

6/6/2016

## AUDIENCIA NACIONAL

### Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN TERCERA

**Núm. de Recurso:** 0002639/2014  
**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
**Núm. Registro General:** 05643/2014  
**Demandante:** D. ~~SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN~~  
ASENCIO  
**Procurador:** D<sup>a</sup>. MARÍA LOURDES AMASIO DÍAZ  
**Letrado:** D. ANDRÉS JULIO LÓPEZ RODRÍGUEZ  
**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO

### SENTENCIA N<sup>o</sup>:

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D. FRANCISCO DÍAZ FRAILE  
D<sup>a</sup>. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO  
D<sup>a</sup>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a veintiseis de mayo de dos mil dieciséis.

Visto el recurso contencioso-administrativo que ante esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y bajo el número 2639/2014, se tramita a instancia de D. ~~SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN~~, representado por la Procuradora D<sup>ña</sup>. María Lourdes Amasio Díaz, y asistido por el Letrado D. Andrés Julio López Rodríguez, contra Resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 23-5-2014 denegatoria de la nacionalidad por

residencia y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

1.- La parte indicada interpuso en fecha 3/12/2014 este recurso respecto de los actos antes aludidos y, admitido a trámite, y reclamado el expediente administrativo, se entregó éste a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que hizo en tiempo, en la que realizó una exposición fáctica y la alegación de los preceptos legales que estimó aplicables, concretando su petición en el Suplico de la misma, en el que literalmente dijo: "que, teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma legal, con la documentación que se acompaña, y sus copias prevenidas, se sirva admitirlo, teniendo por formalizada demanda contra la desestimación de la solicitud de Adquisición de Nacionalidad Española por razón de residencia de D. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~, al amparo del art 22 del CC, contra el Ministerio de Justicia, y previos los trámites oportunos, dicte Sentencia en su día por la que, estimando el presente Recurso, declare haber lugar a la misma y el derecho de la demandante a adquirir la nacionalidad española por reunir los requisitos legales establecidos para ello, Con expresa condena en costas a la Administración demandada."

2.- De la demanda se dió traslado al Sr. Abogado del Estado, quien en nombre de la Administración demandada contestó en un relato fáctico y una argumentación jurídica que sirvió al mismo para concretar su oposición al recurso en el suplico de la misma, en el cual solicitó: "Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tener por contestada la demandó, con devolución de los autos, dictando previos los trámites legales, sentencia por la que se desestime el presente recurso con imposición de costas a la parte recurrente." .

3.- Mediante Auto de fecha 1 de septiembre de 2015 se denegó el recibimiento del recurso a prueba, no siendo recurrido por las partes quedaron los autos conclusos para sentencia.

Por providencia de 20 de abril de 2016 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 31 de mayo de 2016. Mediante resolución de fecha 20 de mayo de 2016, por imposibilidad de la Ponente se dejó sin efecto el señalamiento acordado para el próximo día 31 de mayo de 2016 y se señaló el mismo para el próximo día 24 de Mayo de 2016, fecha en que efectivamente se deliberó y votó.

4.- En el presente recurso contencioso-administrativo no se han quebrantado las forma legales exigidas por la Ley que regula la Jurisdicción. Y ha sido Ponente el Magistrado de esta Sección D<sup>a</sup> Isabel García García-Blanco.

### **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1.- En el presente recurso se impugna la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 23-5-2014 denegatoria de la nacionalidad por residencia.

La denegación tiene su base en que el recurrente no ha justificado suficiente grado de integración en la sociedad española dado que de la entrevista mantenida con el Juez Encargado del Registro Civil y del conjunto de los datos obrantes en el expediente se desprende que el interesado no se encuentra adaptado a la cultura y al estilo de vida españoles.

2.- Los artículos 21 y 22 del Código Civil sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisitos: unos de carácter definido como son la formulación de la correspondiente solicitud y la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos de diez, cinco, dos o un año, que según los casos se establece; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo como es el caso de la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo como es el caso de los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación.

Los primeros no plantean problema para su apreciación, y en cuanto a los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisan

de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso cuya valoración lleva a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración (art. 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

Así ha declarado la sentencia de 24 de abril de 1999, citando otras muchas como las de 22-6-82, 13-7-84, 9-12-86, 24-4, 18-5, 10-7 y 8-11 de 1993, 19-12-95, 2-1-96, 14-4, 12-5- y 21-12- de 1998 y 24-4-99, que en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados, como orden público e interés nacional, resulta excluida la discrecionalidad de la Administración, porque la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados, añadiendo que el reconocimiento de la nacionalidad española no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos. Por ello, la propia sentencia señala que la nacionalidad tiene la auténtica naturaleza jurídica de estado civil de la persona, por lo que su adquisición por residencia no puede confundirse con la que se lleva a cabo por carta de naturaleza, pues mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia, en que el requisito de la solicitud tiene el significado de ocasión o motivo pero no causa jurídica de la misma, la adquisición por residencia no puede concederse o denegarse sino cuando concurren las circunstancias legalmente previstas, de manera que no se trata de una concesión "stricto sensu" sino de un reconocimiento por concurrir al efecto los requisitos exigibles.

En el presente caso, según se desprende del expediente, la Administración reconoce que el recurrente reúne los requisitos generales de residencia exigidos para la concesión de la nacionalidad solicitada. Sin embargo, se deniega la solicitud por su falta de integración.

3.- En cuanto al motivo de denegación esgrimido en la resolución recurrida, ha de significarse que la integración social deriva de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales

y culturales, así como el arraigo familiar, todo lo cual ha de justificar el interesado o desprenderse de las actuaciones reflejadas en el expediente.

El art. 220 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Registro Civil (RRC) establece que en la solicitud se indicará especialmente: 5º...*"si habla castellano u otra lengua española; cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, y las demás que estime conveniente"* y el art. 221 no contiene reglas especiales en relación con la justificación de este requisito y se limita a decir que podrá acreditarse por cualquier medio de prueba jurídicamente admisible, aunque destaca en su párrafo último la importancia de la audiencia ante el Encargado del Registro *"...especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles..."*.

Esta audiencia prevista en el marco del art. 221 del RRC expresa el juicio, especialmente cualificado, que se forma el Juez del Registro Civil mediante apreciación directa y personal y no precisa de la corroboración mediante la firma del examinado.

Pues bien, en este caso, el recurrente fue examinado una sola vez el 12-12-2012 reflejándose en las conclusiones del encargado, en cuanto al idioma, que *"que es oriundo de país de habla hispana."* (sic), que *"lee la lengua castellana"* (sic) y que *"escribe con faltas de ortografía"* (sic). En cuanto al conocimiento institucional, que es el que en definitiva se cuestiona en la resolución recurrida, se recoge que: *"EL GRADO DE ADAPTACIÓN A LA CULTURA Y ESTILO DE VIDA ESPAÑOLES ES A TODAS LUCES INSUFICIENTE, dado que desconoce en lo más básico, todo lo referente a sistema de gobierno, autoridades, poderes del Estado, división territorial, costumbres, fiestas, comidas, etc..., todo ello, pese a manifestar que lleva residiendo en España desde el año 2003."*

En el auto-propuesta de 11-1-2013 el Encargado, cuando se pronuncia sobre el grado de adaptación del promotor, no hace objeción alguna idiomática reproduciendo en la literalidad lo recogido en el párrafo antecedente con el añadido de: *"Que desde que llegó a España se ha ganado la vida en la construcción y en el campo y en la actualidad sigue con esta última actividad."*(sic).

Como ha podido apreciar la Sala por recursos precedentes se trata de una motivación estereotipada que se reproduce en los expedientes procedentes del Registro Civil de Murcia, que solo varía en el año de la residencia legal siendo claro que la resolución recurrida se ha apoyado exclusivamente en la entrevista mantenida con el Encargado del Registro Civil para denegar la nacionalidad cuando dicha entrevista esta inconcretada en su contenido, existiendo datos evidentes a favor de la integración y siendo que los informes finales emitidos por el Ministerio Fiscal y el Encargado revisten un cierto carácter neutro al no decantarse en sus conclusiones con claridad en favor o en contra de la concesión de la nacionalidad (el primero se limita a manifestarse conforme con lo instruido y el segundo a acordar la remisión del expediente a la DGRN).

4.- Comenzaremos por señalar que un conocimiento adecuado de las instituciones básicas resulta imprescindible con el ejercicio de los derechos políticos que lleva consigo la obtención de la nacionalidad y trasciende de lo que es simplemente el desenvolverse en una vida profesional, económica y familiar en España. Conviene recordar, como ha puesto de manifiesto el TS en su sentencia de 22-12-2003, que la adquisición de la nacionalidad le convierte en ciudadano/a español lo cual supone (art. 23 CE) que adquiere el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Así el TS ha confirmado la falta de integración por desconocimiento de aspectos esenciales de la sociedad española <<"A la vista de estas contestaciones del ahora recurrente, no puede calificarse de ilógica o irrazonable sino, al contrario, de lógica y fundada la conclusión sucesivamente alcanzada por la Administración y por la misma Sala de instancia sobre la inadecuada integración del entonces solicitante en la vida social española, no sólo por su aislado círculo de relaciones personales, circunscrito a personas de su misma nacionalidad, sino también por su palmario desconocimiento de aspectos elementales del funcionamiento de las instituciones públicas españolas; sin que su limitado nivel académico sea excusa suficiente para justificar tal ignorancia, pues las preguntas que se hicieron versaban sobre

*cuestiones básicas que se encuentran al alcance de cualquier persona adulta con un mínimo de interés por la sociedad en que desarrolla su vida. Mal puede decirse, en definitiva, que el aquí recurrente se encuentra suficientemente integrado en la sociedad española si es él mismo quien reconoce que después de más de trece años residiendo en España sólo se relaciona con personas de su país de origen, y además se ha podido constatar una acusada ignorancia sobre aspectos esenciales de la sociedad española; factores ambos que sólo pueden achacarse a desinterés por su parte sobre la realidad del Estado cuya nacionalidad pretende obtener.”>> (S. TS de 26-9-2011, Recurso Casación 2208/2009).*

Dicho lo anterior aun partiendo de que el informe del Encargado es especialmente cualificado por su apreciación directa de la integración no se constituye en un determinante absoluto e insuperable tal y como parece deducirse de la resolución recurrida pues no es vinculante ni siquiera cuando es favorable: <<“a) El informe del Juez Encargado del Registro Civil, que éste debe emitir de acuerdo con lo que disponen los artículos 221 y 222 del Reglamento del Registro Civil, además de no ser el único que la Dirección competente puede o debe recabar, no tiene carácter vinculante, al no hallarse previsto expresamente así (según el principio que luce en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y por corresponder la decisión sobre el otorgamiento de la nacionalidad al Ministro de Justicia (artículo 21.2 del Código Civil). En consecuencia, el hecho de que aquel informe sea favorable no acredita por sí mismo la concurrencia del requisito de la buena conducta y la Sala, al separarse de él fundadamente, no ha vulnerado el precepto del Código Civil que exige su concurrencia.”>> S. TS de 2-6-1998 (recurso 495/1994).

Además, en el caso de autos, el informe del Encargado ha de cuestionarse en su precisión y en su suficiencia como fundamento de una resolución denegatoria sobre la base de negar la integración por una acreditada falta de adaptación “a la cultura y al estilo de vida españoles” (expresión genérica que utiliza tanto el Encargado como la resolución recurrida). Aun centrándonos en el conocimiento institucional, la especial relevancia de la opinión del Encargado queda claramente devaluada en el caso de autos pues NO se reflejan las concretas preguntas y respuestas, aun por

referencia, que sirvieron al Juez encargado de Murcia para la alcanzar la conclusión desfavorable expuesta en su transcripción literal en el fundamento jurídico antecedente, que es en la que, finalmente y por referencia, se basa la resolución impugnada, con lo cual, pese a la relevancia de la conclusión del Encargado derivada de la inmediación, no podemos afirmar que, atendiendo a las circunstancias del caso, las preguntas formuladas respondan a un nivel básico mínimamente aceptable respecto de un conocimiento institucional también básico en atención a las particularidades del caso del promotor y que por tanto la resolución denegatoria este fundada en su conclusión acerca de la integración. Por tanto es patente es que el acta del encargado no sirve para afirmar un desconocimiento, desinterés o desvinculación con la realidad del Estado cuya nacionalidad se pretende obtener.

Así, esta Sala ignora el concreto contenido del examen al que fue sometido el actor y que llevó al Encargado a reflejar la conclusión estereotipadamente desfavorable y frente a ello existen datos evidentes de los que se puede presumir la integración cuestionada, incluso en uno de sus aspectos como el del conocimiento institucional, ya que el recurrente viene residiendo legalmente en España desde 2002, con residencia indefinida desde 2008 y con actividad laboral regularizada (a 20-6-2012 tenía un alta en la Seguridad Social de 7 años, 5 meses y 19 días). La propia DGP y GC, en su informe de julio 2013 deja patente su arraigo.

Este cúmulo de circunstancias de las que se puede presumir la integración es el que determina que el pronunciamiento sea plenamente favorable al recurrente y no se determine una reposición de actuaciones para proceder en su caso a un nuevo examen. Salvando el casuismo propio en la materia este es el camino en que se ha resuelto en recursos previos y similares provenientes del mismo Registro Civil, en los que se ha entendido que el informe estereotipado al que nos venimos refiriendo no está justificado en su conclusión y por ello carece del valor que se le da en la resolución recurrida cuando, por otro lado, está acreditado un claro arraigo social, laboral, familiar, cultural, etc... (S 15-12-2012 Rec 844/2013; 12-6-2014 Rec 351/2013; 21-5-2014 Rec 831/2013).



En conclusión, ante la falta de constancia del contenido concreto de la entrevista a la que fue sometida por el Encargado que nos permita descartar que la misma no se desarrolló sobre unas premisas de excelencia en el conocimiento que no respondan a la estructura básica institucional del país y a las particularizadas circunstancias del examinado (entre ellas su nivel cultural) y dado que existen datos de integración que vendrían a contradecir la conclusión expuesta hemos de considerar que la resolución recurrida en cuanto a que se basa exclusivamente en la apreciación del mismo es insuficiente para cuestionar la integración y viene contradicha por el acervo probatorio aportado y por tanto procede estimar el recurso en este punto.

5.- De conformidad con el art. 139-1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998, en la redacción posterior a la reforma operada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre, en materia de costas rige el principio del vencimiento de tal manera que las costas se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones sin que sea apreciar que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

### FALLO

En atención a lo expuesto la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:

**ESTIMAR** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. ~~CRISTINA ANTONIO GARCIA GONZALEZ~~ contra la resolución del Ministerio de Justicia a que las presentes actuaciones se contraen, y **anular** la resolución impugnada por su **disconformidad** a Derecho reconociendo el derecho del recurrente a la obtención de la nacionalidad por residencia,

Con imposición de costas a la Administración demandada.

La presente resolución es susceptible de RECURSO DE CASACIÓN ante el Tribunal Supremo y que se preparará ante esta Sala en el plazo de los DIEZ DIAS contados desde el siguiente a su notificación.

Al notificarse la presente sentencia se hará la indicación de recursos que previene el art. 248.4 de la ley orgánica 6/1985, de 1 de junio del Poder Judicial y se indicará la necesidad de constituir el depósito para recurrir así como la forma de efectuarlo de conformidad con la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ introducida por la LO 1/2009 (la exigencia de este depósito es compatible con el devengo de la tasa exigida por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en vigor desde el 22 de dicho mes y año).

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO

D. FRANCISCO DÍAZ FRAILE

D<sup>a</sup>. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO

D<sup>a</sup>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO