



Roj: SAN 3523/2014  
Id Cendoj: 28079230032014100507  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 1509/2013  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO  
Tipo de Resolución: Sentencia

### SENTENCIA

Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil catorce.

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 **1509/13**, se tramita a instancia de **D. Hugo**, representado por la Procuradora Dña. Rebeca Fernández Osuna, y asistido por la Letrada Dña. Araceli López Sánchez, contra Resolución del DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 21-6-2013 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 22/11/2013 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, con sus copias correspondientes, se sirva admitirlo y tener por formalizada en tiempo y forma la demanda contra la resolución dictada con fecha 21/6/2013 por el Ministerio de Justicia y tras los trámites oportunos, dicte en su día sentencia por la que con estimación del presente recurso, declare no conforme a derecho la resolución recurrida, acordando la concesión de la nacionalidad española a D. Hugo, todo ello con imposición de 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 presente recurso con imposición de costas a la parte recurrente".

3.- Contestada la demanda quedaron los autos conclusos para sentencia. Por providencia de 3 de Septiembre de 2014 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 16 de Septiembre de 2014, 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 Dña ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO.

### FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- En el presente recurso se impugna la resolución del DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 21-6-2013 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 pues es preciso un conocimiento de las instituciones, costumbres y adaptación al modo y estilo de la vida españoles y por ello es necesario que el informe del Encargado concluya de forma indubitada y expresa si éste considera suficiente el grado de integración.

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 20-7-2011 reflejándose en el acta levantada al efecto que el examinado responde " *NEGATIVAMENTE a la mayoría de las interpelaciones de S. Sª., no mostrando un aceptable grado de adaptación tanto a las costumbres ni el modo de ser específicamente españoles, ni a la cultura e historia de nuestro país, no demostrando hallarse suficientemente arraigado en las mismas ni conocer ni aceptar la idiosincrasia española, dominando el idioma hablado, hallándose identificado con el ambiente **social** en el que se desenvuelve* " (sic).

La literalidad de lo expuesto responde a un modelo pro forma que se utiliza por un determinado Registro Civil, tal y como ha podido comprobar esta Sala y Sección, por su reiteración literal en diversos supuestos examinados.

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 ).

Dicho lo anterior, en el caso de autos NO se reflejan las preguntas y respuestas, aun por referencia, que sirvieron al Juez encargado de Getafe 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 intermediación, no podemos afirmar que las preguntas formuladas respondan a un nivel básico mínimamente aceptable atendiendo a las circunstancias del caso siendo de destacar que en el informe no se cuestiona el conocimiento institucional básico sino de " la cultura e historia de nuestro país " y con alusión a una no supuesta adaptación a " las costumbres y modo de ser específicamente españoles" ignorándose a qué nivel fue examinado el recurrente (varón, nacido en 1971, casado con nacional marroquí con la que tiene tres hijos, con vivienda en propiedad, en situación de desempleo cuando se produce la solicitud y con residencia legal desde 1999 gozando de una autorización de residencia de permanente desde 1-3-2004) ni sobre que premisas se hizo descansar el modo de ser específicamente español que sirvió de criterio de contraste. No en vano, el Ministerio Fiscal no se opuso.

Frente a ello vemos que se ha acreditado la existencia de una familia con hijos menores establecida en España y con una residencia legal mantenida de forma intachable desde 1999. Por ello no podemos hablar sin más de que por parte del recurrente exista desconocimiento, desinterés o desvinculación con la realidad del Estado cuya nacionalidad pretende obtener, concurriendo circunstancias que vendrían a apoyar la efectividad del **arraigo** e integración cuestionados frente a un informe que, por su carácter general y apodíctico, aparece como inmotivado en la base de la conclusión desfavorable a la que llega, transmitiendo este vicio a la resolución que lo acoge como razón única de la denegación de la nacionalidad.



En conclusión, ante la falta de constancia del contenido concreto de la entrevista a la que fue sometido por el Encargado que nos permita descartar que la misma no se desarrollara sobre unas premisas de excelencia en el conocimiento no solo cultural e histórico, sino también institucional del país así como desconocer en que se basa idiosincrasia y el modo de ser específicamente españoles que fue tenido en cuenta por el Encargado a la hora de efectuar su valoración desfavorable 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 en la apreciación del mismo viene contradicha por el acervo probatorio aportado y por tanto procede estimar el recurso.

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 **D. Hugo** 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.

La presente resolución es susceptible de RECURSO DE CASACIÓN ante el Tribunal Supremo y que se preparará ante esta Sala en el plazo de los DIEZ DIAS contados desde el siguiente a su notificación.

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 y se indicará la necesidad de constituir el depósito para recurrir así como la forma de efectuarlo de conformidad con la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ introducida por la LO 1/2009.

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. JOSE FELIX MENDEZ CANSECO D. FRANCISCO DIAZ FRAILE D<sup>a</sup>.ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO

D<sup>a</sup>. LUCIA ACIN AGUADO D<sup>a</sup>. ANA MARIA SANGUESA CABEZUDO