

**Javier de Lucas**

**Un funeral anunciado.**

**La última vuelta de tuerca de las políticas migratorias y de asilo europeas**

Diciembre de 2025.

### **Un funeral con premeditación**

El 9 de diciembre de 2025 se certificó la defunción del débil pacto europeo de migración y asilo, aprobado por el europarlamento en abril de 2024, después de que la presidencia española del segundo semestre anterior obtuviera in extremis un acuerdo de mínimos. Recordaré que, en vísperas de esa aprobación, más de 160 ONGs -incluidas las más importantes en el campo de migraciones y asilo- publicaron un manifiesto subrayando sus déficits y solicitando que se corrigieran, bajo el lema común de exigir "Un pacto con derechos"<sup>i</sup>. Pues bien, apenas aprobado el pacto (un complejo conjunto de instrumentos jurídicos que no debían entrar en vigor en su totalidad sino hasta dos años después), ese nuevo marco migratorio y de asilo europeo fue impugnado en la famosa Carta de los 15<sup>ii</sup>: el 15 de mayo de 2024, 15 gobiernos europeos, tras argumentar que los europeos vivimos un aumento "insostenible" de las "llegadas irregulares de inmigrantes", y sostener que "la UE y sus Estados miembros deberían mejorar su contribución a unas asociaciones igualitarias, constructivas y amplias con países clave, especialmente a lo largo de las rutas migratorias, cambiando nuestro enfoque de la gestión de la migración irregular en Europa al apoyo a los refugiados, así como a las comunidades de acogida en las regiones de origen", pidieron a la Comisión que la UE optara por un modelo de externalización del control migratorio y de asilo. Así, apostaban por "mecanismos de centros de retorno" fuera del espacio europeo, "a los que los retornados podrían ser trasladados mientras esperan su expulsión definitiva". Asimismo, proponían enviar a los solicitantes de asilo a un "tercer país alternativo seguro", y completar allí el proceso para aliviar la presión sobre las autoridades nacionales. Un concepto, este de "país seguro", que ha sido objeto de reformulación hasta extremos muy discutibles. La propuesta fue recibida favorablemente por von der Leyen, como se pudo apreciar en su discurso de candidatura para su segundo mandato en la Comisión<sup>iii</sup>.

Como decía, año y medio después el Consejo de Ministros de Justicia e Interior (JAI) celebrado el 9 de diciembre de 2025 ha oficiado el funeral por este Pacto<sup>iv</sup>, al sancionar oficialmente la opción por el modelo Meloni (con la única oposición del gobierno de España, representado por el ministro Marlaska), tozudamente apoyado por el supuesto gobierno socialdemócrata danés que, expresamente, ya se había quedado al margen del Pacto migratorio y de asilo europeo. Todo ello muestra, como ha evidenciado Gemma Pinyol en una monografía de consulta obligada<sup>v</sup>, la creciente influencia del paradigma de securitización.

Esta opción supone también, en no poca medida, el cierre de un debate sobre política migratoria, utilizado en España (como en la UE y en casi en todo el mundo) por todos los partidos políticos, como un ariete electoral, pero con singular extremismo por parte de la derecha, que insiste en cometer el error de utilizar el mismo marco ideológico de la extrema derecha (lo hace von der Leyen

y lo repite aquí el PP). Un debate en el que se remachan una y otra vez desde hace más de cuarenta años los mismos tópicos, especialmente en punto a las propuestas sobre los derechos que hay que reconocer a los inmigrantes, con el corolario de la barrera de acceso a la ciudadanía que, no olvidemos, es lo que nos convierte en sujetos plenos de derechos, como a duras penas ocultaba la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, bajo esa dicotomía.

Es evidente el punto de inflexión que vivimos hoy en toda Europa en materia de política migratoria y de asilo: basta con leer las propuestas que han avanzado la mayoría de los partidos de derecha tradicional. Así lo ha hecho también en España el PP<sup>vi</sup>, con un programa centrado en la imagen de mano dura, expulsiones, insistencia en los fobotipos que vinculan inmigración y delincuencia y que se condensaría en lemas como "la nacionalidad española no se regala, se merece" o "no se pueden convertir barrios enteros en lugares irreconocibles de nuestro país"<sup>vii</sup>. Punto por punto, es la misma propuesta defendida por VOX. Así, en mayo de este año 2025, la portavoz parlamentaria de Vox, la diputada Pepa Millán, defendió que "la nacionalidad no puede ser en ningún caso un regalo" y, por otra parte, el líder de Vox, Santiago Abascal, ha insistido reiteradamente en la necesidad de que "que nuestras calles sigan siendo y pareciendo calles de España"<sup>viii</sup>.

Bajo la apariencia de "nuevas propuestas", este modelo de política migratoria contiene un conjunto de ideas y propuestas que no sólo son muy viejas, sino poco adecuadas al contexto en el que vivimos y, añadiré, de escaso fundamento constitucional, tanto por lo que se refiere a España como a la propia UE. Son políticas que dejan ver por sus costuras tres ejes del discurso migratorio y también del furor en el desmantelamiento del derecho de asilo: racismo, la xenofobia y la explotación de seres humanos. Por eso, sigo reteniendo el preciso dictum de Bauman -la *industria del desecho humano*- junto al de Mbembé (la política migratoria y de asilo como *necropolítica*) y al grito de Francisco (el pecado de la indiferencia ante el trato inhumano a inmigrantes y refugiados). Así, se evidencia un preocupante desconocimiento, si no incluso una renuncia a las exigencias del Estado de Derecho plasmadas aún en la legalidad vigente, por ejemplo, en materia de expulsiones o de arraigo<sup>ix</sup>, e inciden en la hipérbole sobre la presencia en España y en Europa de ciudadanos extranjeros, en particular, de inmigrantes y aspirantes a refugiados que proceden de África, Asia y América latina<sup>x</sup>.

En lo que sigue, quiero discutir un argumento que no ha merecido apenas atención, pese a que a mi juicio en él se condensa el contrato social y político que se ofrece a los inmigrantes: el acceso a la ciudadanía y con ello a la condición plena de sujeto de Derecho y de sujeto político. Si escojo esta cuestión, precisamente en la hora en que se oficia el funeral, no es por gusto por la paradoja, sino porque sigo convencido de que el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía es el emblema del modelo de contrato social y político que deberíamos ofrecer, en un mundo en el que las migraciones son un hecho social constitutivo, ineliminable, y nuestras sociedades son crecientemente plurales, también debido a ese fenómeno. Son realidades, insisto, hechos sociales, que nos obligan a reconocer que el tópico según el cual sólo tiene derecho a ser ciudadano quien ha nacido como tal, es insostenible. Frente a la concepción de la ciudadanía como un santuario, una condición a preservar para los que somos ciudadanos por nacimiento, y que sólo excepcionalmente se puede ofrecer a

otros, tras pasar por un largo y complejo proceso, se impone a mi juicio una noción de ciudadanía abierta y accesible mediante procedimientos sencillos, para todo el que pruebe la voluntad de adquirirla y ejercerla en condiciones de igualdad<sup>xii</sup>. Y esa, mal que les pese, es la clave para otra política migratoria que resulte eficaz y no ponga en cuestión la cohesión social.

### **La inalcanzable ciudadanía.**

Recordaré que, en España, el acceso a la ciudadanía viene condicionado por un sistema de acceso a la nacionalidad que, además de un requisito temporal de residencia previa y continuada, exige la demostración de integración y buena conducta cívica, que se acredita mediante exámenes de conocimientos constitucionales y socioculturales y del idioma español (cuando no es la primera lengua), así como la ausencia de antecedentes penales. Es, a mi juicio, un conjunto desproporcionado de exigencias, como trataré de mostrar<sup>xiii</sup>.

1. El primero de los requisitos de acceso a la nacionalidad, tal y como se recoge en la mayoría de los ordenamientos, es el de haber cumplido con un plazo temporal de residencia estable y legal. Me parece razonable exigirlo, aunque considero desmesurado el plazo de 10 años (porque hoy día es excesivo respecto a las condiciones de un mundo como el nuestro, en el que la movilidad es un rasgo básico). Por eso, he defendido y defiendo el establecimiento de un plazo más breve, entre 3 y 5 años, que me parece suficientemente acreditativo de la voluntad de residencia estable. Añadiré que los beneficios que se atribuyen hoy a quienes proceden de países hispanoamericanos, en lo relativo al acortamiento temporal de los plazos de residencia, constituyen una discriminación que puede llegar a considerarse justificada histórica y culturalmente.
2. El segundo requisito que se suele proponer y con el que, sin embargo, estoy en profundo desacuerdo, es el que se concreta en los test de “integración”, como medio para demostrar el conocimiento de la legalidad constitucional y de la cultura española (sic), incluidas nuestras costumbres, que ya operan en materia de acceso a la residencia. Veamos su crítica.
  - 2.1. Por lo que toca al requisito de conocimiento de la legalidad constitucional<sup>xiv</sup>, hay que insistir en que parte de un equívoco bien conocido, el que equipara conocimiento y práctica: conocer la ley no es garantía de cumplirla. De hecho, un aforismo bien conocido reza, en sentido contrario, que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento. Y, como se suele subrayar en criminología, los delincuentes más hábiles conocen al dedillo la legislación penal. En realidad, detrás de esta exigencia yace una concepción que pone bajo sospecha de delincuencia a todo aquel que no tiene la condición de español (en realidad, no a todos los extranjeros, sino a los inmigrantes que no proceden de un país de la UE), so pretexto de que, al no haber nacido aquí, no conocen la ley. Lo importante, claro, es que ese planteamiento supone la inversión del principio de inocencia y de libertad, conforme al cual a todos se nos presupone que actuamos conforme a la ley, hasta que un juez, mediante sentencia firme, dicte que la hemos violado. Por eso, suscribo la tesis de que a un inmigrante no se le debe exigir en punto a la legalidad constitucional lo que no se exige a un español: aquí lo que debe imperar, insisto, es el principio

liberal de la presunción de cumplir con la legalidad, sólo desvirtuable mediante una sentencia firme que dicte que se ha infringido. ¿O es que los españoles de nacimiento llevan consigo en su ADN un plus de conocimiento de la Constitución y las leyes y de lo que se llama la cultura española que, por cierto, es muy plural e incluso contradictoria? Valga como ejemplo un pequeño experimento que durante años he propuesto al público de conferencias y coloquios: someterse a un test de tres preguntas sobre la Constitución. Puedo asegurarles que el resultado es que más del 90% suspendería ese test. Eso sí, la diferencia es que quienes han nacido españoles no perderían la nacionalidad al no superar ese test, lo que comporta reconocer que, para los nacidos españoles, la nacionalidad es un regalo que no han necesitado merecer. Lo que sí es recomendable, tanto para los españoles como para los que no lo son, es la promoción del conocimiento básico de la Constitución y las leyes, junto al conocimiento básico del reconocimiento y de la garantía de los derechos humanos y las obligaciones que ello comporta, lo que, por cierto, es el contenido de lo que conocemos como "educación para la ciudadanía". Algo parecido se debería ofertar y de forma gratuita a todos los inmigrantes, al menos a los residentes legalmente en nuestro país.

2.2. En cuanto al argumento de la necesidad de comprobar la integración cultural, el conocimiento de costumbres o prácticas culturales, una condición vigente en no pocos países y que aquí hemos copiado hasta la desmesura (por ejemplo, con leyes autonómicas de "identidad propia", cuyo conocimiento se supone que da puntos a los inmigrantes), no me parece condición exigible. Lo que es verdaderamente el núcleo de la cuestión tiene poco que ver con el conocimiento cultural que se acredita en un test, porque de lo que se trata no es tanto de conocer la costumbre de irse de cañas y tapas, sino del respeto a las costumbres o prácticas culturales de los demás. Por eso, es falaz al tópico de que los que llegan deben abandonar sus costumbres y hacer suyas las nuestras, "lo nuestro". Lo realmente exigible no es el conocimiento ni la práctica de "lo nuestro", sino el respeto a las prácticas y costumbres de los otros, las nuestras y las de todos, siempre -eso sí- que no dañen los bienes jurídicos (los derechos) de terceros. Aceptaré el importante matiz de que resulta aconsejable, sí, que se conozcan las prácticas y costumbres del lugar que uno habita, pero eso no obliga a hacerlas propias, sino que obliga a respetar esas costumbres y prácticas, como las de cualquiera. Porque en materia de prácticas y costumbres culturales, sólo es exigible lo que impone o prohíbe la ley. Y lo es para todos, españoles y extranjeros. En lo demás, libertad.

Lo que quiero decir con todo ello es que eso de "estar integrado", es mucho más complejo de lo que nos dicen esas propuestas migratorias del PP, e incluso la legalidad vigente. En primer lugar, porque la integración (salvo que hablemos de asimilación impuesta y exijamos la aculturación, el abandono de la cultura propia por parte de quien llega a un lugar distinto del de su origen) es un proceso en el que caben muchas idas y vueltas: por ejemplo, es perfectamente posible no querer abrazar para sí las prácticas y costumbres del lugar después de

haberlas conocido, e incluso abandonarlas después de haberse sumado a ellas durante un tiempo para demostrar esa voluntad de “integración”, sobre todo si se ha constatado que lo que a uno le han vendido como condición de integración no es suficiente para vivir en igualdad de derechos. Además, eso de la integración es un proceso recíproco, no unilateral. No se trata de que “ellos” se integren en “lo nuestro”, porque no hay relación unidireccional: cuando dos se encuentran, cambian los dos, y de lo que se trata es de negociar mutuamente las condiciones de convivencia. Segundo, y fundamental, porque como he reiterado, salvo el cumplimiento de las leyes y, como diré enseguida, una competencia lingüística básica, nada más debe ser exigible bajo sanción, para adquirir la condición jurídica de ciudadano y tampoco, a mi juicio, la de vecino. En definitiva, la mejor definición que conozco de integración es la de vivir en condiciones de igualdad.

2.3. Eliminado, pues, el requisito del conocimiento de la legalidad constitucional y de las costumbres y cultura del país, a mi juicio sólo hay una segunda condición exigible para el acceso a la nacionalidad, junto al plazo temporal de residencia: acreditar un conocimiento suficiente de la lengua, porque sin un dominio básico de la lengua es muy difícil convivir de modo efectivo<sup>xiv</sup>. Por cierto, la inmensa mayoría de los inmigrantes se esfuerzan en ello y con buenos resultados, aunque parece aconsejable ofrecer, como de hecho se hace, cursos de aprendizaje. Cabe plantear una cuestión: habida cuenta de que en nuestro país existen en varias Comunidades Autónomas dos lenguas oficiales y una de ellas es definida como propia, ¿qué lengua hay que exigir? Mi respuesta es sencilla: aquella cuyo conocimiento es un derecho y deber de todos los españoles, el español. En el caso de las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales (y una de ellas considerada propia), entiendo que el requisito lingüístico como exigencia para el acceso a la nacionalidad se debe entender cumplido con el conocimiento del español, sin perjuicio de que se pueda considerar un mérito relevante el conocimiento de la lengua propia. Pero ese conocimiento de la lengua propia no puede elevarse a la condición sine qua non para el acceso a la nacionalidad, a la ciudadanía, por la sencilla razón de que la nacionalidad y la ciudadanía es la española. Las exigencias que quieren imponer a ese respecto partidos independentistas supremacistas como Junts (en su versión del acuerdo de cesión de competencias migratorias a Cataluña que espero que no sea la suscrita por el gobierno), o Aliança Catalana, esto es, condicionar no ya el acceso a la ciudadanía, sino incluso la entrada de inmigrantes en Cataluña a su conocimiento de la lengua catalana, son a mi juicio inconstitucionales, porque sólo tendrían cabida si Catalunya fuera un Estado, o si el nuestro fuera un modelo confederal estricto: ninguna de las dos hipótesis tienen cabida en el marco constitucional vigente.

### **Coda sobre las consecuencias negativas del actual modelo europeo**

Este modelo demediado de contrato social y político, tiene importantes consecuencias negativas, para el conjunto de la UE y también para nuestro país. Ante todo, porque ahonda en el detrimento del prestigio de la función de la UE

como soft power en el orden global<sup>xv</sup>, una condición que había logrado en buena medida merced al hecho de ser primer agente internacional de ayuda humanitaria y de cooperación en desarrollo. Pero es que incluso merma su potencia comercial, en términos de egoísmo racional, ya que implica un verdadero suicidio demográfico, con obvias consecuencias laborales, económicas y de financiación.

El resultado es que Europa se aleja cada vez más de los socios potenciales en el sur global (cada vez más necesarios, ante la evidencia de la posición hostil de los EEUU de Trump), al reforzar el estereotipo de Europa como potencia encastillada, egoísta, neocolonial. Europa desdibuja su atractivo como modelo de sociedad libre, defensora de la democracia liberal y de la legalidad internacional, para asimilarla a la condición de vasallaje del imperio americano de Trump. El racismo y la xenofobia contra inmigrantes y asilados (lo de “racismo migratorio” se queda corto), con su tendencia creciente a las medidas extremas de deportación y externalización (deportaciones, campos de concentración, incluso “indefinida” en terceros países presentados como seguros, sin reparar en su condición de dictaduras), erosiona gravemente los logros del modelo europeo, de la libertad de circulación de residentes al mercado interior (sobre todo como mercado laboral igualitario, no fragmentado), de su política social, que había configurado un Estado de bienestar envidiado en el mundo.

Si hay un alma europea a reivindicar, reside en ese núcleo de defensa de la igualdad de derechos y libertades, del Estado de Derecho, de la democracia liberal y de las políticas sociales. La encrucijada en que vivimos nos ofrece - recordemos a Hölderlin- la oportunidad para salvarla, y eso sólo será posible si no nos encastillamos en el privilegio para los europeos de *souche* y nos abrimos a compartirla con aquellos que son atraídos por ella y quieren trabajar con nosotros en condiciones de igualdad de derechos y deberes, y así, en lugar de abandonarla, hacerla mejor.

---

<sup>i</sup> El manifiesto de esas ONGs puede consultarse en <https://picum.org/blog/81-civil-society-organisations-call-on-mepps-to-vote-down-harmful-eu-migration-pact/>.

Recomiendo la lectura de la excelente crónica de Ludovic Lamant para Mediopart acerca de las votaciones en el Parlamento europeo: [https://www.infolibre.es/mediapart/parlamento-europeo-aprueba-escasa-mayoria-polemico-pacto-migratorio-da-alas-ultraderecha\\_1\\_1763961.html](https://www.infolibre.es/mediapart/parlamento-europeo-aprueba-escasa-mayoria-polemico-pacto-migratorio-da-alas-ultraderecha_1_1763961.html). Tras la aprobación, se multiplicaron los análisis críticos: cfr. por ejemplo el informe final sobre el pacto, publicado por el European Council on Refugees and Exile (ECRE) (<https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/11/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-ES-FINAL.pdf>); el de la red europea del servicio de jesuitas sobre refugiados (JRS) (<https://sjme.org/wp-content/uploads/2024/04/2024.04.10-Joint-Statement-Pact-vote-ES.pdf>); o, en España, el de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>). Por mi parte, publiqué un análisis crítico en la revista *Pensamiento crítico*: <https://www.pensamientocritico.org/nuestro-waterloo-argumentos-criticos-y-propuestas-ante-el-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>.

---

<sup>ii</sup> Cfr. la noticia en <https://es.euronews.com/my-europe/2024/05/16/15-paises-de-la-ue-piden-la-externalizacion-de-la-politica-de-migracion-y-asilo>. Encabezados por Dinamarca, suscribían la carta los gobiernos de Bulgaria, la República Checa, Estonia, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía y Finlandia.

<sup>iii</sup> [https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029\\_es](https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029_es).

<sup>iv</sup> Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2025/12/09/>.

<sup>v</sup> *La securitización de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (1999-2024)*, Tirant 2025

<sup>vi</sup> Las diferencias entre los programas de Vox y el PP en materia de política migratoria son ahora muy escasas: básicamente se centran en que el PP no habla de “reemigración”, ni impone expulsiones colectivas, y respecto a los menores inmigrantes no acompañados acepta una redistribución desde Canarias (y Ceuta y Melilla) a las diferentes CCAA, aunque eso sí, con otros criterios que los del gobierno de Sánchez. Además, el PP acepta el Pacto europeo de migración y asilo y propone el refuerzo de FRONTEX. El PP no excluye la posibilidad -excepcional- de procesos de regularización y tampoco se opone absolutamente al procedimiento de arraigo, aunque con un marco jurídico más estricto que el que está vigente. Me parece interesante el informe de Montse Hidalgo y J. Antonio Alvarez, publicado en *El País*, el 18 de octubre, con el título “¿A cuántos extranjeros en España afecta el plan del PP? Así es el status de siete millones de personas en España”, basado en datos del INE y del Observatorio Permanente de la Inmigración. Cfr. <https://elpais.com/espana/2025-10-18/a-cuantos-extranjeros-afecta-el-plan-del-pp-asi-es-el-estatus-de-siete-millones-de-personas-en-espana.html>.

<sup>vii</sup> Vid: <https://www.pp.es/actualidad/articulos/feijoo-propone-reforzar-los-requisitos-para-que-un-inmigrante-adquiera-la-nacionalidad-la-nacionalidad-espanola-no-se-regala-se-merece/>.

<sup>viii</sup> La portavoz de Vox hizo esta afirmación a propósito de la reforma del reglamento de extranjería, en mayo de este año. Así la recogía *El Diario Vasco*: [https://www.diariovasco.com/sociedad/sucesos/nacionalidad-puede-ningun-regalo-20250520124508\\_6.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariovasco.com%2Fsociedad%2Fsucesos%2Fnacionalidad-puede-ningun-regalo-20250520124508-vi.html](https://www.diariovasco.com/sociedad/sucesos/nacionalidad-puede-ningun-regalo-20250520124508_6.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariovasco.com%2Fsociedad%2Fsucesos%2Fnacionalidad-puede-ningun-regalo-20250520124508-vi.html).

<sup>ix</sup> La frase de Abascal ha sido recogida por los medios en diferentes ocasiones. Por ejemplo, en *Onda Cero*, en agosto de este año: [https://www.ondacero.es/noticias/espana/abascal-defiende-que-espana-debe-proteger-identidad-porque-alandalus-calles-deben-parecer-espana\\_2025080868961f5351d2460c80751236.html](https://www.ondacero.es/noticias/espana/abascal-defiende-que-espana-debe-proteger-identidad-porque-alandalus-calles-deben-parecer-espana_2025080868961f5351d2460c80751236.html).

<sup>x</sup> Para referirme sólo al arraigo, recordaré que hoy existen tres vías a través de las cuales los inmigrantes pueden acceder a la residencia por arraigo: la familiar (basado en un vínculo con un ciudadano español), la social (basado en el empleo y/o medios económicos) y el arraigo “formativo” creado en 2022 y que, a partir del nuevo Reglamento de extranjería (RD 1155/2024) ha pasado a denominarse arraigo socio-formativo (que exige un informe de “integración social” y la continuidad en el proceso de formación, por dos años): esta modalidad, hoy, da pie a más de 70000 permisos de residencia, entre los más de 350.000 permisos por arraigo, es decir, un 20%. Cada una de ellas establece requisitos propios en cuanto al plazo previo de residencia que hay que acreditar, los vínculos (familiares o de formación) y la demostración de empleo o de medios económicos. A este respecto me parece ilustrativo el informe

<sup>x</sup> La estadística muestra que en España residen hoy, aproximadamente, nueve millones y medio de extranjeros. De ellos, casi tres millones llegaron después de la pandemia, esto es, en apenas cuatro años. Siete millones de esos extranjeros no tienen nacionalidad

---

española, pero su status es muy diferente pues, junto a los ciudadanos comunitarios que en rigor no debemos llamar extranjeros (algo más de dos millones), se encuentran los ciudadanos extracomunitarios con permisos de residencia (de los que casi un millón setecientos mil tienen permiso de residencia de larga duración y un millón seiscientos mil cuentan con permiso de residencia temporal o de protección internacional), a los que hay que sumar quienes están pendientes de la solicitud de asilo (, los solicitantes de asilo, los estudiantes y los inmigrantes en situación irregular, cuyo número es difícil de establecer por razones obvias, pero se calcula superior al medio millón. Como es sabido, el Congreso registró una iniciativa legislativa popular para la regularización de estos últimos, que se encuentra hoy paralizada.

<sup>xii</sup> Son tesis que he defendido en diferentes trabajos sobre la cuestión del acceso de los inmigrantes a la nacionalidad y a la ciudadanía, escritos a lo largo de veinticinco años. Por ejemplo, “Inmigración y ciudadanía: invisibilidad, presencia, permanencia”, *Anales Catedra Francisco Suárez*, 2003, nº 37, pp. 81-103, <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1087/1285>; también, “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa multicultural”, *EIKASIA*, nº 4, 2006, pp.1-19, <https://old.revistadefilosofia.org/ciudadania.pdf>, o “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 13, 2006, <https://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf>; más recientemente, “Negar la política, negar sus sujetos y sus derechos: las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36, 2017, <https://turia.uv.es/index.php/CEFD/article/view/11217/pdf>, o “Sobre migraciones y Constitución: extranjeros e inmigrantes en la Constitución española de 1978”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, nº 11, 2018, pp. 99-112, <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/271>.

<sup>xiii</sup> Todo ello no quiere decir que el número de extranjeros que acceden a la nacionalidad española sea particularmente bajo, en términos absolutos. En los últimos 15 años, entre 2009 y 2024 han obtenido la nacionalidad por residencia más de dos millones de personas. Pero hay que subrayar que más de la mitad (55%) procedían de países latinoamericanos incluidos en la categoría de “Iberoamérica plus”, que permite solicitar la nacionalidad tras dos años de residencia legal y continuada en el país.

<sup>xiv</sup> Insisto en que no hablo aquí de la situación jurídica de los ciudadanos de la UE residentes en España que, a todos los efectos, no son extranjeros y tienen reconocido el ejercicio de derechos políticos: conforme al artículo 22.1 del TFUE, tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residen, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Sobre las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, es necesario tener en cuenta la [Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994](#), del Consejo y la [Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993](#), también del Consejo. Por lo que se refiere a los inmigrantes, hay que reconocer que la Constitución propicia el establecimiento de un sistema de reciprocidad, que, sin embargo, en la práctica tiene una utilidad reducida para la mayor parte de los inmigrantes residentes legales en España. Sobre ello, puede verse J de Lucas, 2018: “Sobre migraciones y Constitución: extranjeros e inmigrantes en la Constitución española de 1978”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, nº 11, 2018, pp. 99-112, <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/271>.

<sup>xv</sup> El programa del PP no exige un nivel de máximos respecto al requisito lingüístico, pues propone un B2 como suficiente.

---

<sup>xv</sup> Cfr. el clásico de Anu Bradford, *The Brussels effect, how the EU rules the world*, Oxford, 2020.