



Roj: **SAN 2796/2016 - ECLI:ES:AN:2016:2796**

Id Cendoj: **28079230012016100280**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **12/07/2016**

Nº de Recurso: **1003/2015**

Nº de Resolución: **356/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN PRIMERA**

**Núm. de Recurso:** 0001003 / 2015

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 02115/2015

**Demandante:** Augusto

**Procurador:** AMALIA RUIZ GARCIA

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

### **SENTENCIA Nº:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D<sup>a</sup>. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Madrid, a doce de julio de dos mil dieciséis.

Vistos por esta Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional los autos del recurso contencioso-administrativo número 1003/2015, interpuesto por la Procuradora doña Amalia Ruiz García, en nombre y representación de don Augusto, asistido por el Abogado don Fernando de Armas Altaba, sobre denegación de la nacionalidad española por razón de residencia. Ha sido parte demandada en las presentes actuaciones la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO.-** Por la parte recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado el 24 de junio de 2015, acordándose mediante decreto de 28 de julio de 2015 su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998 y la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 17 de diciembre de 2015, en la que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia por la que declarando la nulidad de la resolución recurrida, se acuerde la concesión de nacionalidad española, así como la condena en costas a la Administración demandada.

**TERCERO.-** El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 19 de febrero de 2016, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora.

**CUARTO.-** La cuantía del recurso ha sido fijada como indeterminada, mediante diligencia de ordenación de fecha 7 de marzo de 2016.

Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó dicho trámite mediante auto de 9 de marzo de 2016, y se ha practicado la prueba admitida de la propuesta por las partes, con el resultado que consta en los autos.

Concluso el término probatorio, se dio traslado a las partes, por su orden, para que formularan conclusiones, trámite que evacuaron mediante la presentación de sendos escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 5 de julio de 2016, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente el **Ilmo. Magistrado don JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la resolución de fecha 10 de diciembre de 2014, dictada por el Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, por la que se deniega la solicitud de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia, presentada por don Augusto el 10 de abril de 2013, nacido en Marruecos.

La resolución administrativa recurrida se sustenta en que el interesado no ha justificado suficiente grado de integración en la sociedad española, a la vista de la entrevista mantenida con el Juez Encargado del Registro Civil de Cornellá de Llobregat, del que se deduce que al interesado habla y entiende el castellano con gran dificultad.

La parte actora sustenta su pretensión en que el promotor ha acreditado suficiente grado de integración en nuestro país, aportando diversa documentación en apoyo de tal afirmación.

La Abogacía del Estado reitera el razonamiento expuesto por la resolución recurrida, destacando el hecho de que no conoce suficientemente el idioma español.

**SEGUNDO.-** La obtención de la nacionalidad por residencia no constituye un derecho subjetivo, por lo que su denegación no supone la limitación del ejercicio de un derecho, sino que nos hallamos ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un estado.

Tal afirmación no impide aseverar que su otorgamiento se encuentra en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, y que, conforme al art. 21 del Código Civil, puede ser denegada por motivos de orden público o interés nacional.

En estos términos se expresa la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2011 (Recurso 2911/2007), haciéndose eco de una doctrina jurisprudencial consolidada que, en lo que ahora nos interesa, establece:

*"[...] el otorgamiento de ésta en modo alguno puede ser considerado como un derecho del particular, sino, como antes hemos dicho, como el otorgamiento de una condición, la de nacional, que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un Estado, no en vano la nacionalidad constituye la base misma de aquél, que conlleva el reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones y que en todo caso puede ser negado por razones de orden público o interés nacional".*



Los arts. 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.

El requisito de suficiente grado de integración en la sociedad española constituye un concepto jurídico indeterminado, que 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, sin que resulte admisible la existencia de soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

En esta materia 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.

Sin duda, el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia no constituye el ejercicio de una potestad discrecional, encontrándonos, por el contrario, ante una potestad reglada, pues 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 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 sentido análogo al expresado, nos hemos pronunciado en nuestras sentencias de 9 de octubre de 2015 , procedimiento ordinario 25/2015, y 16 de octubre de 2015, procedimiento ordinario 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, debe declararse que 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 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 ( 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 , el Juez Encargado, en el expediente de concesión de nacionalidad por residencia, oirá 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 la integración en la sociedad española 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. De ahí la relevancia que tiene el Informe del Encargado, en función de la inmediatez de la que goza.

No obstante, aunque el informe del Encargado presenta singular relevancia en función de la inmediatez de la que goza, no se constituye en un determinante absoluto e insuperable pues 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 fundamentalmente 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. De ahí 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 concurran 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, como expusimos, 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 (en este sentido, 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 ( 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 ).

**TERCERO.-** Procede abordar, en atención a la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta, el examen acerca de si en el concreto supuesto que nos atañe cabe apreciar la concurrencia del requisito de suficiente grado de integración social del solicitante en nuestro país, único requisito de entre los exigidos para la obtención de la nacionalidad española cuya presencia resulta controvertida por la resolución administrativa recurrida.



Como decíamos, la resolución administrativa recurrida se sustenta en el resultado de la entrevista mantenida por el promotor con el Juez Encargado del Registro Civil de Cornellá de Llobregat, de donde deduce la ausencia de suficiente grado de integración en nuestro país del promotor por el hecho de su deficiente conocimiento del castellano.

No obstante, el contenido del acta de comparecencia, levantada con fecha 10 de abril de 2013 con motivo de tal entrevista, no sustenta razonablemente las conclusiones que extrae la resolución recurrida y, por ende, no permite apreciar falta de suficiente grado de integración en la sociedad española del promotor por insuficiente conocimiento del castellano.

Así es, en el Auto propuesta del Juez Encargado del Registro Civil de 18 de abril de 2013 afirma que *"el promotor/a del expediente NO entiende ni habla el castellano adecuadamente, por lo que NO esta plenamente integrado a las costumbres, valores y realidad económica, social y familiar española"*, sin que tal afirmación vaya acompañada de motivación alguna que ponga de relieve las concretas circunstancias consideradas para alcanzar tal juicio.

Por el contrario, el acta de comparecencia pone de manifiesto un suficiente conocimiento del castellano por parte del promotor para relacionarse socialmente con normalidad, aun cuando no sepa escribirlo, pues contesta a un elevado número de preguntas formuladas por el Encargado del Registro Civil, con quien mantiene un dialogo coherente acerca de la realización de cursos de formación o de estudios en España, el colegio donde cursan estudios sus hijos, su integración en el modo de vida y costumbres españolas, su relación con sus vecinos y compañeros de trabajo, su medio de vida y actividad laboral, su buena conducta y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y ciudadanas, su lugar de residencia, sus viajes a Marruecos y sus planes de futuro.

Ciertamente, el promotor del expediente de nacionalidad contesta erróneamente a preguntas sobre los organismos internacionales de que forma parte España, el color de la bandera española, qué día se celebra la fiesta nacional de Cataluña, monumentos de España y qué significa la expresión en casa del herrero cuchillo de palo, tal y como afirma la resolución administrativa recurrida, pero en respuesta a otras preguntas contesta de forma razonablemente acertada a cuestiones relativas a las provincias que integran la Comunidad Autónoma Catalana, los idiomas que se hablan en España, quien es el presidente de Cataluña, quien es el alcalde de su localidad de residencia, también con nombre y apellidos, el significado de las siglas del PSOE, a qué edad alcanzan los hombres y las mujeres la mayoría de edad en España, cada cuantos años se celebran las elecciones generales en España, si pueden adoptar hijos las personas que han contraído matrimonio del mismo sexo, cual es la religión predominante en España y el principio de igualdad de derechos que rige entre hombres y mujeres.

En tales circunstancias habremos de acudir al examen conjunto de las circunstancias acreditadas por el recurrente que pudieran poner de manifiesto su grado de integración en la sociedad española para constatar la concurrencia de este requisito, necesario para obtener la nacionalidad española.

Pues bien, tal y como acredita el contenido del expediente administrativo y la documentación aportada por la parte actora, el promotor reside legalmente en España desde el año 2000, vive en una vivienda de su propiedad, se encuentra casado y tiene tres hijos, dos de los cuales están escolarizados en un colegio público, y convive con su familia. Además, ha trabajado en España, cotizando a la Seguridad Social durante casi todo el tiempo de residencia en España, primero como trabajador por cuenta ajena y después como autónomo, constituyendo su propia empresa que se dedica al sector de la construcción, en diversas ocupaciones, ha realizado cursos de formación en Albañilería y Prevención de Riegos en la Construcción, Segundo Ciclo, impartidos por Gestió Grup Palau SL, presenciales de 20 y 60 horas respectivamente, posee carnet de conducir que ha obtenido en España y aporta documentación justificativa de la presentación de declaración del IRPF.

Por último, el informe de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Cuerpo Nacional de Policía, obrante en el expediente administrativo pone de manifiesto el arraigo del promotor en España y su conocimiento del idioma español.

En todo caso, debe precisarse que cabe un conocimiento no acabado del idioma, pero ello no significa falta de integración, cuando el grado de manejo del mismo ha resultado idóneo para conocer y poder asumir los valores de esa sociedad, como es evidente que ocurre en el caso que ahora nos ocupa y como pone de relieve el resultado de la entrevista con el Encargado del Registro Civil y la documentación aportada por el interesado sobre su grado de integración en la sociedad española.

En tales circunstancias, de conformidad con la doctrina jurisprudencial antes expuesta, ha de concluirse que el recurrente muestra armonización de su régimen de vida con los principios y valores sociales, suficiente grado





de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como su arraigo laboral y familiar en nuestro país, lo que conduce a apreciar su suficiente grado de integración en nuestra sociedad.

Por todo lo expuesto, estimándose acreditado el suficiente grado de integración social del recurrente en la sociedad española, exigida por el artículo 22.4 del Código Civil, único requisito para la obtención de la nacionalidad española controvertido, procede la estimación de presente recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

#### FALLAMOS

**ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora doña Amalia Ruiz García, en nombre y representación de don Augusto, contra la resolución de fecha 10 de diciembre de 2014, dictada por el Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, por la que se le deniega la solicitud de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia, anulándola por ser contraria a Derecho y reconociendo el derecho del recurrente a obtener la nacionalidad española.

Se condena al pago de las costas causadas a la Administración demandada.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, cuya preparación debe hacerse ante esta Sala en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA