



Roj: **SAN 549/2018** - ECLI: **ES:AN:2018:549**

Id Cendoj: **28079230032018100057**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **22/02/2018**

Nº de Recurso: **877/2016**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN TERCERA

Núm. de Recurso: 0000877 / 2016

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05895/2016

Demandante: D^{ña}. Marina

Procurador: D^{ña}. PATRICIA MARTÍN LÓPEZ

Letrado: D. JOSÉ MIGUEL JIMÉNEZ ARCAS

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 veintidos de febrero de dos mil dieciocho.

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 877/2016**, se tramita a instancia de **D^{ña}. Marina**, representado por la Procuradora D^{ña}. Patricia Martín López, y asistido por el Letrado D. José Miguel Jiménez Arcas, contra Resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 22-8-2016 desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma autoridad de 12-2-2015 por la que se deniega 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 16/1/2017 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, se sirva admitirlo, y, tomada vista en el expediente administrativo que me fue entregado al efecto, tenga por formulada la demanda del presente recurso y una vez cumplidos los trámites legales de rigor, se dicte en su momento una resolución, por la que, con estimación del recurso, se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas, reconociendo a mi representada Doña Marina, el derecho a obtener la **nacionalidad** española conforme a su solicitud. "

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 tenga por contestada la demanda, y previos los trámites legales, dicte en su día sentencia desestimando el presente recurso y confirmando la resolución impugnada por ser conforme a derecho." .

3.- Mediante Auto de fecha 6 de junio de 2017 se denegó el recibimiento del recurso a prueba, no siendo recurrido por las partes. Por providencia de 18 de enero de 2018 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 20 de febrero de 2018, 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^a ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- En el presente recurso se impugna la resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 22-8-2016 desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma autoridad de 12-2-2015 por la que se deniega la **nacionalidad** por residencia.

La denegación tiene su base en que no ha justificado suficiente grado de integración en la sociedad española conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil : "(...) según resulta del informe negativo del Registro Civil de Segovia " (Sic).

La presente sentencia habrá de centrarse, exclusivamente, en los motivos de denegación que resultan de la resolución recurrida (Ss. TS 22 de junio de 2010 - recurso 3597/2007-, de 18 de julio , 12 de septiembre y 5 de diciembre de 2011 - recursos de casación 520/2009 , 1850/2009 y 2180/2010, de 21 de noviembre de 2016 - recurso 2199/2015 - y de 12 de diciembre de 2017 - recurso 1933/2016 : <<" *En resoluciones denegatorias de reconocimiento de un determinado derecho, situación o estado, como es el caso, todo ello se traduce en la necesidad de que la Administración plasme de manera precisa y fundada (art. 54 LRJ y PAC) todas aquellas razones que conforman la decisión, en cuanto sirven de justificación y, por lo tanto, constituyen el objeto de contradicción e impugnación por el interesado (...)incumbe a la Administración, en el momento de resolver sobre la solicitud de la concesión de la **nacionalidad**, dar todas las razones por las que se considera incumplido alguno de los requisitos para su adquisición, debiendo limitarse la revisión jurisdiccional a verificar si la resolución administrativa denegatoria, dada las razones en que se apoya, es o no ajustada a derecho, precisando dicha sentencia que «si la expresada línea jurisprudencial exige a la Administración que exprese en sus resoluciones denegatorias todas las razones por la que considera incumplido alguno de los requisitos, se comprenderá que con mayor razón no resulta viable la invocación ex novo, en vía jurisdiccional, del incumplimiento de un requisito no contemplado en la resolución administrativa» .">>*

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 deniega la solicitud por su falta de integración aludiendo a un desconocimiento idiomático, institucional y cultural básico.

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 conocimiento de la lengua y del marco institucional forma parte del grado de adaptación a la cultura española, que, a su vez, es un componente del requisito del suficiente grado de integración en la sociedad española que la parte interesada debe justificar, si bien el nivel de exigencia en cuanto al conocimiento de la lengua y de las instituciones españolas puede modularse en función del grado de instrucción del interesado y de las demás circunstancias que concurren en el mismo, requiriéndose en cualquier caso un dominio de la lengua que permita al menos una comunicación fluida a nivel oral y un cierto grado de conocimiento de la realidad española de la que se pretende formar parte como un miembro nacional más.

Pues bien, en este caso, se comprobó, en trámite de comparecencia ante el Encargado del Registro Civil de Segovia (11-10-2013), que la recurrente, nacional de MARRUECOS, no domina el idioma, y manifestaba un desconocimiento, al nivel más básico, de nuestro país, de las instituciones y del sistema político pese a su amplia permanencia previa en España ya que inició su residencia legal el 21-9-2003 (cuando fue entrevistada llevaba, al menos, 10 años en España), pese a su edad (mujer nacida en 1985), pese a haber realizado cursos de alfabetización desde 2003, pese a su implicación en la comunidad educativa en la que se integra su hijo, pese a su participación en actividades asistenciales (Cáritas y Cruz Roja), pese a la realización de actividad formativa profesional (corte y confección), pese a los vínculos familiares directos en España, y pese a tener una regularizada actividad laboral, circunstancias todas ellas que permitirían presumir un conocimiento del idioma y del país muy superior al evidenciado.

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

Además, al margen del nivel cultural de partida y de la forma de estructurarse el examen (entrevista personal, sobre cuestionario, reflejándose las cuestiones en las que incidieron las preguntas y las respuestas dadas por el promotor), éste fue básico, al alcance de cualquiera que se implique en el país aunque solo sea por las noticias de los medios de comunicación y su resultado fue contundente en el desconocimiento del país. El examen refleja claramente que la recurrente tiene lagunas muy serias en cuanto al sistema político y un nulo conocimiento cultural, geográfico, histórico, etc (véase la nula respuesta en la mayoría de las preguntas). Ello llevo al Encargado a emitir un informe desfavorable que ha de confirmarse ("... **NO PROCEDE**, en el caso, la concesión de la **nacionalidad** española porque, después del tiempo de residencia en España, su adaptación al país es mínima, dado lo que conoce de su sociedad y del idioma. Existiendo, por tanto, una falta de integración total a la vida y cultura españolas, exigidas por el artículo 22 del Código Civil .").

Conviene tener presente que el deficiente dominio del idioma, al nivel básico, y con escaso avance positivo en el tiempo, da explicación al porqué del deficiente conocimiento institucional, cultural, etc..., puesto de relieve ya que la comunicación implica comprender para dar el paso al conocer.



Difícilmente puede conseguirse una integración si no se conoce el medio de expresión utilizado - el idioma común de obligatorio conocimiento - por los miembros de la sociedad respecto de la cual se manifiesta la voluntad de ser nacional.

Es te desconocimiento idiomático, institucional y cultural, manifiestamente mejorable e injustificable en quién lleva en España una trayectoria personal como la señalada y con vínculos personales, sociales, familiares y laborales evidentes, resulta incompatible 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, familiar y social en España, extremos estos en los que se centra la demanda para afirmar la integración cuestionada. 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. La concesión de la **nacionalidad** mediante residencia, requiere el cumplimiento del requisito de la residencia pero además es preciso un grado de adaptación e integración suficiente, que se vincula al conocimiento del idioma, y a las peculiaridades que conforman nuestro sistema democrático y los cimientos básicos reflejados en la Constitución. Así, en la medida que la **nacionalidad** española concede un status y unos derechos superiores a los derivados de la mera residencia legal en España es por lo que se establece la exigencia de un grado de adaptación superior para los peticionarios de **nacionalidad** del exigible a los extranjeros residentes, en cuanto aquellos pretenden su total equiparación, política y jurídica, a los ciudadanos españoles.

En lo atinente al conocimiento de la lengua española como requisito necesario para satisfacer las exigencias establecidas en el art. 22-4 CC para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia nuestro TS en sentencia de 27-1-2009 (Rec. Casación 8543/2004) ha señalado que: <<" Este único motivo del presente recurso de casación no puede ser acogido. Ciertamente, el conocimiento de la lengua española no demuestra, por sí solo, la integración de la persona en la sociedad española. Es perfectamente posible hablar correctamente nuestro idioma y no estar en absoluto integrado en nuestra sociedad e, incluso, no haber pisado jamás nuestro país. Ahora bien, no puede sostenerse que hay "suficiente grado de integración en la sociedad española" sin un conocimiento de la lengua española que permita una comunicación mínimamente fluida con las autoridades y con los demás ciudadanos. El conocimiento de la lengua española es, así, una condición necesaria -aunque no suficiente- para la integración en la sociedad española. Ello implica que la carencia de este requisito no puede ser compensada por otras vías, ni procede hacer ponderación alguna en este extremo .">>

El TS en sentencia de 14-4-2011 (Rec. Casación 4591/2007) reafirma esta posición acerca del idioma como vehículo de integración y señala que: <<" ... Partiendo, pues, de que como dijo el encargado del Registro Civil en su entrevista personal con el solicitante, este presenta dificultades de comprensión y sobre todo de expresión en la lengua castellana, hemos de recordar que según doctrina jurisprudencial reiterada el conocimiento del idioma y la expresión correcta del mismo constituye un elemento vehicular que permite la relación con la sociedad; por ello, la falta de tal conocimiento, y, consiguientemente, de la posibilidad de relación con los miembros de la sociedad, impide tener por justificado el requisito de la integración exigido por el artículo 22.4 del Código Civil . Dicho sea de otro modo, la justificación del suficiente grado de integración en la sociedad por parte del solicitante de la **nacionalidad**, impuesta por el artículo 22.4 del Código Civil , exige el conocimiento por parte del interesado del idioma español, en grado suficiente no ya sólo para entenderlo, sino para hablarlo y facilitar con ello sus relaciones con terceros dentro del país en que pretende desenvolverse. ">>

El TS, también, 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).



Así, ha de concluirse que tal integración del recurrente no se ha consolidado lo suficiente como para entender cumplido el presupuesto exigido legalmente sin perjuicio de que este requisito, en la base en la que ha sido cuestionado, sea susceptible de mejorar de cara a una posterior solicitud.

Todo ello lleva a concluir que la Administración ha efectuado una valoración ponderada y proporcionada de las circunstancias concurrentes en este caso para denegar la **nacionalidad** española, por lo que ha de confirmarse la resolución impugnada en su pronunciamiento desestimatorio.

4.- 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.

FA LLO

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

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de **Dña. Marina** contra la resolución del Ministerio de Justicia, a que las presentes actuaciones se contraen, y **confirmar** la resolución impugnada por su **conformidad** a Derecho.

Con imposición de costas al recurrente.

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 afecto 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 1-3-2017) 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.