en el procedimiento general de adquisición de la nacionalidad por residencia, si bien en ambos casos existen determinadas exenciones.

Resulta especialmente llamativo que un procedimiento extraordinario, orientado a facilitar el acceso a la nacionalidad a la diáspora sefardí, mantuviera exigencias

materiales similares a las del régimen general, especialmente en cuanto a pruebas lingüísticas y culturales.

El artículo 2 de la Ley 12/2015 regula el procedimiento especial de concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a los sefardíes originarios de España. A diferencia de los procedimientos ordinarios de naturalización, esta vía presentaba ciertas facilidades de tipo formal: una estructura simplificada y totalmente electrónica, que incluía la intervención de un notario español. Su diseño respondía a la necesidad de facilitar el acceso a personas que, en su mayoría, residen fuera del territorio español.

Según el artículo 2.1, la solicitud debía presentarse por vía electrónica, en castellano, y dirigirse a la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN).

Para gestionar el procedimiento, fue habilitada una plataforma digital oficial donde los solicitantes podían tramitar la solicitud, seleccionar el notario y consultar el estado del expediente: <https://justicia-sefardies.notariado.org/>

Una vez registrada, se asignaba al solicitante un número identificador que permitía el seguimiento del expediente.

Cabe destacar que la exclusividad del formato electrónico de la solicitud constituyó uno de los elementos más innovadores y relevantes de este procedimiento. Este aspecto facilitaba enormemente la presentación para los ciudadanos que residían en el extranjero, al evitarles la necesidad de desplazarse físicamente a consulados u oficinas españolas en la fase inicial del proceso. Esto resultó especialmente importante para los descendientes de sefardíes residentes en América Latina, Israel, Turquía, Marruecos u otros países. En este contexto, la vía electrónica garantizaba un acceso más equitativo, moderno y ágil al proceso, sin importar el lugar de residencia del interesado.

Tras la presentación, la solicitud era remitida al Consejo General del Notariado, que designaba un notario competente teniendo en cuenta las preferencias del solicitante. Si la documentación aportada justificaba, al menos de forma preliminar, tanto el origen sefardí como la especial vinculación con España, el notario concertaba una comparecencia presencial o por representación y levantaba el correspondiente acta de notoriedad. A dicho acta se incorporaban los documentos originales acreditativos exigidos por el artículo 1 de la ley, debidamente legalizados y traducidos si era necesario.

Un requisito especialmente importante era la presentación de certificados de antecedentes penales, tanto del país de origen como de aquellos en los que el solicitante hubiera residido durante los cinco años anteriores a la solicitud. Esta exigencia tenía como finalidad reforzar la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento. Cabe destacar que este requisito coincide con el exigido en los procedimientos ordinarios de nacionalidad, lo que demuestra que, a pesar del carácter excepcional de esta ley, el legislador mantuvo intactos los mecanismos esenciales de verificación de la buena conducta cívica del solicitante. Por tanto, se observa aquí una continuidad con la

regulación general de la nacionalidad española, independientemente de la vía empleada para su obtención.

Una vez celebrada la comparecencia y examinada la documentación, el notario emitía su juicio profesional sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 1, juicio que quedaba reflejado en el acta. Sin embargo, tal y como ha quedado confirmado posteriormente en la jurisprudencia, dicho juicio no es vinculante para la Administración, que conserva la potestad de valorar la suficiencia de las pruebas.

Recibida el acta, la Dirección General solicitaba informes preceptivos del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Presidencia, y posteriormente resolvía el expediente de forma motivada, ya fuera estimando o desestimando la solicitud.

Por último, el artículo 2.6 establece que, incluso tras una resolución favorable, la eficacia de la concesión de la nacionalidad quedaba supeditada a que el solicitante, en el plazo de un año desde la notificación, cumpliera tres requisitos fundamentales:

- a) Solicitar la inscripción en el Registro civil español.
- b) Aportar un nuevo certificado vigente acreditativo de la ausencia de antecedentes penales, legalizado o apostillado y, en su caso traducido.
- c) Realizar ante el Encargado del Registro Civil las manifestaciones legalmente procedentes, relativas al juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes.

El incumplimiento de cualquiera de estas condiciones en el plazo establecido conllevaba la caducidad del procedimiento.

En conclusión, el artículo 2 refleja un equilibrio entre la voluntad de facilitar el acceso a la nacionalidad por una vía extraordinaria, especialmente diseñada para la diáspora sefardí, y la necesidad de preservar las garantías jurídicas, administrativas y de control propias de un Estado de Derecho. La estructura electrónica, la intervención notarial y la exigencia de pruebas verificables hacen de este procedimiento un modelo híbrido entre reconocimiento histórico y rigor institucional.

En relación con la aplicación práctica de la Ley 12/2015, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 47/2025, dictada por la Sala de lo Civil en Pleno el 15 de enero de 2025, que resolvió un recurso de casación presentado por un ciudadano venezolano, D.Sergio al que se le había denegado la nacionalidad española por carta de naturaleza como sefardí originario de España.

STS 47/2025 – Sentencia 80/2025, de 15 de enero

Órgano: Tribunal Supremo, Sala de lo Civil (Pleno)

Procedimiento: Recurso de casación nº 3062/2024

Ponente: Rafael Sarazá Jimena

Fallo: Recurso desestimado

Procedencia: Audiencia Provincial de Madrid, Sección 8.^a

Resoluciones previas: SJPI Madrid núm. 99/2023, SAP M 2830/2024, ATS 10206/2024

En Madrid, a 15 de enero de 2025.

Esta Sala ha visto en Pleno el recurso de casación respecto de la sentencia 72/2024, de 8 de febrero, dictada en grado de apelación por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Madrid, como consecuencia de autos de juicio verbal 860/2022 del Juzgado de Primera Instancia núm. 99 de Madrid, sobre concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.

Es parte recurrente D. Sergio, representado por la procuradora D.^a Blanca Murillo de la Cuadra y bajo la dirección letrada de D. Luis Portero de la Torre.

Es parte recurrida la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública representada por el Abogado del Estado.

Ha intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Sarazá Jimena.

Según los antecedentes de hecho de esta sentencia, la procuradora D.^a Blanca Murillo de la Cuadra, actuando en representación de D.Sergio, interpuso demanda en juicio verbal solicitando:

«[...] por la que, con íntegra estimación de la demanda acuerde declarar la nulidad o, en su caso, anulación de la resolución impugnada por su disconformidad a Derecho, reconociendo el derecho de mi representado a la concesión de la nacionalidad española en virtud de lo dispuesto en la LCNES, con expresa condena en costas procesales a la Administración demandada, con cuanto además proceda».

La demanda fue presentada el 24 de octubre de 2022 ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 99 de Madrid y registrada con el número 860/2022. El Abogado del Estado, en representación de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, contestó a la demanda.

Una vez completadas las fases procesales correspondientes, el Magistrado-Juez dictó la sentencia núm. 145/2023, de fecha 5 de junio, desestimando la demanda y condenando en costas a la parte demandante.

Posteriormente, la representación de D.Sergio interpuso recurso de apelación. La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se opuso al mismo. La

apelación fue resuelta por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Madrid, bajo el número de rollo 866/2023, que dictó sentencia núm. 72/2024, de fecha 8 de febrero, desestimando el recurso con imposición de costas y pérdida del depósito constituido.

Tras la desestimación en ambas instancias, la parte recurrente interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo presentando, entre otros, los siguientes motivos:

En primer lugar, se alegó la falta de doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre el valor del acta notarial prevista en el artículo 2.4 de la LCNES 12/2015.

En segundo lugar, se señaló la ausencia de jurisprudencia sobre los medios de prueba establecidos en los artículos 1.2 y 1.3 de la misma ley.

En tercer lugar, el recurso planteó la vulneración del artículo 319.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativo a la fuerza probatoria de los documentos públicos. Según el recurso se consideraba que el acta de notoriedad, en cuanto documento público otorgado por notario español, debía gozar de plena eficacia probatoria y haber sido tomada en mayor consideración por la Administración.

Por último, se alegó infracción del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, argumentando que, en casos anteriores, con pruebas similares, otras personas sí habían obtenido la nacionalidad. De ahí que el recurrente entendiera que se le había tratado de forma desigual e injustificada, incurriéndose además en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Al analizar los Fundamentos de Derecho de la Sentencia del Tribunal Supremo de España n.º 80/2025, pueden identificarse varios elementos clave en los que el tribunal basó su argumentación al desestimar el recurso de casación. Cada uno de ellos desarrolla la posición jurídica del tribunal respecto a la concesión de la nacionalidad a personas de origen sefardí conforme a la Ley 12/2015.

En el caso de D. Sergio, el certificado presentado para acreditar su origen judío (sefardí) fue emitido por un rabino sin relación con el lugar de nacimiento del solicitante ni con su país de residencia (Venezuela) y que además no estaba reconocido oficialmente como autoridad rabínica en dicho país. La Ley 12/2015 exige que exista una conexión territorial entre el rabino y el solicitante o, en su defecto, que la autoridad rabínica esté legalmente reconocida en el país de residencia del interesado. Al no cumplirse ninguna de estas condiciones, el certificado no fue considerado válido a efectos probatorios.

El Tribunal también rechazó que dicho certificado pudiera enmarcarse en el apartado g) del artículo 1.2 de la Ley 12/2015 como “cualquier otra circunstancia que demuestre fehacientemente su condición de sefardí originario de España” motivando que una interpretación tan laxa de esta cláusula vulneraría el propósito de la ley y permitiría ignorar los requisitos concretos establecidos en los apartados anteriores, lo que supondría un uso fraudulento de la norma.

Tampoco los informes genealógicos sobre los apellidos lograron acreditar la conexión exigida. No es suficiente demostrar que un apellido tenga un posible origen sefardí, es necesario documentar el vínculo directo entre el solicitante y los sefardíes expulsados de España, lo cual no quedó demostrado.

En cuanto a la especial vinculación con España, las pruebas aportadas eran acreditación de la membresía del solicitante a la Federación Judía de Nuevo México y su colaboración económica con la misma, una póliza de seguro médico de Mapfre seguros y acreditación de ser cliente de Telefónica Movistar desde 1992.

El Tribunal consideró que estas pruebas eran débiles y meramente formales, sin que reflejaran una relación estable, real y efectiva con el país.

Respecto al art. 2.4 de la LCNES 12/2015, el Tribunal Supremo concluyó que el acta de notoriedad emitida por el notario no puede considerarse automáticamente vinculante para la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJyFP). Aunque el notario da fe de la presentación de documentos y emite su juicio, la decisión final sobre la concesión de la nacionalidad corresponde a la DGSJyFP, que debe basarse en una evaluación objetiva de la suficiencia de las pruebas aportadas.

A la vista de todo ello, el Tribunal concluyó que los requisitos previstos por la LCNEC no habían sido debidamente acreditados y que, en consecuencia, la denegación de la nacionalidad española fue conforme a Derecho y debidamente motivada.

El Tribunal Supremo, en su fallo, expresó con claridad:

“[...] La Dirección General no está vinculada por el juicio favorable del notario recogido en el acta de notoriedad; la apreciación de la suficiencia de los medios probatorios corresponde exclusivamente a la Administración.”

Y añadió que:

“[...] El apartado g) del artículo 1.2 no puede emplearse como cláusula de cierre que permita subsanar la falta de cumplimiento de los requisitos estrictos de los apartados anteriores.”

También se indicó que los informes genealógicos deben establecer una relación directa entre el solicitante y los judíos sefardíes expulsados de España, y no limitarse a afirmar que ciertos apellidos tienen origen sefardí. En cuanto a la vinculación con España, el Tribunal precisó que ésta debe ser previa a la solicitud, real y demostrable; no bastan relaciones de carácter general como la contratación de servicios.

El hecho de que se concedieran nacionalidades en casos similares no justifica repetir decisiones ilegales.

Además, el Tribunal Supremo formuló una doctrina jurídica clara que debe guiar la interpretación de la Ley 12/2015 en casos similares:

- La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública no está vinculada por el juicio del notario contenido en el acta de notoriedad.

- Los certificados rabínicos sin conexión territorial con el solicitante o sin reconocimiento legal en su país de residencia no son válidos como medios probatorios según los apartados a), b) y c) del artículo 1.2.

- El apartado g) del artículo 1.2 no puede utilizarse como vía para eludir los requisitos establecidos en los apartados a) a f).

- Los informes genealógicos sobre apellidos deben establecer una relación genealógica directa con los sefardíes de origen español; no basta con la mera coincidencia nominal.

- La especial vinculación con España debe ser real, estable y anterior a la solicitud.

- No existe un derecho a la igualdad en la ilegalidad: las decisiones erróneas adoptadas en el pasado no legitiman nuevas resoluciones contrarias a la ley.

Esta sentencia del Tribunal Supremo confirma la aplicación estricta de la Ley 12/2015, especialmente en sus últimos años de vigencia. El Tribunal insiste en la necesidad de cumplir de forma precisa todos los requisitos, tanto procesales como materiales, y recuerda que la existencia de errores anteriores no puede justificar nuevas decisiones contrarias a la ley. Teniendo en cuenta que se trata de una norma con un plazo de aplicación limitado y con un propósito específico, su interpretación no puede ser ni flexible ni extensiva. Así mismo, el fallo reafirmó que corresponde exclusivamente a la Administración valorar la suficiencia de los medios probatorios aportados.

La Ley 12/2015, que regula el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por parte de los sefardíes originarios de España, no solo contiene los artículos principales, sino también una serie de disposiciones adicionales, transitorias y finales que complementan su contenido y permiten su aplicación práctica. Estas disposiciones son fundamentales para comprender tanto los límites temporales de la ley como sus consecuencias jurídicas.

La disposición adicional primera establece que la solicitud debía presentarse en un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley (1 de octubre de 2015), con la posibilidad de una prórroga de un año adicional mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Así, se trataba de un procedimiento extraordinario y limitado en el tiempo, y no de un mecanismo permanente de adquisición de la nacionalidad. Además, se preveía que la resolución de las solicitudes se debía producir en un plazo de doce meses desde la entrada del expediente completo en la Dirección General de los Registros y del Notariado. En caso de no emitirse una resolución expresa en dicho plazo, la solicitud se consideraba desestimada por silencio administrativo, lo que generó cierta inseguridad jurídica entre los solicitantes.

Tal como se mencionó anteriormente, el procedimiento debía realizarse de forma electrónica, lo cual representó una novedad importante. Asimismo, se estableció una tasa administrativa de 100 euros por la tramitación de cada expediente, la cual debía abonarse independientemente del resultado del procedimiento, lo que suponía un coste sin garantía de éxito.

La disposición adicional tercera introdujo la posibilidad de solicitar la nacionalidad incluso después de haber vencido el plazo general, siempre que se acreditaran circunstancias excepcionales o razones humanitarias. En estos casos, la concesión quedaba a cargo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia. Aunque esta previsión aportaba cierta flexibilidad, su aplicación práctica fue limitada y discrecional.

La disposición adicional cuarta se refiere a la inscripción en el Registro Civil derivada de la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza. Establece que será competente el Encargado del Registro Civil correspondiente al lugar de nacimiento del solicitante, lo cual asegura la correcta incorporación de los nuevos ciudadanos al sistema registral español.

La disposición transitoria única tuvo como finalidad ofrecer una vía de adaptación a aquellas personas que, antes de la entrada en vigor de la Ley 12/2015, ya hubiesen solicitado la nacionalidad por carta de naturaleza mediante el procedimiento ordinario. Estas personas podían optar por continuar la tramitación bajo el nuevo procedimiento previsto por la Ley 12/2015, siempre que así lo solicitaran expresamente y completaran la documentación requerida. Este mecanismo garantizaba una transición fluida entre ambos regímenes jurídicos, evitando duplicidades y permitiendo aprovechar la documentación ya aportada.

Entre las disposiciones finales, cabe destacar la disposición final primera, que modificó el artículo 23 del Código Civil. En ella se dispensa a los sefardíes de la renuncia a su nacionalidad anterior, al igual que ocurre con los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas y Portugal. Esta modificación representa un reconocimiento adicional del carácter especial de esta comunidad dentro del ordenamiento jurídico español.

En resumen, la Ley 12/2015 no fue una norma ordinaria. Se presentó como una medida simbólica y reparadora, destinada a reconocer una deuda histórica con los descendientes de los judíos sefardíes expulsados en 1492. Al mismo tiempo, estableció un marco legal riguroso para garantizar que ese reconocimiento tuviera un respaldo documental y jurídico sólido.

Sin embargo, su aplicación en la práctica no estuvo libre de dificultades. La exigencia de una documentación compleja, la intervención notarial obligatoria, las dificultades técnicas que presentaba la plataforma digital, el alto coste económico del procedimiento y la limitación estricta del plazo inicial supusieron obstáculos importantes para muchas personas. Estas complicaciones generaron numerosas críticas por parte

de las comunidades sefardíes y motivaron la aprobación de una prórroga por parte del Gobierno.

Todo ello lleva a plantearse una cuestión esencial: ¿hasta qué punto la ley logró realmente sus objetivos? ¿Cuántas personas pudieron acogerse a esta vía? ¿Y qué papel tuvo esta ley en la relación entre el Estado español y la diáspora sefardí?

Estas son las preguntas que se explorarán en el próximo apartado.

4.4. Impacto de la Ley, número de solicitudes y concesiones y el significado para la comunidad sefardí

Para valorar el impacto real de la Ley 12/2015 resulta esencial analizar los datos globales de solicitudes y concesiones de nacionalidad española a los sefardíes, recogidos por el Ministerio de Justicia hasta el 31 de diciembre de 2024.

4.4.1 Evolución numérica de las solicitudes

Según los datos publicados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, hasta esa fecha se recibieron 153.774 solicitudes a través del Consejo General del Notariado y 88.813 solicitudes ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP). De las 79.452 solicitudes resueltas, se concedieron 72.199 nacionalidades, mientras que 7.189 fueron denegadas y 64 expedientes quedaron archivados. Asimismo, se registraron 1.082 recursos de alzada estimados y 35 concesiones adicionales por ejecución de sentencia. A fecha de cierre del ejercicio 2024, permanecían 9.361 expedientes pendientes de resolución por parte de la DGSJFP (Ministerio de Justicia, 2025).

Los datos muestran un crecimiento notable en el número de solicitudes durante los últimos años de vigencia de la Ley. Mientras que entre 2015 y 2018 las cifras anuales eran relativamente bajas (por ejemplo, 48 solicitudes en 2015 o 346 en 2018), en 2019 se alcanzaron 644 solicitudes, y en 2021 ya se superaron las 5.000. Este crecimiento se intensificó de forma notable en los años siguientes: 16.883 solicitudes en 2022, 27.479 en 2023, y un pico histórico de 107.598 solicitudes en 2024, seguido de otras 70.391 solicitudes en 2025.

4.4.2 Prorrogas y efectos jurídicos

Aunque inicialmente se planteó como un instrumento de carácter excepcional y con vigencia limitada, su aplicación se extendió mucho más allá del plazo original. El texto legal preveía inicialmente un período de tres años, es decir, hasta el 1 de octubre de 2018.

Sin embargo, mediante el Orden PRA/325/2018, de 15 de marzo, el plazo fue ampliado hasta el 1 de octubre de 2019. Posteriormente, Resolución de 13 de mayo de 2020, de la DGSFP, permitió a quienes habían presentado su solicitud a tiempo completar la documentación hasta el 1 de septiembre de 2021. En la práctica, el procedimiento continuó abierto incluso después de esa fecha, ya que muchos

expedientes se encontraban en fase de subsanación, digitalización o tramitación interna. A finales de 2024, todavía quedaban miles de casos pendientes de resolución, lo que demuestra que la aplicación de la Ley se prolongó de facto durante casi una década.

Estas prórrogas respondieron a la acumulación de expedientes, a la saturación del sistema notarial y a las dificultades técnicas y económicas que enfrentaban muchos solicitantes — especialmente aquellos que residían fuera de España o no contaban con medios suficientes para pagar traducciones, desplazamientos, tasas y exámenes. Además, el proceso coincidió con la pandemia de COVID-19 declarada en 2020, que paralizó durante varios meses la actividad administrativa en numerosos países y dificultó la obtención de documentos, la legalización y los trámites ante consulados.

Otro factor relevante fue el calendario restringido de los exámenes DELE y CCSE organizados por el Instituto Cervantes, que solo se ofrecen en fechas específicas y en sedes limitadas. Según datos del propio Instituto Cervantes, más de 192.000 candidatos sefardíes se presentaron al examen CCSE entre 2015 y 2021, con un pico de inscripciones en los últimos meses del procedimiento. En respuesta a la elevada demanda y a las restricciones de movilidad, el Instituto habilitó incluso convocatorias en línea en Estados Unidos y Canadá durante 2021, con el fin de no dejar sin opción a los solicitantes rezagados (Robertet Montesinos, 2022). Si bien las extensiones del plazo fueron necesarias para dar respuesta a esta demanda global, en la práctica no resolvieron todos los problemas del procedimiento. A finales de 2024, miles de expedientes seguían sin resolverse, lo que demuestra que el verdadero obstáculo no era solo el tiempo limitado, sino también la falta de medios humanos y tecnológicos, así como la complejidad del proceso probatorio. Por tanto, las prórrogas fueron una solución parcial ante un desafío estructural.

Estas cifras reflejan no solo el elevado interés que generó la Ley entre las comunidades sefardíes repartidas por el mundo, sino también la complejidad técnica y administrativa que supuso la gestión de un volumen tan alto de solicitudes en un tiempo limitado.

De acuerdo con el diario La Razón (2021), entre los países con más solicitudes destacan:

México: 22.020 solicitudes, de las cuales 11.675 fueron concedidas

Colombia: 13.502 solicitudes, con 6.013 concesiones

Venezuela: 13.455 solicitudes, con 6.484 concesiones

Argentina: 4.025 solicitudes, con 3.119 concesiones

Israel: 3.765 solicitudes, con 3.136 concesiones

Estados Unidos: 3.118 solicitudes

Panamá: 2.017 solicitudes

Turquía: 1.253 solicitudes

Ecuador: 1.322 solicitudes

Brasil: 934 solicitudes

Estos datos reflejan la amplitud geográfica de la diáspora sefardí y permiten observar que los países con mayor número de solicitudes coinciden en su mayoría con contextos económicos o políticos inestables. Esto sugiere que, más allá del vínculo histórico con España, muchos solicitantes vieron en esta oportunidad una vía para acceder a un pasaporte europeo, que ofrece mayores garantías jurídicas, libertad de movimiento y posibilidades de residencia o trabajo en otros países de la Unión Europea.

4.4.3 Testimonios de los solicitantes

Detrás de las cifras y decretos que definen la aplicación de la Ley 12/2015 se encuentran miles de historias personales marcadas por la ilusión, el esfuerzo económico y, en muchos casos, la decepción. A través de reportajes periodísticos y entrevistas directas a solicitantes, es posible conocer la dimensión humana del proceso y los desafíos reales que enfrentaron quienes aspiraban a recuperar el vínculo con sus raíces sefardíes.

Uno de los casos más representativos es el de Fernando Báez, un ciudadano caribeño que invirtió más de 10.000 dólares y dedicó innumerables horas a investigar sus raíces, reunir y traducir documentación para demostrar su descendencia sefardí. A pesar de haber presentado su solicitud a tiempo con ayuda de un bufete de abogados malagueño, su expediente quedó atrapado en la incertidumbre: “Es todo muy incierto después de haber gastado tanto dinero, solo queremos retornar a nuestras raíces”, afirmaba en una entrevista en El Confidencial.

Báez basaba su solicitud en un linaje que incluye apellidos tradicionalmente asociados al origen sefardí como Báez, Enríquez, García, Méndez o González y en una conexión ancestral con Rodrigo de Bastidas, mercader judeoconverso del siglo XVI. Su objetivo no era meramente obtener un pasaporte europeo, sino reconectar con una identidad histórica y familiar que consideraba propia.

Historias similares se repiten en numerosos países. Aunque en algunos, como México, Venezuela o Colombia el porcentaje de concesiones ronda el 50 %, en otros como El Salvador apenas supera el 1,5 %, lo que ha alimentado un fuerte sentimiento de frustración entre los solicitantes. En palabras de un especialista citado por El Confidencial, en los primeros años la mayoría de las solicitudes provenían de personas genuinamente interesadas en recuperar sus raíces culturales o históricas. Sin embargo,

con el tiempo, algunos profesionales y organizaciones comenzaron a ofrecer servicios poco transparentes, motivando a las autoridades a adoptar un enfoque más restrictivo.

Aun así, abogados especializados como Elías Bendahán sostienen que estos casos no justifican el endurecimiento general del procedimiento:

"Es cierto que ha habido mucho fraude, pero no es motivo para el actual cierre de puertas" (El Confidencial, 2021).

El problema se agravó en septiembre de 2021, cuando la DGSJF bloqueó sin previo aviso miles de solicitudes que estaban en fase de tramitación. Según el abogado José Cohen, no se trataba de expedientes rechazados, sino de solicitudes completas que no pudieron culminarse debido a un bloqueo masivo de la plataforma informática:

"No hablo de denegaciones, que es otra historia, sino de solicitudes que cumplen con todos los requisitos y que no pueden culminarse por el bloqueo masivo de la plataforma", denunció Cohen.

A finales de ese mismo año, a pesar de un plan de choque implementado por el Ministerio de Justicia, aún decenas de miles de solicitudes permanecían sin resolver, lo que refleja no solo la sobrecarga institucional, sino también el impacto emocional sobre quienes esperaban una resolución favorable.

Otro caso ilustrativo es el de Carlos, un solicitante residente en México que aún espera el reconocimiento de la nacionalidad española que considera legítima. A pesar de la incertidumbre, su visión es positiva:

"El conocimiento histórico que he adquirido sobre mi familia en este viaje al pasado ha valido la pena, independientemente del resultado", afirma con orgullo (La Razón, 2022).

Desde la Federación de Comunidades Judías de España, entidad clave en el proceso, también reconocen las dificultades:

"Es entendible la frustración de muchos solicitantes que aún no han recibido respuesta", admiten, señalando que "la pandemia ha generado varios problemas" y que el procedimiento "no es fácil" por "la desinformación acerca de los documentos probatorios". A pesar de ello, confían en que "no se produzca ningún colapso" (La Razón, 2022).

En resumen, los testimonios recogidos muestran un contraste evidente entre los objetivos restaurativos de la Ley y las vivencias reales de muchos descendientes de sefardíes. Para algunos, el proceso ha significado una reconexión con su historia familiar; para otros, una experiencia frustrante marcada por la burocracia, el gasto económico y la incertidumbre institucional.

4.4.4. Perfil y motivaciones de los solicitantes

Más allá de los números y los aspectos legales, el análisis del perfil de los solicitantes de nacionalidad española conforme a la LCNES 12/2015 permite comprender la dimensión humana y social del proceso. Los datos disponibles, junto con reportajes periodísticos y estudios parciales, permiten identificar ciertos rasgos comunes entre quienes decidieron acogerse a esta vía excepcional.

En primer lugar, se observa una importante presencia de profesionales jóvenes de entre 25 y 40 años, especialmente procedentes de América Latina. Según explicó la genealogista colombiana Rocío Sánchez en una entrevista para AFP, la mayoría de solicitantes que ella conoció eran “jóvenes, entre 25 y 35 años, y casi todos profesionales” (Cueto, 2019). Este dato sugiere que, para una parte significativa de los solicitantes, la motivación no era solo simbólica, sino también práctica: el pasaporte español, como documento de la Unión Europea, ofrece posibilidades de movilidad internacional, residencia legal en Europa y acceso a mejores oportunidades laborales y educativas.

En este sentido, la Ley 12/2015 fue percibida por algunos sectores de la diáspora sefardí, como una alternativa segura frente a contextos de inestabilidad política o económica. Países como Venezuela, Colombia o México, que figuran entre los principales emisores de solicitudes, atravesaban en los años de vigencia del procedimiento distintas crisis internas. Para muchos, la nacionalidad española representaba una oportunidad de obtener un “plan B” ante la incertidumbre, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad original.

No obstante, también existía un componente identitario y emocional entre los motivos de quienes iniciaron el proceso. Numerosos testimonios recabados en medios como El Confidencial o La Razón revelan que muchos solicitantes no buscaban únicamente un beneficio administrativo, sino una forma de reconectar con sus raíces sefardíes, redescubrir su historia familiar y reivindicar una identidad cultural perdida tras siglos de diáspora. La posibilidad de acceder a un reconocimiento oficial por parte del Estado español fue entendida, en estos casos, como un acto de reparación simbólica y de memoria histórica.

Por otro lado, el perfil de los solicitantes variaba significativamente según la región de procedencia. Mientras que en América Latina predominaban los profesionales jóvenes con recursos medios, en países como Israel, Marruecos o Turquía también hubo solicitudes de personas mayores o miembros de comunidades tradicionales sefardíes, para quienes la lengua ladina, las costumbres rituales o la genealogía familiar seguían siendo elementos vivos de su identidad.

En general, las motivaciones de los solicitantes fueron diversas y complejas. Para algunos, la Ley 12/2015 supuso una vía hacia un futuro más estable; para otros, una forma de honrar el pasado. Esta multiplicidad de razones demuestra que el impacto de la norma no puede medirse únicamente en términos jurídicos o numéricos, sino que debe

interpretarse también a la luz de las trayectorias personales, culturales y afectivas que movilizó.

Más allá de los datos jurídicos, procedimentales y estadísticos, la aplicación de la Ley 12/2015 activó un proceso más profundo de reconstrucción identitaria para muchas personas descendientes de sefardíes. Como analiza Nahón Serfaty (2024), la visibilidad del término “sefardí” aumentó notablemente en los medios de comunicación, en las redes digitales y en el discurso público, generando nuevas formas de reivindicación simbólica. No obstante, también se observó la aparición de fenómenos como la instrumentalización de la identidad sefardí o el uso oportunista del procedimiento de nacionalidad. Esta tensión entre memoria, identidad y utilidad jurídica mostró que el proceso no solo fue una cuestión legal, sino también social y cultural. La pregunta de fondo, entonces, no es solo cuántas personas obtuvieron el pasaporte, sino qué significado tuvo —y sigue teniendo— este reencuentro histórico para España y su diáspora.

En definitiva, la Ley 12/2015 no fue únicamente un gesto de reconocimiento histórico, sino también un catalizador del interés por la identidad sefardí en numerosos países. Sin embargo, su aplicación puso de relieve una serie de dificultades prácticas: problemas en la acreditación documental, retrasos en la tramitación de expedientes, costes elevados y cierta ambigüedad en la interpretación de los requisitos. Todo ello generó frustración entre parte de los solicitantes y cuestionó la accesibilidad real al procedimiento. A pesar de las prórrogas otorgadas y de ciertos esfuerzos de flexibilización, no todos pudieron acogerse a esta vía de recuperación de la nacionalidad.

Por tanto, es necesario valorar esta ley no solo por el número de concesiones, sino también por el grado en que realmente favoreció la reconstrucción. En conjunto, el análisis del impacto de la Ley 12/2015 pone de manifiesto una contradicción: por un lado, representó un paso importante en el reconocimiento simbólico de la diáspora sefardí; por otro, su aplicación práctica evidenció limitaciones y obstáculos en el desarrollo del procedimiento. En las conclusiones se valorará en qué medida la norma permitió alcanzar los objetivos históricos y sociales que se proponía el vínculo entre España y su diáspora histórica.

CAPÍTULO 5. Conclusiones y propuestas

A lo largo del presente trabajo se ha abordado un recorrido histórico y jurídico que culmina con la aprobación y aplicación de la Ley 12/2015, una norma excepcional en el ordenamiento español por su valor simbólico y su carácter reparador. En este capítulo final se recogen las principales conclusiones derivadas del análisis, tanto en términos jurídicos como humanos y políticos.

Este Trabajo de Fin de Máster ha tenido como objetivo analizar el largo camino recorrido desde la expulsión de los judíos sefardíes en 1492 hasta el reconocimiento de su derecho a la nacionalidad española mediante la Ley 12/2015. A través del estudio de los antecedentes históricos y legislativos, así como del procedimiento administrativo implantado, se ha pretendido valorar si esta ley ha supuesto un verdadero acto de reparación histórica.

A pesar de que la expulsión fue decretada hace más de cinco siglos, el vínculo de los sefardíes con España nunca desapareció. La lengua, la cultura y el recuerdo compartido han mantenido viva esa relación a lo largo del tiempo.

En 1992, con motivo del quinto centenario de la expulsión, el Rey Juan Carlos I realizó un gesto simbólico de reconciliación, reconociendo públicamente el error histórico y mostrando respeto a las comunidades sefardíes. No obstante, la derogación formal del Edicto de Granada ya se había producido en 1969, mediante el Decreto 2621/1969, aprobado bajo el régimen franquista.

Aunque tardía, la aprobación de la Ley 12/2015 representa un paso significativo hacia la reparación histórica. Demuestra que un Estado democrático es capaz de mirar hacia su pasado con honestidad y corregir, en la medida de lo posible, sus errores históricos.

Durante siglos, los sefardíes fueron «españoles sin patria»: conservaban el idioma, los apellidos, las costumbres y el afecto por una tierra que los había rechazado. La Ley 12/2015 no solo ofreció un camino legal hacia la nacionalidad, sino que también cerró una herida histórica, devolviendo la dignidad y el reconocimiento a quienes nunca dejaron de sentirse españoles.

La ley, con todos sus desafíos administrativos y limitaciones, representa un símbolo poderoso de reconciliación. No basta con ofrecer ciudadanía: se trata de devolver a los descendientes de los expulsados su lugar legítimo como miembros de pleno derecho de la sociedad española.

No obstante, el procedimiento previsto en la Ley 12/2015 no fue igualmente accesible para todos los solicitantes. La complejidad probatoria, los costes y los plazos limitados afectaron especialmente a quienes residían lejos de España o no contaban con recursos suficientes.

Esta experiencia pone de manifiesto la necesidad de diseñar mecanismos de reparación que, además del valor simbólico, aseguren una implementación justa, efectiva y equitativa.

A partir del análisis realizado, se proponen algunas medidas de mejora para futuras iniciativas similares:

- Crear mecanismos permanentes o que se activen de forma periódica, para que los descendientes de sefardíes puedan solicitar la nacionalidad sin depender de plazos tan cortos.

- Hacer que los requisitos sean más sencillos y asegurar ayuda desde las instituciones para las personas que no tienen recursos suficientes o conocimientos técnicos.

- Reforzar los medios en consulados y notarías para evitar saturaciones y facilitar el acceso desde fuera de España.

- Dar más importancia a la parte educativa y cultural, no solo al trámite legal, para mantener vivo el vínculo entre España y las comunidades sefardíes.

Esto se puede traducir, por ejemplo, en introducir más contenidos sobre la historia sefardí en la educación, apoyar proyectos culturales o conservar la memoria en lugares históricos. Así, el proceso tendría también un valor simbólico y social, no solo administrativo.

Durante esta investigación, constaté que muchas personas desconocen quiénes son los sefardíes o su relación con España. Este vacío histórico-cultural refuerza la importancia de que las políticas reparadoras vayan acompañadas de acciones educativas duraderas.

Que este precedente sirva como ejemplo: los actos de reparación no deben esperar quinientos años, y las democracias deben estar atentas no solo a construir el futuro, sino también a hacer justicia con su pasado

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- 1) Defeses, E. (2022, 10 de diciembre). Quema de libros: La frase profética (siempre actual) de Heinrich Heine. Marom Connect. <https://maromconnect.com/quema-de-libros-la-frase-profetica-siempre-actual-de-heinrich-heine/>
- 2) Fernández Luzón, A. (2021, 20 de enero). Los libros que prohibía la Inquisición. La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/edad-moderna/20210120/6184272/libros-prohibidos-inquisicion.html>
- 3) Luan J. R. Villarías-Robles, Antonio Rodríguez-Ramírez, José Antonio López-Sáez, Sebastián Celestino-Pérez y Ángel León. The location of Tartessos: A fresh case for the reliability of Avienus' Ora maritima. Frontiers in Marine Science. <https://www.frontiersin.org/journals/marine-science/articles/10.3389/fmars.2024.1379920/full>
- 4) Tribunal Constitucional. (1987, 7 de julio). Sentencia 115/1987. <https://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/847>
- 5) Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Social. (2025, 4 de febrero). Sentencia nº 226/2025 (Recurso nº 2450/2024). ECLI: ES:TSJPV:2025:435. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f936a4471faf155ea0a8778d75e36f0d/20250317>
- 6) Gómez Jiménez, A., & Giménez Rodríguez, S. E. (2024). Evolución de la legislación de extranjería desde 1976 hasta 2023, análisis desde la óptica del trabajo social. European Public & Social Innovation Review, 9, 1–23. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-1366>
- 7) Defensor del Pueblo. (2021). La situación de los derechos de los inmigrantes en España. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf
- 8) Amnistía Internacional. (2024). España: Amnistía Internacional pide que no se prive de libertad a las personas por motivos migratorios. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-amnistia-internacional-pide-que-no-se-prive-de-libertad-a-las-personas-por-motivos-migratorios/>

9) Pérez-Bustamante de Monasterio, J. (2016, 25 de enero). Concesión de la nacionalidad española a los judíos sefardíes originarios de España: una visión histórico-jurídica. Club Liberal Español. Recuperado de <https://clubliberal.org/estudios/cles/concesion-de-la-nacionalidad-espanola-a-los-judios-sefardies-originarios-de-espana/>

10) Zorzetto, S. (2021). El principio lex specialis: una explicación crítica. Revista de Derecho Privado, (46), 23–61. <https://doi.org/10.18601/01234366.46.02>

11) Dirección General de los Registros y del Notariado. (2015). Instrucción de 29 de septiembre de 2015, sobre la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Boletín Oficial del Estado, (234), 88635–88652. [https://www.boe.es/eli/es/ins/2015/09/29/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ins/2015/09/29/(1))

12) Ministerio de Justicia. (2025). Estadísticas y datos básicos de los procedimientos de nacionalidad. Gobierno de España. <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/nacionalidad/estadisticas-datos-basicos>

13) Robertet Montesinos, P. (2022). El Instituto Cervantes y las pruebas para la nacionalidad española para sefardíes. En El español en el mundo 2022 (pp. 1–18). Instituto Cervantes. https://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2022/pdf/espanol_en_el_mundo_2022.pdf

14) Cueto, J. C. (2019, 8 de octubre). España y los judíos sefardíes: quién se beneficia de la decisión de ofrecer la nacionalidad a esta comunidad. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49972335>

15) Nahón Serfaty, I. (2024). Sefaradíes sospechosos y ciudadanía simbólica: imaginarios, políticas y disputas en torno al pasado. Meldar. Revista internacional de estudios sefardíes, 5, 27–47. <https://doi.org/10.46661/meldar.9578>



ANEXO I. RELACIÓN DEL TRABAJO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030.

Grado de relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos de Desarrollo Sostenibles		Alto	Medio	Bajo	No Procede
ODS 1.	Fin de la pobreza.				
ODS 2.	Hambre cero.				
ODS 3.	Salud y bienestar.				
ODS 4.	Educación de calidad.		X		
ODS 5.	Igualdad de género.			X	
ODS 6.	Agua limpia y saneamiento.				
ODS 7.	Energía asequible y no contaminante.				
ODS 8.	Trabajo decente y crecimiento económico.		X		
ODS 9.	Industria, innovación e infraestructuras.				
ODS 10.	Reducción de las desigualdades.	X			
ODS 11.	Ciudades y comunidades sostenibles.			X	
ODS 12.	Producción y consumo responsables.				
ODS 13.	Acción por el clima.				
ODS 14.	Vida submarina.				
ODS 15.	Vida de ecosistemas terrestres.				
ODS 16.	Paz, justicia e instituciones sólidas.	X			
ODS 17.	Alianzas para lograr objetivos.		X		

Descripción de la alineación del TFG/TFM con los ODS con un grado de relación más alto.



ODS 10: Reducción de las desigualdades

Este trabajo se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la Agenda 2030 de la ONU, en particular con el ODS 10: Reducción de las desigualdades, al analizar una medida legislativa orientada a reparar una injusticia histórica y a reconocer los derechos de una comunidad tradicionalmente discriminada, como es la sefardí.



ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Asimismo, guarda relación con el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, al abordar el fortalecimiento del Estado de derecho y la justicia histórica mediante el reconocimiento legislativo y el acceso a la nacionalidad. En conjunto, este estudio pone de manifiesto cómo el Derecho puede actuar como una herramienta eficaz de reparación simbólica y de promoción de sociedades más justas e inclusivas.