

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN TERCERA

Núm. de Recurso: 0002441/2014
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 05192/2014
Demandante: D. F
Procurador: D^{ña}. MARIA PALOMA MARTÍN MARTÍN
Letrado: D. JUAN ANTONIO IGLESIA FERNÁNDEZ
Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO

SENTENCIA N^o:

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

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. FRANCISCO DIAZ FRAILE
D^a. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO
D^a. LUCÍA ACÍN AGUADO
D^a. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a dieciocho de mayo de dos mil diecisiete.

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 **2441/2014**, se tramita a instancia de _____, representado por la Procuradora D^{ña}. Paloma Martín Martín, y asistido por el Letrado D. Juan Antonio Iglesias Fernández, contra Resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 30-5-2013 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 26/6/2015 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, admita este escrito y sus copias, junto al Expediente Administrativo, y tenga por presentado RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, contra la resolución que deniega la nacionalidad se anule y se conceda la nacionalidad española a D. _____ con expresa condena en costas a la Administración".

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 demanda, con devolución de los autos, dictando previos los trámites legales, sentencia por la que se desestime el recurso con imposición de costas a la parte recurrente. " .

3.- Solicitado el recibimiento a prueba del recurso, la Sala dictó Auto de fecha 25 de abril de 2016 acordando el recibimiento a prueba, habiéndose practicado la propuesta y admitida con el resultado obrante en autos.

Por providencia de 28 de febrero de 2017 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 16 de mayo de 2017, en que efectivamente se deliberó y votó.

Por razones del servicio se designa como nueva Ponente a la Ilma. Sra. Magistrada Dña. Isabel García García-Blanco.

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^a 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 30-5-2013 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 conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil, 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.*" (Sic)

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 18-5-2010 reflejándose en las conclusiones del encargado que: *“NO se encuentra razonablemente adaptado a la cultura y estilo de vida españoles, teniendo un conocimiento suficiente de la lengua castellana.”* y sin constancia alguna de preguntas o hechos de los que infiriera esa conclusión negativa en su matizada razonabilidad y suficiencia.

Obran dos informes contradictorios del Ministerio Fiscal, uno favorable en el que constan datos concretos que remiten al recurrente (*“EL FISCAL, en el trámite de informe conferido, y visto el expediente de naturalización arriba enumerado y relativo al promotor del mismo Don/ña , de nacionalidad, y considerando que se ha acreditado la residencia ininterrumpida en España del referido promotor en los términos del artículo 22 del Código Civil y durante más de 10 años, requeridos en este caso a tenor del referido artículo para la naturalización por residencia, manifiesta no oponerse a que se autorice la solicitud planteada)* y otro desfavorable cuyo contenido genérico es el siguiente: *“Que atendiendo al resultado de la audiencia personal practicada al peticionario, estima que no se aprecia en la misma un suficiente grado de integración en la sociedad española, motivo por el cual SE OPONE a lo solicitado”.*

Por otro lado, en el auto-propuesta de 28-10-2010, el Encargado no objeta vicio alguno en la integración al recurrente: *"informando, al mismo tiempo, en sentido negativo a la concesión de la nacionalidad española al solicitante, por no reunir los requisitos que para la residencia exige el art. 22 del C.C. como indica el Ministerio Fiscal."*, siendo que el Ministerio Fiscal había considerado este extremo de forma favorable *"...que se ha acreditado la residencia ininterrumpida en España del referido promotor en los términos del artículo 22 del Código Civil y durante más de 10 años, requeridos en este caso a tenor del referido artículo para la naturalización por residencia, manifiesta no oponerse a que se autorice la solicitud planteada."*

En conclusión, en contra de lo que se afirma en la resolución recurrida, el expediente es manifiestamente contradictorio en el motivo de denegación esgrimido, al mismo tiempo que lo es el Encargado en su valoración del requisito de la integración pues lo que parece cuestionar en el acta de la entrevista no lo hace en el auto propuesta, en el cual se limita a esgrimir para oponerse lo que no había opuesto el Ministerio Fiscal y en la entrevista introduce un elemento de graduación para valorar la integración, la razonabilidad, que en su subjetividad es difícilmente constatable ya que dicha entrevista esta inconcretada en su contenido, existiendo, de otro lado, datos evidentes a favor de la integración. Con todo ello la DGRN en lugar de devolver el expediente al Registro Civil de procedencia dicta la resolución aquí recurrida, resolución, que por lo expuesto, carece de sustento argumental en lo dispuesto.

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 una “razonable” integración. 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 Sabadell 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 inmediatez, 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 que el acta del encargado no sirve para afirmar un desconocimiento, desinterés o desvinculación con la realidad del Estado cuya nacionalidad se pretende obtener. A ello unimos las propias contradicciones en las que incurre el Encargado al manifestar su opinión negativa respecto a la solicitud de la nacionalidad.

Así, esta Sala ignora el concreto contenido del examen al que fue sometido el actor y qué 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, natural de GAMBIA, viene residiendo legalmente en España desde 19/04/1995, con residencia permanente desde 03/04/2002, con dominio del idioma, y con una amplia vida laboral regularizada (a fecha 28-4-2010 tenía un alta en la Seguridad Social de 9 años, 4 meses y 22 días).

Este cúmulo de circunstancias de las que se puede presumir la integración unido a las contradicciones expuestas en el fundamento jurídico antecedente es lo que

determina que el pronunciamiento sea plenamente favorable al recurrente y no se disponga una reposición de actuaciones para proceder, en su caso, a un nuevo examen.

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 _____ -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.

Atendiendo a la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, la presente es susceptible de RECURSO DE CASACIÓN que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de TREINTA DÍAS a contar desde el siguiente al de la notificación y que podrá ser admitido a trámite si presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que se determinan en el art. 88 de la LJCA, lo que habrá de fundamentarse específicamente, con singular referencia al caso, en el escrito de preparación que, además, deberá cumplir con los requisitos que al efecto marca el art. 89 de la LJCA y cumplir con las especificaciones que al efecto se recogen en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016).

Con la notificación de la presente se le participa que el TS ha acordado (AUTO 1-3-2007) que, con arreglo a la previsión contenida en el artículo 89.2.c) LJCA, en supuestos de incongruencia omisiva de la sentencia que se pretende combatir, los recurrentes en casación, como presupuesto de procedibilidad, y antes de promover el recurso han de intentar la subsanación de la falta por el trámite de los artículos 267-5 LOPJ y 215-2 LEC. En caso contrario el recurso podrá ser inadmitido en ese concreto motivo.

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.

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 Dª. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

D^a. LUCÍA ACÍN AGUADO D^a. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO