



Roj: **SAN 3916/2018** - ECLI: **ES:AN:2018:3916**

Id Cendoj: **28079230062018100449**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **11/10/2018**

Nº de Recurso: **613/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000613 /2017

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 05284/2017

**Demandante:** DOÑA Flora

**Procurador:** D<sup>a</sup> MARÍA CONCEPCIÓN BUE NO GARCÍA

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

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

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

D. RAFAEL MOLINA YESTE

Madrid, a once de octubre de dos mil dieciocho.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 613/17 promovido por la Procuradora D<sup>a</sup> María Concepción Bueno García en nombre y representación de **DOÑA Flora** contra la resolución dictada con fecha 25 de agosto de 2015 por el Director General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministro de Justicia, mediante la cual acordó denegar la nacionalidad española por residencia en su día solicitada por la actora, así como contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la misma. Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el



que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dicte sentencia por la que "... con estimación del presente recurso, declare no con forme a derecho la Resolución recurrida, acordando la concesión de la Nacionalidad a la Sra. Flora , todo ello con imposición de costas a la Administración".

**SEGUNDO.**- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

**TERCERO.**- Pendiente el recurso de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 10 de octubre de 2018, en que tuvo lugar.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la resolución dictada con fecha 25 de agosto de 2015 por el Director General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministro de Justicia, mediante la cual se acordó denegar la nacionalidad española por residencia en su día solicitada por la actora, que fue confirmada en reposición.

Del expediente administrativo se sigue que Flora , nacida en Midar, Marruecos, el NUM000 de 1973, sin antecedentes penales, solicitó en DIRECCION000 , Gerona, el 15 de septiembre de 2011 la concesión de la nacionalidad española por residencia, petición que fue denegada por la citada resolución, ahora recurrida.

El motivo en el que se basaba la denegación fue el considerar que la solicitante "... no ha justificado suficiente grado de integración en la sociedad española conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil al manifestarlo expresamente así el Juez Encargado del Registro Civil. El Juez Encargado del Registro Civil de DIRECCION001 mediante auto de fecha quince de enero de dos mil trece dispone que no se aprecia en el promotor adaptación ni integración ni la cultura ni estilo de vida españoles...".

En el mismo sentido, la resolución desestimatoria del recurso de reposición argumenta que "La Audiencia Nacional (sentencia de 19/10/2010 ) concede gran importancia a las entrevistas personales del Juez-Encargado que goza del privilegio de inmediatez en el examen al interesado y cuya inmediatez dota de una particular relevancia al correspondiente informe judicial, que en el caso que nos ocupa viene recogido en el acta de audiencia realizada ante el Sr. Juez Encargado del Registro Civil y recogida en acta de fecha 15/01/2013, en donde se hace constar que desconoce cuestiones básicas de la realidad socio-política y cultural españolas, como el nombre de algún escritor español, bailes típicos, día de Cataluña, fiesta nacional, o qué se celebra en **Navidad**, entre otras. Con fundamento en esas deficiencias, el Encargado del Registro lo ha informado desfavorablemente entendiéndolo que no queda acreditado un suficiente grado de integración en la sociedad española".

Fr ente a tales acuerdos, en su escrito de demanda combate la actora la supuesta falta de integración al destacar que "... reside en España y está empadronada en DIRECCION000 , entiende y habla el español y entiende el catalán, tiene tres hijos nacidos en España, los cuales junto con su marido ya tienen concedida la nacionalidad española, (núm. orden 22 y 23 del Expediente Administrativo) y mantiene un fuerte arraigo en la sociedad española que deriva no sólo de su ámbito familiar sino también de las relaciones sociales que ha establecido en todos sus años de residencia en España y que se acreditan con la documentación obrante en el expediente y sobretodo la aportada junto con el Recurso de Reposición".

Por su parte, el Abogado del Estado se opone al recurso e interesa su desestimación advirtiendo que el cumplimiento del requisito de la integración no se deduce de la más o menos prolongada residencia en España, sino del hecho de que, en ese tiempo, la actitud del residente se haya dirigido realmente a formar parte de la sociedad en la que desarrolla su vida, lo que difícilmente puede conseguirse si se evidencia un desinterés por la integración y un desconocimiento de las cuestiones básicas de nuestra cultura, lo que sucedería en el presente caso.

**SEGUNDO.**- El requisito de suficiente grado de integración en la sociedad española exigido por el artículo 221 del Reglamento de Registro Civil y que la resolución recurrida entiende no acredita la demandante constituye un concepto jurídico indeterminado que precisa de concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso y cuya valoración ha de llevar a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración, sin que resulte admisible la existencia de soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

En efecto, no estamos en estos casos ante decisiones discrecionales de la Administración porque la incardinación 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, puesto que viene obligada a adoptar la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados.

Es por ello que el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia implica el ejercicio de una potestad reglada y, por tanto, su otorgamiento es un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos. De ahí que su naturaleza jurídica difiera de la potestad de concesión de nacionalidad por carta de naturaleza, pues mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia, en el 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.

Así lo hemos declarado, entre otras, en sentencias de 9 de octubre de 2015, rec. 25/2015, y 16 de octubre de 2015, rec.15/2015.

En todo caso, corresponde al solicitante la carga de probar su suficiente grado de integración en la sociedad española mediante la aportación de los medios de prueba que estime conducentes a demostrar tal circunstancia ( STS de 11 de diciembre de 2013, recurso 2226/2011).

Sentado lo anterior, la integración social implica la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen reflejo constitucional, su implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como su arraigo familiar, todo lo cual ha de justificarse por el interesado, o desprenderse de las actuaciones reflejadas en el expediente administrativo ( SSTS de 19 de diciembre de 2011, recurso 4648/2010, 4 de julio de 2011, recurso 5031/2008, 13 de junio de 2011, recurso 3902/2008, y 11 de diciembre de 2013, recurso 2226/2011).

En particular, a tenor de lo dispuesto en el art. 221 del Reglamento del Registro Civil, en el expediente de concesión de nacionalidad por residencia el Juez Encargado oírá personalmente al peticionario, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, toda vez que, de acuerdo con el art. 22.4 del Código Civil, el interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española. De modo que para probar dicha integración se exige la comprobación por parte del Encargado del Registro Civil del grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, lo que tiene lugar mediante una audiencia o entrevista personal del solicitante de nacionalidad con el Juez Encargado del correspondiente Registro Civil.

No obstante, aunque el informe del Encargado presenta singular relevancia en función de la inmediatez de la que goza, no es vinculante ni siquiera cuando es favorable, y no es el único que la Dirección competente puede o debe recabar, al margen, claro está, de que la decisión sobre el otorgamiento de la nacionalidad corresponda 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, pudiéndose separar fundadamente del mismo tanto el Ministro, como los Tribunales (en análogo sentido, STS de 2 de junio de 1998, recurso 495/1994 y SAN de 9 de octubre de 2015, procedimiento ordinario 352/215).

Conviene recordar que el ejercicio de los derechos políticos que lleva consigo la obtención de la nacionalidad trasciende de lo que es simplemente desenvolverse en una vida profesional, económica y familiar en España, puesto que la adquisición de la nacionalidad convierte al peticionario en ciudadano 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. Es por este motivo que venga exigiéndose un conocimiento de las instituciones y de la sociedad, de la que va a formar parte aceptando su sistema de valores, plasmados fundamentalmente en la Constitución, a la que ha de prestar juramento, de acuerdo con el art. 23 del Código Civil ( SAN, Sección 1ª, de 9 de octubre de 2015, procedimiento ordinario 352/2015, y SSAN, Sección 3ª, de 14 junio 2012, procedimiento ordinario 47/2011-, 7 marzo 2013, procedimiento ordinario 147/2012, y 18 abril 2013, procedimiento ordinario 209/2012, en las se denegó la nacionalidad por falta de conocimiento del sistema político).

La determinación del grado de integración social del solicitante, reflejado por la entrevista del Encargado del Registro Civil, debe hacerse mediante la valoración de las respuestas de forma conjunta, sobre la base de que 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, sin perjuicio de que pueda modularse el nivel de exigencia de aquel conocimiento en función del grado de instrucción del interesado y de las demás circunstancias que concurren en el mismo (en análogo sentido, SSAN, Sección 1ª, de 23 de octubre de 2015 , procedimiento ordinario 125/2015, y 9 de octubre de 2015, procedimiento ordinario 65/2015, y SSAN, Sección 3ª, de 4 diciembre



2014, procedimiento ordinario 1411/2013, 7 mayo 2013, procedimiento ordinario 468/2011, y 15 febrero 2012, procedimiento ordinario 444/2010).

A estos efectos, resulta irrelevante la actitud positiva en las relaciones sociales y la falta de incidentes en las mismas que pudiera invocar el solicitante, pues no acreditan por sí solas el suficiente grado de integración, que debe justificarse, insistimos, mediante la constatación del conocimiento de la lengua, la sociedad y las instituciones que conforman nuestro sistema socio-político.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que el Tribunal Supremo ha confirmado la falta de integración por desconocimiento de aspectos esenciales de la sociedad española cuando se ha podido constatar *"un conocimiento verdaderamente somero de la realidad sociopolítica española, con lagunas notorias a la hora de hablar sobre las instituciones básicas del Estado o sobre acontecimientos relevantes de la sociedad española, que pueden estar al alcance de cualquier ciudadano medio interesado en la sociedad en que se desenvuelve"* ( STS de 17 de octubre de 2011, recurso 5113/2009).

Particularmente, se ha constatado la inadecuada integración del solicitante en la vida social española en atención a su aislado círculo de relaciones personales, circunscrito a personas de su misma nacionalidad, y a su palmario desconocimiento de aspectos elementales del funcionamiento de las instituciones públicas españolas, negándose que su limitado nivel académico fuera excusa suficiente para justificar tal ignorancia ante el hecho de que las preguntas que se le 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 y sobre la realidad del Estado cuya nacionalidad pretende obtener ( STS de 26 de septiembre de 2011, Recurso 2208/2009).

Por otro lado, debe reconocerse que el conocimiento adecuado del idioma español es un dato de singular relevancia a la hora de valorar el suficiente grado de integración en la sociedad española que se exige para la obtención de la nacionalidad de nuestro país, aunque no suficiente *per se* para acreditarlo.

No parece que pueda lograrse satisfactoriamente tal integración por quien no 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. Además, la constatación del adecuado conocimiento de la lengua permite apreciar una voluntad de que quien desea adquirir la nacionalidad dispone para ello del medio más adecuado para lograrlo, ya que la integración no se deduce sin más de la más o menos prolongada residencia en España, sino de la comprobación de que durante ese periodo de tiempo la actitud del residente se ha dirigido realmente a formar parte de la sociedad en que desarrolla su vida, lo que difícilmente puede conseguirse si no se conoce el medio de expresión utilizado por los miembros de esa sociedad.

De acuerdo con lo declarado en las SSTS de 24 de enero de 2011, recurso 4593/2007, 11 de febrero de 2011, recurso 1306/2007), 4 de abril de 2011, recurso 355/2008 y 27 de junio de 2011, recurso 4496/2008), puede concluirse lo siguiente:

*"El conocimiento del idioma español se exige en la medida que el mismo resulta necesario para entablar relaciones sociales con terceros en grado suficiente para procurar una integración efectiva en la sociedad. Obviamente, mal podrá hablarse de integración efectiva en la sociedad si se desconoce por completo el idioma español, o si el conocimiento es tan rudimentario o limitado que impide sostener una conversación inteligible y funcional sobre las cuestiones que habitualmente acaecen en la vida diaria; pero sería un exceso apurar el razonamiento hasta sostener que sólo existe integración suficiente en la sociedad española cuando se posee un conocimiento acabado de nuestra lengua".*

Por ello, *" no puede negarse la existencia de esa tan citada integración cuando el solicitante de la nacionalidad no llega a dominar con total fluidez el español pero aun así es capaz de entenderse en este idioma y entablar relaciones sociales adecuadas y eficaces con arreglo a los estándares de convivencia usuales. Resulta, pues, inevitable en tales casos una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes para apreciar si, en definitiva, el solicitante posee un conocimiento útil del idioma español que permite tener por existente la integración en la sociedad que legitima la obtención de la nacionalidad"*.

**TERCERO.-** Sentadas estas ideas generales, en el caso que nos ocupa el informe de 15 de enero de 2013, del Juez Encargado del Registro Civil de DIRECCION001 , indicaba expresamente que *"... no se aprecia adaptación ni integración ni en la cultura ni estilo de vida españoles"*.

Dicho informe fue precedido de una audiencia a la promotora del expediente de la que se extendió acta de igual fecha en la que se hace constar respecto de la interesada, y entre otros extremos, *"... Que no ha leído ningún libro en castellano. Que no conoce ningún escritor español. Que lee libros en árabe. (...) Que preguntado qué conoce de la cultura española y catalana responde que no sabe. Que no sabe el día de la comunidad de Cataluña; que no conoce tampoco el día de la hispanidad, de la fiesta nacional de España. Que preguntada que*



es la **Navidad** dice que es una celebración familiar; que preguntada sobre lo que se celebra no lo sabe. Que el día de nochebuena es el día 24 y el día de **Navidad** es el día 1 de Enero. (...) Que preguntada si sabe algo de bailes típicos de España dice que no sabe; que no sabe lo que es la jota ni de donde es. Que no sabe lo que es la queimada; que la paella es una comida típica de España; que preguntada si sabe de qué comunidad autónoma es dice que se piensa que es española en general. Que no sabe lo que es el chotis. (...)”.

No es, por tanto, un problema de insuficiencia cultural, sino de falta de interés en la integración efectiva en nuestro país; y el prolongado tiempo de residencia que invoca pone de relieve, precisamente, el escaso deseo mostrado por la recurrente en procurar su integración en nuestra comunidad.

Si, como dijimos, la integración social implica la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, su grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como su arraigo, resulta claro que el resultado del acta de audiencia evidencia la falta de conocimiento de la realidad social, cultural y política esencial para posibilitar tal grado de integración en la sociedad de la que pretende formar parte.

El informe desfavorable del Juez Encargado del Registro Civil, y el acta que lo precede, constituyen una prueba suficiente sobre estos extremos ante la falta de cualquier otra actividad probatoria en contrario desplegada por la recurrente.

Y es que las contestaciones a las preguntas formuladas en el examen de integración ponen de manifiesto su escaso interés por integrarse en la cultura de nuestro país, y así al declarar que no ha leído ningún libro en español, pues solo lee libros en árabe, o el desconocimiento de cuestiones que han de resultar básicas para quien pretende adquirir la nacionalidad española y ejercer los plenos derechos civiles que ello comporta, como el saber en qué Comunidad Autónoma vive.

Por todo lo expuesto, no acreditado el grado de integración bastante en la sociedad española que exige el artículo 22.4 del Código Civil, procede la desestimación de su recurso.

Sin que a ello obsten las alegaciones de la actora relativas al tiempo de residencia en territorio español, lo que pondría de manifiesto, si acaso, su arraigo, pero no su integración.

**CUARTO-** En virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, las costas de este proceso, que no podrán exceder de 1.500 euros, habrán de ser satisfechas por la parte actora.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

## FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> María Concepción Bueno García en nombre y representación de **DOÑA Flora** contra la resolución dictada con fecha 25 de agosto de 2015 por el Director General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministro de Justicia, mediante la cual acordó denegar la nacionalidad española por residencia en su día solicitada por la actora, así como contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la misma.

Resoluciones que declaramos conformes a Derecho.

Con expresa imposición de costas, que no excederán de 1.500 euros, a la parte recurrente.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su notificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 17/10/2018 doy fe.