



Roj: SAN 3136/2016 - ECLI:ES:AN:2016:3136
Id Cendoj: 28079230012016100332
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 1
Nº de Recurso: 1168/2015
Nº de Resolución: 397/2016
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: FELISA ATIENZA RODRIGUEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0001168 /2015

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 02475/2015

Demandante: Cecilia

Procurador: MARIA JESUS FERNANDEZ SALAGRE

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D^a. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo nº 1168/2015 que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido la Procuradora D^a. María Jesús Fernández Salagre, en nombre y representación de Cecilia frente a la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, contra la Resolución de 12 de febrero de 2015 (que después se describirá en el primer Fundamento de Derecho) siendo ponente la Ilma. Sra. Magistrado D^{ña}. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte indicada interpuso, con fecha de 11 de junio de 2015 el presente recurso contencioso-administrativo que, admitido a trámite y reclamando el expediente administrativo, fue entregado a dicha parte actora para que formalizara la demanda.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, a través del escrito presentado en fecha de 12 de noviembre de 2015, en el que, después de alegar los hechos y fundamentos jurídicos que consideró aplicables, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos administrativos impugnados.

TERCERO.- De la demanda se dio traslado al Sr. Abogado del Estado quien, en nombre y representación de la Administración demandada, contestó a la demanda mediante escrito presentado el 11 de enero de 2016, en el que, tras los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso y la confirmación de la resolución impugnada.

CUARTO.- Habiéndose solicitado el recibimiento a prueba del recurso, mediante Auto de 18 de enero de 2016, se admitió y declaró la pertinencia de la prueba documental propuesta, teniendo por reproducidos los documentos obrantes en el expediente, al tiempo que se declararon conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.- Mediante providencia de esta Sala de fecha de 11 de Julio de dos mil dieciséis, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 19 de julio de 2016, día en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en su tramitación las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso, por la representación procesal de D^a Cecilia , la resolución de la DGRN, dictada por delegación del Ministro de Justicia, de 12 de febrero de 2015, por la que se deniega la nacionalidad española a la solicitante, natural de Nigeria.

La denegación se basa en que no resulta acreditado suficiente grado de integración en la sociedad española ya que de la entrevista mantenida con el Juez Encargado del Registro Civil no ha quedado de manifiesto su adaptación a la cultura y al estilo de vida españoles, así como su dominio del español, lo que motivó una propuesta desfavorable a la concesión de la nacionalidad.

En su escrito de demanda, por el contrario, se alega la vulneración del principio de motivación establecido en el artículo 54 de la Ley 30/1992 en relación a la vulneración del artículo 22.4 del Código Civil , al entender acreditado un suficiente grado de integración en la sociedad española.

Sostiene la recurrente que reside legalmente en España desde 1999, en **Arrecife** junto a dos hijos de nacionalidad española. En la actualidad posee tarjeta de residencia de larga duración y ha cotizado a la Seguridad Social por un periodo de 10 años, 7 meses y 7 días. Considera que se encuentra fuertemente arraigada en España y discrepa del contenido de la resolución combatida, pues afirma que aunque contestó erróneamente a algunas de las preguntas relativas al sistema político español e instituciones del Estado, lo cierto es que otras preguntas fueron contestadas con un aceptable grado de acierto, lo que indica un conocimiento amplio del idioma español.

SEGUNDO.- 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 no niega que la recurrente reúna los requisitos generales de residencia exigidos para la concesión de la nacionalidad solicitada. Sin embargo, se deniega su petición porque no ha justificado un suficiente grado de integración en la sociedad española, ya que no conoce suficientemente el idioma español, no entiende muchas de las preguntas, y no se encuentra adaptada a la cultura y estilo de vida españoles.

Se trata de determinar si ello resulta decisivo para apreciar la carencia de ese requisito de integración. A tal efecto ha de significarse que la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida de la 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 la interesada o desprenderse de las actuaciones reflejadas en el expediente. Así, lo cierto es que el idioma oficial constituye el fundamental medio de comunicación e integración social, configurado como una obligación para todos los españoles por el art. 3-1 de la CE .

En lo concerniente al idioma en 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 ...*".

Respecto de este 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 ."*>>

En otra sentencia de 14-4-2011 (Rec. Casación 4591 / 2007), se reafirma esta posición señalando el Alto Tribunal 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 ."*>>

TERCERO.- Pues bien, en el supuesto que se enjuicia, en trámite de comparecencia ante el Encargado del Registro Civil de **Arrecife**, el 26 de julio de 2013, se constató y así lo hizo constar el Juez Encargado del Registro que " *La solicitante se expresa con cierta dificultad en castellano. No entiende la mayoría de las preguntas que se le plantean. Hay que repetirlas de otra manera para que pueda llegar a entenderlas*".

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.

De acuerdo con lo expuesto por el Encargado del Registro Civil, y examinadas las preguntas que se le formularon, básicamente sus conocimientos se reducen a conocer los colores de la bandera española, cuantas islas hay en Canarias y el número de Comunidades Autónomas de España, desconociendo el nombre del Presidente de la Comunidad en que reside, así como la bandera de Canarias. También desconoce prácticamente la totalidad de las preguntas relativas a la geografía, la historia y vida cultural española, idiomas oficiales y con qué periodicidad se celebran elecciones, constatándose por el Encargado del Registro Civil su falta de comprensión de las preguntas debido a su deficiente conocimiento del idioma.

Debe indicarse que este deficiente dominio del idioma, o de la comprensión oral, se produce pese a residir legalmente en España desde hace 14 años y pese a venir realizando actividades laborales, lo que supuestamente debería propiciar su relación y comunicación oral con el entorno.

Parece bastante evidente que difícilmente puede conseguirse una integración si no se conoce el medio de expresión utilizado - el idioma común de obligatorio conocimiento (artículo 3.1 de la Constitución Española)- por los miembros de la sociedad respecto de la cual se manifiesta la voluntad de ser nacional, aun al nivel mínimo de comunicación oral. Por otro lado, en el presente recurso, no se ha justificado ninguna otra actividad de carácter social o cultural que ponga de manifiesto la integración y participación en la vida y costumbres españolas más allá de su trabajo y residencia en España junto a su marido e hijos.

Considera la Sala, que las preguntas a las que fue sometida la recurrente fueron de lo más básico y local, al alcance de cualquiera que se implique en el país, aunque solo sea por las noticias de los medios de comunicación y por su interacción con el entorno más próximo y su resultado fue tan contundente que provocó el informe desfavorable del Juez Encargado.

Este desconocimiento de las instituciones básicas 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 y familiar 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.

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).

Lo anteriormente expuesto, lleva a la Sala a la convicción de que, en efecto, su integración no se ha consolidado para entender cumplido el presupuesto exigido legalmente. Lo que nos 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, y en consecuencia ha de confirmarse la resolución impugnada, con desestimación del presente recurso contencioso.

CUARTO.- Finalmente, no se aprecia por la Sala la falta de motivación denunciada, a la vista del contenido de la Resolución combatida, en la que se argumenta que la denegación de la nacionalidad se funda en el informe desfavorable del Juez Encargado del Registro Civil, a la vista de su deficiente conocimiento de la lengua y la falta de respuestas acertadas a las preguntas que se le formulaban.

No puede afirmarse que esta resolución carezca de motivación, pues contiene el razonamiento por el que el órgano administrativo llegó a su conclusión desestimatoria, y ha permitido a la interesada plantear en su recurso los concretos medios de defensa en relación con la causa de la denegación, así como a esta Sala ejercer el control sobre la legalidad de dicha decisión en relación con las pretensiones de la demandante.

La exigencia de motivación de los actos administrativos viene impuesta con carácter general por el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre ; la motivación responde a una triple necesidad ya que, por una parte, expresa que la voluntad de la Administración al realizar la interpretación de la voluntad de la norma ha actuado de una forma razonable; en segundo lugar, los destinatarios del acto pueden conocer esas razones y eventualmente someterlas a crítica y, por último, permite la fiscalización por parte de los tribunales de lo contencioso en los recursos contra el acto o disposición impugnados, con el alcance previsto en el art. 106.1. CE , y satisfacer así adecuadamente el derecho a la tutela judicial proclamado en el art. 24.1. CE .

Desde esta triple perspectiva, la motivación de un acto o disposición ha de ser puesta en relación con la concreta pretensión deducida en el proceso y con los motivos de impugnación aducidos por la parte, pues únicamente se podrá anular el acto por esta causa cuando la falta de conocimiento por parte del recurrente de las razones por las que la Administración ha actuado en la forma en que lo ha hecho le han impedido articular los medios de defensa y plantear su pretensión en consecuencia, de modo que sólo cuando el desconocimiento de aquéllas razones han provocado materialmente indefensión, vetada por el art. 24.2. CE , procedería anular el acto impugnado.

Como ha recordado el Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de Septiembre de 2012 , "la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el artículo 54 de la LRJPA (antes, artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución Española (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE , sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones". Tal precepto se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que en su artículo 6 señala que "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados".

QUINTO. - De conformidad con el art. 139-1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998, procede hacer expresa imposición de las costas causadas en este proceso a la recurrente

FALLO

En atención a lo expuesto y en nombre de Su Majestad El Rey, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora, D^a M^a Jesús Fernández Salangre, en nombre y representación de D^a **Cecilia** , contra la resolución del Ministerio de Justicia, de 12 de febrero de 2015, a que las presentes actuaciones se contraen, y **CONFIRMAR** la resolución impugnada por su conformidad a Derecho.

Con imposición de costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Al **no** 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.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a
LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ