Roj: **STS 650/2025** - **ECLI:ES:TS:2025:650**

Id Cendoj: **28079130052025100013**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **13/02/2025**
Nº de Recurso: **19/2023**
Nº de Resolución: **155/2025**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3050/2022,**
ATS 4193/2023,
STS 650/2025

FONDO DOCUMENTAL

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 155/2025

Fecha de sentencia: 13/02/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 19/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/02/2025

Ponente: Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 19/2023

Ponente: Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 155/2025

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 13 de febrero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 19/2023 interpuesto por D. Hilario , representado por la procuradora doña Irene Martín Noya, bajo la dirección letrada de doña Edith LLamas Poch, contra la sentencia de fecha 22 de junio de 2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), dictada en el recurso ordinario 2027/2019.

Se ha personado en este recurso en calidad de recurrido la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 2027/2019, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Séptima) de la Audiencia Nacional, con fecha 22 de junio de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

«Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso interpuesto por la representación procesal de Don Hilario , contra la desestimación presunta de la solicitud efectuada por el recurrente el 12 de mayo de 2017 en la que interesaba el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia legal, continuada e inmediatamente a la petición durante un mínimo de 10 años, por ser ajustado a derecho dicho acuerdo, en los motivos de impugnación alegados, e improcedentes las pretensiones de la parte actora, todo ello con imposición de costas a dicha parte actora en la cuantía máxima por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, de 1.000 euros.».

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de don Hilario preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 14 de diciembre de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 12 de abril de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

«1º) Admitir el recurso de casación nº 19/2023 preparado por la representación procesal de D. Hilario contra la sentencia, de 22 de junio de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), que desestima el recurso contencioso-administrativo nº 2027/2019 deducido frente a la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por el recurrente en la que interesaba el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia legal, continuada e inmediatamente a la petición durante un mínimo de 10 años.

2º) Precisar que la cuestión sobre las que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si los órganos administrativos y judiciales pueden denegar la solicitud de adquisición de la nacionalidad española por residencia por incumplimiento del requisito de "suficiente grado de integración en la sociedad española" por no acreditarse la existencia de medios propios de vida (por falta de una relación laboral estable u otras fuentes alternativas de ingresos) o por no aportar un certificado de empadronamiento en municipio español.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.

[...]».

CUARTO. La representación procesal de don Hilario interpuso recurso de casación en el que termina suplicando a la Sala que:

«[...] dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso, ordenándose lo conducente para que se produzca una nueva decisión corrigiendo las infracciones denunciadas, con expresa imposición de costas para la parte contraria, para el supuesto de oponerse al presente recurso, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 92.3.b) de la LJCA.».

QUINTO. La Abogacía del Estado se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

«1º) Que desestime este recurso de casación y confirme la sentencia impugnada.

2º) Ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de oposición de los preceptos identificados según el citado Auto de admisión a trámite de este recurso de casación.».

Y termina suplicando a la Sala que:

«[...] tenga por formulado escrito de oposición de este recurso de casación y, en su día, dicte sentencia desestimatoria del mismo con los demás pronunciamientos legales.»

SEXTO. Mediante providencia de 12 de noviembre de 2024, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 11 de febrero de 2025, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *La sentencia recurrida.*

La sentencia recurrida, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional con fecha 22 de junio de 2022, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por don Hilario , de nacionalidad venezolana, frente a la desestimación presunta de la solicitud de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

Constata la Sala de instancia que obra en el expediente: pasaporte y documentación sobre su matrimonio con ciudadana española; certificado negativo de antecedentes penales en España y en Venezuela; informe del Jefe del Servicio de Coordinación de Procedimientos de Extranjería en el que se pone de relieve que carece de todo tipo de antecedentes penales; y la superación de las pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España.

Sin embargo, la sentencia recurrida entiende que no se cumple el requisito de estar suficientemente integrado en la sociedad española (art. 22.4 Código Civil) porque:

«[...] no se ha acreditado la existencia de medios propios de vida, ya que no se cuenta con relación laboral estable -u otras fuentes alternativas de ingresos- pues el certificado vida laboral acompañado con el escrito de interposición del recurso solo acredita 95 días de trabajo por cuenta ajena -solo se ha acreditado la relación laboral estable de la esposa del recurrente-. Tampoco se ha aportado certificado de empadronamiento en municipio español.»

SEGUNDO. *El auto de admisión del recurso.*

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si los órganos administrativos y judiciales pueden denegar la solicitud de adquisición de la nacionalidad española por residencia por incumplimiento del requisito de «suficiente grado de integración en la sociedad española» por no acreditarse la existencia de medios propios de vida (por falta de una relación laboral estable u otras fuentes alternativas de ingresos) o por no aportar un certificado de empadronamiento en municipio español.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: el artículo 22 del Código Civil y los artículos 5, 6 y 8 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

TERCERO. *El escrito de interposición.*

Entiende que la sentencia recurrida ignora la jurisprudencia de esta Sala al afirmar que no había un grado suficiente de integración, a pesar de constar todos los requisitos previstos en el reglamento en vigor (Real-Decreto 1004/2015) para demostrar la integración (aprobación del examen CCSE, ausencia de antecedentes penales, ausencia de informes desfavorables, padrón acreditativo de residencia ininterrumpida en municipio español) y, en forma adicional, TIE comunitaria (lleva residiendo en España más de cinco años), acta de matrimonio con española, vida laboral y nóminas de ambos.

A partir del reglamento de 2015, considera que para demostrar el suficiente grado de integración basta con aportar un certificado de apto en lengua castellana (DELE), en los casos en que corresponda, y el apto del

examen de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE), requisitos que se cumplen en este caso.

Aunque la exigencia de medios de vida no es un requisito exigido por el reglamento para la adquisición de la nacionalidad española, la sentencia reconoce que su esposa tiene una relación laboral estable por lo que la unidad familiar sí posee medios económicos.

También consta en autos que el recurrente tiene tarjeta de residencia como familiar de ciudadana española (su esposa), un tipo específico de residencia cuya adquisición requiere demostrarse exclusivamente la existencia del vínculo, la convivencia y los medios económicos del ciudadano de la UE del cual depende la pareja extranjera, todo esto por normas en vigor (de la Ley de Extranjeros y su Reglamento) que la sentencia recurrida omite considerar.

Además, el Abogado del Estado jamás ha mencionado ni se ha opuesto a la pretensión ejercitada por la falta de un certificado de empadronamiento, ni por el informe de vida laboral, sino por una supuesta e inexistente falta del informe de antecedentes penales, siendo que la propia sentencia ha corroborado que dichos antecedentes sí se encontraban en el expediente administrativo.

Respecto al padrón, cabe destacar que en la solicitud de nacionalidad se aportó -afirma- un certificado de empadronamiento que consta en el expediente administrativo, pero además el solicitante autorizó al Ministerio de Justicia para la obtención del empadronamiento. Y además, si el recurrente no hubiera estado empadronado en un municipio español no habría podido obtener su tarjeta de residencia ni su acta de matrimonio o el certificado del padrón.

CUARTO. *El escrito de oposición.*

La Abogacía del Estado no comparte el planteamiento del recurrente, según el cual, a partir del Real Decreto 1004/2015, para acreditar la integración en la sociedad española basta con aportar los certificados de superación de conocimiento de la lengua española y de aspectos constitucionales y socioculturales de España.

Considera que la previsión del art. 6.8 del Reglamento de 2015 desvirtúa el planteamiento del escrito de interposición al establecer explícitamente que, a los efectos de valorar el cumplimiento del requisito de la integración, se deban tomar en consideración extremos distintos de la mera superación de las pruebas citadas. Lo que tiene todo el sentido porque, si bien la introducción de las pruebas DELE y CCSE como medios de acreditar el suficiente grado de integración en la sociedad española se orientaba a establecer pruebas estandarizadas y homogéneas, superando la situación anterior de diferentes prácticas y valoraciones que los Encargados de los Registros Civiles hacían a partir de la audiencia personal, ello no es óbice para que desde el punto de vista material o sustantivo puedan y deban valorarse otras circunstancias para conseguir la finalidad a que se orienta este requisito: evitar la naturalización de individuos que materialmente no estén integrados en la sociedad española. Por ello, la valoración no puede desligarse de las circunstancias del caso concreto, la justificación de la integración debe hacerse contemplando, singularizada y casuísticamente, las circunstancias del caso y valorándolas en su conjunto, y ello pasa por admitir que puede haber elementos que acrediten la falta de integración material, aunque formalmente el interesado haya superado las pruebas previstas en el art. 6 del RD 1004/2015.

QUINTO. *La cuestión que presenta interés casacional objetivo. Doctrina de la Sala.*

A.-La cuestión en la que el auto de admisión ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se refiere al requisito contemplado en el art. 22.4 del Código Civil en relación con la adquisición de la nacionalidad española por residencia consistente en la acreditación por el solicitante de un «suficiente grado de integración en la sociedad española», así como a la incidencia que en el mismo pueda darse a la no acreditación de medios propios de vida o a la no aportación de un certificado de empadronamiento.

La respuesta ha de ser necesariamente casuística o circunstanciada ya que la concreción del concepto jurídico indeterminado en que consiste el requisito del suficiente grado de integración en la sociedad española sólo puede realizarse atendiendo a las concretas circunstancias que concurran en el caso sin que de forma apriorística puedan establecerse criterios objetivos y rígidos para su apreciación.

En la sentencia de 17 de diciembre de 2021, rec. 3112/2020, se contienen diversas consideraciones en relación con el cumplimiento de este requisito y su precisión, necesariamente motivada en función de las circunstancias del caso, que conviene aquí reproducir:

«[...] En relación con dicha exigencia, ha de estarse a las circunstancias personales del solicitante sin que puedan establecerse criterios objetivos sobre dicha integración.

[...]

[...] por la propia finalidad que comporta el otorgamiento de la nacionalidad española, exige una integración en los valores y principios de la sociedad española, que permita concluir la idoneidad de quien solicita la nacionalidad en los principios y valores por los que se rige nuestra sociedad, máxime cuando con la nacionalidad no solo se genera el derecho a residir en España, para lo que sirve la normativa sobre extranjería, sino que comporta establecer el lazo entre el Estado con la persona que aspira a integrarse en él con plenitud de derechos políticos, de indudable trascendencia.

La integración, como ha señalado esa jurisprudencia, comporta " 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 económica, sociales y culturales, así como el arraigo familiar " [...]

[...]

[...] la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido declarando que, para examinar la integración, ha de realizarse "una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes", lo cual aconseja acomodar "el nivel de exigencia en cuanto al conocimiento de la lengua y de las instituciones españolas [que] puede modularse en función del grado de instrucción del interesado y de las demás circunstancias que concurran en el mismo" (sentencia 611/2021, de 4 de mayo; ECLI:ES:TS:2021:1689).

[...]

En suma, no puede establecer una exigencia uniforme para todos los solicitantes porque la integración social, en cuanto referida a formar parte de la sociedad española, solo puede realizarse en función de las propias condiciones personales que concurren en cada solicitante. [...] Por tanto, no puede existir un estándar generalizado de integración válido para todos los solicitantes, sino que debe valorarse las propias circunstancias personales, [...] y esa valoración requiere una especial motivación en la decisión que debe realizar la Administración en la resolución administrativa y ser controlada por los Tribunales de lo Contencioso como ya vimos se razona en la sentencia recurrida.

Y es que, en definitiva, si de lo que se trata es de constatar la concurrencia de las condiciones personales que se imponen para establecer el lazo entre el Estado y la solicitante que aspira a integrarse en el mismo con plenitud de derechos, no puede dejar de tomarse en cuenta las peculiares circunstancias personales de la solicitante [...]

[...]

De lo expuesto ha de concluirse que el grado de integración en la sociedad española debe ser valorado atendiendo a las propias circunstancias personales del solicitante y que la Administración, al examinar la petición de concesión de la nacionalidad por residencia, debe dejar constancia motivada de dichas circunstancias, máxime si en la solicitante concurren circunstancias de vulnerabilidad [...], ello sin perjuicio de que ha de concurrir la exigencia de la integración en relación con los valores sociales, culturales y políticos de nuestro País.»

La doctrina que se refleja en esta sentencia debe aquí reiterarse sin que puedan establecerse criterios rígidos, uniformes o apriorísticos para entender cumplido el requisito de la integración en la sociedad española, más allá de que su concreción exige la contemplación de todas las circunstancias particulares concurrentes, así como un correlativo esfuerzo de motivación.

De esta falta de rigidez en la contemplación del requisito que analizamos se hace eco el propio reglamento de desarrollo del art. 22 del Código Civil - Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia- en su artículo 6.8, según el cual, «[A]demás de la superación de las pruebas a que se refiere el presente artículo, para que resulte acreditado el suficiente grado de integración en la sociedad española se deberá valorar conjuntamente la documentación indicada en este artículo con los informes señalados en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de este Reglamento. [...]».

B.-En cualquier caso, intentando aproximarnos al nivel de concreción que se desprende de la cuestión que nos formula el auto de admisión y partiendo de las anteriores consideraciones, cabe realizar algunas precisiones en relación con las dos concretas circunstancias que en dicho auto se mencionan, el certificado de empadronamiento y los medios propios de vida del solicitante, contemplados ambos desde la perspectiva del cumplimiento del requisito legal que analizamos: la suficiencia del grado de integración en la sociedad española.

En cuanto al certificado de empadronamiento y a la incidencia de su no aportación en el citado requisito, no parece que pueda sostenerse una falta de integración, esto es, de armonización con los principios y valores sociales que dimanan de la Constitución Española o una falta de implicación en las relaciones económicas,

sociales o culturales por el hecho de no haberse aportado el certificado del padrón municipal. La existencia de domicilio conocido del solicitante -que ciertamente puede ser una de las circunstancias a considerar- puede entenderse acreditada, sin esfuerzo argumental alguno, a pesar de no haberse aportado aquel certificado, con la restante documentación aportada; no debe olvidarse que el padrón municipal constituye una prueba del domicilio habitual (art. 16.1 LRBRL), pero no es la única prueba que puede ser aportada para acreditarlo (por todas, sentencia de 2 de abril de 2008, rec. 5371/2002).

Y en cuanto a la acreditación de medios propios de vida del solicitante -que también se requiere en la sentencia recurrida-, debemos advertir que ni la ley ni el reglamento exigen para adquirir la nacionalidad española por residencia que el solicitante tenga «medios propios de vida», ni siquiera imponen como requisito para acceder a la nacionalidad española por residencia el de la suficiencia económica del solicitante, suficiencia económica que sí se exige, en cambio, para adquirir alguna de las modalidades de autorización de residencia en España. El requisito que el Código Civil exige es el de la suficiente integración en la sociedad española que no es exactamente lo mismo.

No es descartable, desde luego, que en función de las particulares circunstancias concurrentes pueda contemplarse alguna perspectiva económica en la concreción del concepto jurídico indeterminado de la integración en la sociedad española -que es lo que norma exige-, pero en ese caso tal ponderación no podría prescindir de la unidad familiar en la que se integra quien invoca su matrimonio con un ciudadano español para adquirir la nacionalidad por residencia. Exigencias derivadas de la protección constitucional de la familia así lo imponen.

SEXTO. ***Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.***

La ponderación que se realiza en la sentencia de instancia para analizar el requisito de suficiencia del grado de integración en la sociedad española por parte del solicitante de la nacionalidad por residencia no se ajusta a los parámetros que hemos establecido.

La sentencia recurrida considera acreditado que el recurrente, nacional de Venezuela y conocedor, por tanto, de la lengua castellana, además de cumplir con el requisito de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud, está casado con una ciudadana española, carece de antecedentes penales en España y en su país de origen, así como de antecedentes policiales y ha superado también las pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España reglamentariamente previstas (art. 6 del Real Decreto 1004/2015).

Sin embargo, a pesar de cuanto antecede, considera que el grado de integración en la sociedad española alcanzado no es suficiente porque no ha aportado certificado de empadronamiento y porque no ha acreditado medios propios de vida al carecer de relación laboral estable u otras fuentes alternativas de ingresos propios, estabilidad laboral y suficiencia de ingresos que, sin embargo, sí se reconocen a su cónyuge español.

Se prescinde así, al valorar el cumplimiento del requisito analizado -que no es la suficiencia de ingresos, sino la integración en la sociedad española-, no sólo de una valoración de conjunto de todas las circunstancias concurrentes -también las inicialmente descritas-, sino también de contemplar como factor de integración la propia unidad familiar formada por el matrimonio del solicitante con una ciudadana española a la que sí se reconoce estabilidad laboral y suficiencia de ingresos. Sin tener tampoco en cuenta que, aun no habiéndose aportado el certificado de empadronamiento (a pesar de las afirmaciones del recurrente, este certificado no ha sido encontrado por la Sala en el expediente remitido), el solicitante tiene un domicilio conocido en España, como refleja expresamente el propio informe policial sobre antecedentes del solicitante, así como las tarjetas de residencia aportadas.

En definitiva, las circunstancias que constan acreditadas en autos -informes policiales y de antecedentes penales favorables, residencia legal y continuada en España durante el periodo legalmente exigido, la superación de las pruebas reglamentarias sobre conocimientos constitucionales y socioculturales de nuestro país, la existencia de domicilio conocido que deriva de la documentación aportada, y matrimonio con ciudadana española formando una unidad familiar con ingresos suficientes y estables- debidamente valoradas en su conjunto nos llevan a concluir que debe apreciarse en este caso un grado de integración suficiente en la sociedad española del solicitante para obtener el vínculo sociopolítico con nuestro país que la nacionalidad comporta.

SÉPTIMO. ***Pronunciamiento sobre costas.***

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho quinto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación interpuesto por don Hilario contra la sentencia de fecha 22 de junio de 2022, dictada en el procedimiento ordinario núm. 2027/2019, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, sentencia que se casa y anula, y, en su lugar, se anula la actuación administrativa que constituía su objeto y se reconoce el derecho del recurrente, don Hilario , a la nacionalidad española solicitada.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ