



Roj: **SAN 465/2019 - ECLI:ES:AN:2019:465**

Id Cendoj: **28079230082019100070**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **04/02/2019**

Nº de Recurso: **1099/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ANA ISABEL GOMEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0001099 / 2017

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 06279/2017

Demandante: D. Jose Ramón

Procurador: D^a. INMACULADA GUZMÁN ALTUNA

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

SENTENCIA N^o:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

D. RAFAEL MOLINA YESTE

Madrid, a cuatro de febrero de dos mil diecinueve.

Visto el presente recurso contencioso administrativo nº **1099/17** , interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D^a. Inmaculada Guzmán Altuna** , en nombre y representación de **D. Jose Ramón** , contra Resolución del Ministerio de Justicia, de fecha 15 de junio de 2017, sobre denegación de la nacionalidad por residencia, en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. **D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA** , Magistrada de la Sección.

AN TECEDENTES DE HECHO



PRIMERO: El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de Jose Ramón , nacional de Senegal, contra la Resolución de fecha 15 de junio de 2017, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra resolución del Director General de los Registros y del Notariado dictada por delegación del Ministro de Justicia, de 15 de julio de 2015, denegatoria de la solicitud nacionalidad española por razón de residencia formulada por el recurrente.

SEGUNDO: Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de Derecho y terminó por suplicar que, previos los trámites legales pertinentes, se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, declare no conforme a derecho la resolución recurrida, acordando la concesión de la nacionalidad al recurrente, con expresa imposición de costas a la Administración.

TERCERO: Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia desestimando el recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO: Ha biendo sido solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento, se practicó la propuesta y quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 30 de enero del año en curso en que, efectivamente, se votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: La resolución impugnada desestima el recurso de reposición formulado contra la resolución, de fecha 15/07/2015, dictada por el Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, que deniega al recurrente la concesión de la nacionalidad española por residencia, por no haber justificado suficiente grado de integración en la sociedad española.

Se razona, en síntesis, que el interesado 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 se desprende del expediente que no descarta la **poligamia**, por cuanto en el certificado de matrimonio ya celebrado consta que el solicitante optó por el régimen de **poligamia**. Que la integración en cualquier sociedad exige la aceptación y seguimiento de sus principios sociales básicos, especialmente aquellos recogidos en disposiciones legales que disciplinan los presupuestos esenciales de la convivencia entre ciudadanos. Que la jurisprudencia ha declarado de forma reiterada que la **poligamia** es contraria al orden público español, que constituye siempre un límite infranqueable a la eficacia del Derecho extranjero, por lo que resulta irrelevante que la **poligamia** esté admitida en el país de origen del solicitante (SSTs de 14 de julio de 2004 , 19 de junio de 2008 y 14 de julio de 2009 , entre otras).

SEGUNDO: En la demanda de este recurso se combate la anterior resolución, alegando, en síntesis, que el recurrente cumple todos los requisitos del artículo 22 del Código Civil , todos ellos acreditados en el expediente administrativo. Que, tras la denegación de la nacionalidad, el interesado presentó escrito de ampliación y mejora del recurso de reposición presentado el 03/12/2015, adjuntado al mismo certificado de matrimonio actualizado, legalizado y traducido, donde se hace constar que ha optado, junto a su esposa, por acogerse al régimen matrimonial de comunidad de bienes, realizando una declaración expresa por acogerse a la monogamia, rechazando la **poligamia**. Que dado que se desestima el recurso de reposición con base en que no ha acreditado documentalmente haber rechazado el régimen matrimonial de la **poligamia**, constando que sí lo ha hecho, la resolución le genera indefensión, al no tener en cuenta el documento presentado, renunciando a la **poligamia**.

El Abogado del Estado se opone a la estimación del recurso por las razones expuestas en su escrito de contestación a la demanda. Cita sentencias de esta Sala, desestimatorias, en supuestos idénticos al que nos ocupa.

TERCERO: Co mo viene diciendo de forma reiterada esta Sala, 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 la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo, como los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación.

La apreciación de los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisa 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 (artículo 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.



Debe tenerse en cuenta que la nacionalidad constituye la máxima expresión jurídica de la integración de una persona en una comunidad estatal, y es algo más que la autorización de residencia y trabajo. Por ello, el nivel de exigencia de la adaptación a nuestra sociedad es superior para los solicitantes de la nacionalidad que el exigible a los extranjeros residentes, puesto que pretenden ser ciudadanos españoles. En este sentido, como ha declarado esta Sala en otras ocasiones, 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 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 - artículo 23 de la Constitución - " Sentencias de la Sección 3ª, de 14 de junio de 2012 , de 7 de marzo y de 18 de abril de 2013 , de la Sección 1ª, de 9 de octubre de 2015 " .

Dicha participación en los asuntos públicos, como ciudadano español, abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución , más allá del derecho de sufragio como extranjeros residentes en los distintos municipios en las elecciones locales atendiendo a criterios de reciprocidad (artículo 13.2 CE). De ahí que venga exigiéndose un conocimiento de las instituciones y de la sociedad de la que va a formar parte, no sólo un conocimiento apto de la organización administrativa y territorial de España, sino la aceptación de 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 . Además, como nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, pasaría a ser Ciudadano de la Unión, con los derechos reconocidos en las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión, artículos 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y capítulo V de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (Sentencia de la sección 5ª, de 22 de noviembre de 2017).

Asimismo, la nacionalidad es la condición necesaria para acceder a la protección diplomática de los derechos de los nacionales de un país cuando se encuentran en el extranjero.

Sobre el requisito de "suficiente grado de integración social", la jurisprudencia viene razonando que el mismo implica la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen reflejo constitucional, su grado de 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.

Efectivamente, el artículo 220 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Registro Civil exige que en la solicitud se indicará especialmente: "5º si habla el 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". En el art. 221 del mismo texto se establece que el cumplimiento de estos requisitos se podrá acreditar por cualquier medio de prueba jurídicamente admisible. Y dispone dicho artículo 221, en su último párrafo, que el Encargado preceptivamente "oír personalmente al interesado, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles".

De ahí la relevancia que tiene la audiencia o entrevista personal del solicitante de nacionalidad con el Juez Encargado del correspondiente Registro Civil, en función de la intermediación de la que goza.

Reiteradamente viene sostenido la Sala que la comparecencia ante el Encargado del Registro Civil, ordenada por el art. 221 del Reglamento del Registro Civil , adquiere una especial relevancia en función de la intermediación y la directa percepción que recibe el Juez titular del Registro. Y ello por la veracidad de lo comprobado por el Encargado del Registro, que expresa el juicio, especialmente cualificado, que se forma mediante apreciación directa y personal, que es en la que se fundamenta la resolución recurrida.

CUARTO: La resolución impugnada contiene una clara y suficiente motivación, pues deja consignado que la causa de la denegación de la nacionalidad es que el promotor del expediente no ha acreditado suficiente grado de integración en la sociedad española conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil , y para ello se basa en los documentos e informes obrantes en el expediente, así como en el Informe-Propuesta del Encargado del Registro Civil.

Pues bien, de la documentación obrante en el expediente administrativo resulta que el interesado presentó su solicitud de nacionalidad española por residencia el 16 de diciembre de 2010, manifestando ser nacional de Senegal, residente en España desde el año 1985, casado.

Presentó, entre otros documentos, certificado de nacimiento; certificado de inscripción consular en el Consulado de la República de Senegal en Canarias; pasaporte; permiso de residencia permanente; certificado



de empadronamiento en el Ayuntamiento de Arona; certificado de buena conducta, expedido por el Cónsul Honorario de la República de Senegal en Canarias; certificación acreditativa de carecer de antecedentes penales en su país; Informe de vida laboral; certificado de matrimonio de la República de Senegal, en el que se consigna que Jose Ramón contrajo matrimonio en Diourbel, el 13/02/1993, declarando los esposos : **"poligamia"**.

En el acta de la audiencia con el Juez-Encargado del Registro Civil de Arona, celebrada el 16 de diciembre de 2010, para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, se afirma: *"demostrándose por el mismo de forma suficiente la asimilación del idioma y adaptación a la cultura española, que el mismo lleva residiendo en esta capital desde el año 1986 y quiere solicitar la nacionalidad española porque le gusta España mucho, vive desde hace mucho tiempo aquí, casi la mitad de su vida, está casado y su mujer y sus cuatro hijos viven en Senegal, durante cinco años tuvo un locutorio, pero cuando vino la crisis tuvo que cerrarlo, ahora trabaja en un bazar, le gustaría traer a su mujer y a sus hijos a vivir aquí porque hay más tranquilidad, y piensa quedarse a vivir en España definitivamente."*

No se aporta acta con las preguntas formuladas al interesado y las respuestas dadas por éste. Tampoco hay constancia de que el interesado fuese preguntado por su régimen matrimonial ni por su arraigo familiar.

El Fiscal emitió informe favorable a la concesión de la nacionalidad española al interesado.

La Juez, Encargada del Registro Civil, emitió Propuesta favorable, considerando que se cumple por el promotor del expediente lo dispuesto en el artículo 22 del Código Civil .

Obra Informe de la DGPGC, en el que se hace constar que es autónomo, vive en alquiler, tiene permiso de residencia permanente desde junio de 1997, y que fue detenido el 23/12/2007 en Tenerife por delito contra la propiedad industrial. Consta Auto de sobreseimiento y archivo de las actuaciones derivadas de esa detención, de fecha 23/01/2008.

En el escrito interponiendo recurso de reposición contra la resolución denegatoria de la nacionalidad, manifiesta el interesado que se le debió requerir por la Administración para subsanar su solicitud, "aportando un nuevo certificado matrimonial donde conste que no opta por el régimen de la **poligamia**, debido a que en su país de origen es un régimen normal y no advirtió de tal hecho constaba en el certificado que aportó con la solicitud de nacionalidad". Añade que es su intención renunciar a la **poligamia**.

QUINTO: Efectivamente, se hace constar en el acta de audiencia que tiene un buen nivel en lengua castellana, lo cual, junto con el desarrollo de actividades laborales, son factores a tener en cuenta, pero no son los únicos ni son determinantes para acreditar un suficiente grado de integración social. Sin embargo, dado que no consta el acta de audiencia ante el Encargado del Registro Civil en el que se consignen las concretas preguntas y cuestiones formuladas, no podemos valorar el grado de conocimiento de las instituciones y organización política española.

No obstante, en el presente caso tal omisión no resulta relevante pues, efectivamente, la denegación se fundamenta esencialmente en que el interesado aporta certificado de matrimonio, celebrado en Senegal, en el que consta que optó por el régimen de **poligamia**.

Pues bien, este Tribunal ya se ha pronunciado en anteriores sentencias (Ss de 12 de junio de 2001 -rec. 1105/2000 -y 11 de junio de 2002, -rec. 574/2001) sobre la imposibilidad de conceder la nacionalidad española en los supuestos de **poligamia**, por falta del requisito de integración con los valores sociales, culturales y con nuestro propio ordenamiento jurídico. En tal sentido, en sentencia de 16/03/2018, de la Sección 3ª de esta Sala , se reitera que *"... no sólo porque es sumamente dudoso que la **poligamia** no suponga un rasgo de diferenciación notable en una sociedad que, aunque abierta y tolerante con usos y costumbres diferentes, no reconoce sino la unión matrimonial monógama, y además porque la ley española así lo dispone, de modo que resultaría contradictorio el reconocimiento de que se disfruta de una situación familiar diferente en virtud de leyes o costumbres distintos a los españoles en un aspecto tan importante de la organización social, y que se está en disposición de someterse a la obediencia de la Constitución y de las leyes españolas que impiden contraer matrimonio a quien ya se encuentra unido por vínculo conyugal - artículo 46.2. del Código Civil -, por lo que hay que concluir que tal decisión resulta correcta en cuanto interpreta de una manera razonable la norma en que se establece"*.

El Tribunal Supremo en su sentencia, Sala Tercera, Sección 6, de 19 de junio de 2008 (recurso 6358/2002) ha tenido ocasión de señalar al respecto que *"esta Sala hubo de afrontar ya un caso similar de denegación de concesión de la nacionalidad española por la **poligamia** del solicitante. Se trata de la STS de 14 de julio de 2004 . Se sostuvo entonces que no hay discriminación en considerar que el polígamo no satisface el requisito del "suficiente grado de integración en la sociedad española" del art. 22.4 CC , ya que no es lo mismo residir en España -algo que sólo se podría prohibir al polígamo si una ley española así lo previese- que adquirir la nacionalidad*



española, que comporta toda una serie de derechos, incluidos el de sufragio activo y pasivo y el de acceder a los cargos y funciones públicas."

No toda situación personal extraña al ordenamiento jurídico español implica necesariamente un insuficiente grado de integración en nuestra sociedad. Sin embargo la **poligamia** no es simplemente algo contrario a la legislación española, sino algo que repugna al orden público español, que constituye siempre un límite infranqueable a la eficacia del derecho extranjero (artículo 12.3 CC), entendido el orden público como el conjunto de aquellos valores fundamentales e irrenunciables sobre los que se apoya nuestro entero ordenamiento jurídico, resulta incuestionable la incompatibilidad con el mismo de la **poligamia**; y ello sencillamente porque la **poligamia** presupone la desigualdad entre mujeres y hombres, así como la sumisión de aquéllas a éstos. Tan opuesta al orden público español es la **poligamia**, que el acto de contraer matrimonio mientras subsiste otro matrimonio anterior es delito en España (art. 217 CP). Es perfectamente ajustado a derecho, por ello, que la Administración española considere que alguien cuyo estado civil es atentatorio contra el orden público español no ha acreditado un "suficiente grado de integración en la sociedad española" (En el mismo sentido, Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso- administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 20 Octubre 2014, Rec. 826/2013 ; Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 16 Diciembre 2014, Rec. 1103/2013 ; Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 8 Mayo 2013, Rec. 136/2011).

SEXTO: Al ega el recurrente que, tras la denegación de la solicitud de nacionalidad y la interposición del recurso de reposición contra la resolución denegatoria, presentó escrito ampliatorio con el que aportó certificado de matrimonio actualizado renunciando a la **poligamia**.

Aporta la actora a este recurso dicho escrito y documento, que no consta en el expediente administrativo.

Resulta relevante, en todo caso, que el recurso de reposición se interpuso el 03/12/2015 y la copia del citado escrito que, como decimos, no está incorporado al expediente, por lo que no pudo ser valorado por la Administración, presenta un sello del Registro General de la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife, de fecha 22/03/2016.

De manera que tal documento no puede, en forma alguna, ser tenido en cuenta para enjuiciar la adecuación a Derecho de la resolución recurrida. Pues los requisitos para ser acreedor a la concesión de la nacionalidad española por residencia han de cumplirse y acreditarse en el momento de la solicitud. Lo cual no se cumple en el presente caso, ya que es la opción por la **poligamia** -situación por la que había optado el demandante años antes de la petición de la nacionalidad- a la que debemos atenernos, puesto que lo que hemos de valorar son los datos de hecho que estaban presentes en ese momento.

No podemos olvidar que el recurrente reside en España desde 1985, contrajo matrimonio en su país en febrero de 1993, optando por la **poligamia**, solicitó la nacionalidad en diciembre de 2010 y no es hasta 2016 cuando manifiesta renunciar a la **poligamia** y acogerse a la monogamia.

Por otra parte, aun cuando el informe emitido por el Encargado del Registro Civil, fue favorable, en el sentido de que el interesado comprendía el castellano y se encontraba adaptado al estilo de vida y costumbres españolas, los informes que emiten el Encargado del Registro Civil o el Ministerio Fiscal, no tienen efecto vinculante, conforme resulta con carácter general de los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy 79 y 80 de la Ley 39/2016 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Tales informes deben contemplarse en el marco del procedimiento instructor, con los efectos que les son propios, sin desconocer que la decisión del procedimiento corresponde a la Dirección General de Registros y Notariado (artículos 221 y 22 RLRC).

Procede, en consecuencia, la desestimación del presente recurso.

SÉPTIMO: A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 LJCA , procede la condena en costas al recurrente.

Se fija el importe máximo de las costas, por todos los conceptos, en 1000 €.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora **Dª Inmaculada Guzmán Altuna** , en nombre y representación de **D. Jose Ramón** , contra Resolución del Ministerio de Justicia, de fecha 15 de junio de 2017, a la que la demanda se contrae, la cual confirmamos como ajustada a Derecho.

Con condena en costas a la parte recurrente, hasta el límite de 1000 €, por todos los conceptos.



La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **no** tificación; 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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ