

Sentencia de la sala tercera de 23 de enero de 2025 (rec.451/2022)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 60/2025

Fecha de sentencia: 23/01/2025

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 451/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/01/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 451/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 60/2025

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 23 de enero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 2/451/2022, interpuesto por la procuradora doña Silvia Vázquez Senin, en nombre y representación de doña Margarita, contra la desestimación por silencio de la solicitud de nacionalidad española número NUM000 presentada por doña Margarita, el 12 de julio de 2016 ante el Registro Civil de Algeciras.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de doña Margarita, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, contra la desestimación por silencio de la solicitud de nacionalidad española número NUM000 presentada por doña Margarita, el 12 de julio de 2016 ante el Registro Civil de Algeciras.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la *Audiencia Nacional (Sección Tercera)*, por auto de 2 de diciembre de 2021, acordó remitir a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo las actuaciones por considerar que corresponde a este Alto Tribunal el conocimiento de dicho recurso.

SEGUNDO.- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Supremo*, resolvió la cuestión de competencia n.º 61/2021 por auto de 5 de mayo de 2022, en el que acordó: «1.º Declarar que la competencia para conocer del presente recurso contencioso-administrativo corresponde a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

[...]»

TERCERO.- La representación procesal de doña Margarita, formalizó su escrito de demanda en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando a la Sala:

«...dictar Sentencia por la que estimando la demanda que por medio de este escrito se formaliza, se revoque la desestimación por silencio de la solicitud de nacionalidad española al recurrente y se acuerde la concesión de la nacionalidad solicitada por D^a. Margarita.»

CUARTO.- El Abogado del Estado en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó la demanda por escrito de 4 de octubre de 2022 en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que dicte sentencia declarando no haber lugar a este recurso con los demás pronunciamientos legales.

QUINTO.- Mediante Decreto de fecha 11 de octubre de 2022 quedó fijada la cuantía del presente recurso en indeterminada.

SEXTO.- Por auto de 18 de octubre de 2022 se acordó el recibimiento a prueba con el resultado que consta en autos y se concedió a la recurrente el trámite de conclusiones sucintas, lo que verificó mediante escrito de 3 de noviembre de 2022. El Abogado del Estado formuló igualmente sus conclusiones en su escrito de 16 de diciembre.

SÉPTIMO.- Por providencia de 12 de noviembre de 2024 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 14 de enero de 2025, en que efectivamente tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se cuestiona en el presente recurso contencioso administrativo la legalidad de la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por la recurrente, para ante el Consejo de Ministros, a través del Ministerio de Justicia, de reconocimiento de nacionalidad española por carta de naturaleza.

En relación con la mencionada solicitud de nacionalidad interesada por la recurrente, por carta de naturaleza, el *artículo 21.1 del Código Civil* dispone: «La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.»

SEGUNDO.- Los argumentos de la demanda.

La recurrente en el escrito de demanda reproduce los hechos alegados en la solicitud presentada ante la Administración (Registro Civil de Algeciras) para obtener la nacionalidad española por carta de naturaleza, señalando que tiene la nacionalidad saharauí, por haber nacido en la localidad de Sidi Ifni. Confirma que vive en Algeciras, con plena integración, contando con tarjeta de residencia comunitaria por ser familiar de ciudadano de la Unión Europea, habiendo observado buena conducta cívica y encontrándose "totalmente adaptada a la cultura y modo de vida española". Indica, asimismo, que declaró la opción por la vecindad común, la renuncia a la nacionalidad anterior, obediencia a la Constitución y a las leyes, y que consta en el expediente administrativo copia del permiso de residencia, volante de empadronamiento y carencia de antecedentes penales.

En conexión con lo anterior, expone que, a los efectos previstos en el *apartado 1 del artículo 21 del Código Civil*, en cuanto a las circunstancias excepcionales que se exigen para adquirir la nacionalidad española por carta de naturaleza, estas concurren en los "sefardíes originarios de España que prueben dicha condición y una especial vinculación con España, aun cuando no tengan residencia

legal en nuestro país, debiéndose igualar a los nacidos en territorio, naturales Sidi Ifni". Tal referencia a su condición de sefardí originario de España no aparece reflejada en su solicitud inicial presentada en el Registro Civil y dirigida al Consejo de Ministros.

A partir de esta novedosa alegación -su condición de sefardí-, la recurrente, además de en el *artículo 21.1 del Código Civil*, su pretensión en la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, así como en la Instrucción, de 29 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los registros y del Notariado, sobre la aplicación del referido cuerpo legal.

TERCERO.- La Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, y su aplicación al caso.

Mediante la citada Ley 12/2015, el Legislador vino a satisfacer la legítima pretensión de las comunidades de la diáspora sefardí cuyos antepasados se vieron forzados al exilio, determinando la concurrencia de las circunstancias excepcionales a que se refiere el *artículo 21 del Código Civil* en aquellos sefardíes originarios de España que prueben dicha condición y su especial vinculación con España.

A tal fin, se precisan normativamente los requisitos y condiciones a tener en cuenta para la justificación de aquella condición, previstos en el *artículo 1 de la Ley. De igual forma, y por lo que se refiere al procedimiento de concesión de nacionalidad, este se regula en el artículo 2 de la citada Ley 12/2015*, cuyo desarrollo, en virtud de la habilitación establecida en la *disposición adicional segunda de la propia Ley, se lleva a cabo mediante Instrucción de 29 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio*, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Dicho procedimiento que, como correctamente señala la recurrente en su escrito de demanda, implica una especialidad respecto a los trámites comunes para la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza, tendrá un carácter enteramente electrónico, exigiéndose, en consecuencia, que la solicitud se remita telemáticamente al Consejo General del Notariado.

Pues bien, a la vista de la documentación que obra en autos, que incluye los documentos que conforman el expediente administrativo, recibidos como prueba, resulta evidente que la solicitud en vía administrativa ni se formuló en los términos que determina la Ley 12/2015, ni se tramitó conforme al procedimiento establecido en la referida Ley y en la Instrucción, de 29 de septiembre de 2015, que la desarrolla.

En este sentido, la recurrente, más allá de expresar en su solicitud su condición de nacional saharauí y natural de Sidi Ifni, omite aportar cualesquiera de los medios probatorios que permiten, en virtud del *artículo 1.2 de la Ley 12/2015*, acreditar la condición de sefardí originario de España. De igual forma, no aporta ninguno de los medios probatorios previstos en el *artículo 1.3 para demostrar su especial vinculación con España, al igual que no acredita la superación de ninguna de las dos pruebas -de conocimiento de la lengua española y de la Constitución española y la realidad social y cultural de nuestro país-* que se exigen en el *artículo 1.5 de la referida Ley* para que los sefardíes originarios de España puedan adquirir la nacionalidad española por carta de naturaleza.

En consecuencia, y aunque en rigor, atendiendo a los criterios que hemos

establecido de forma reiterada en nuestra jurisprudencia -por todas, STS 316/2019, de 12 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:820 , rec. 44/2018)- no pueda observarse la causa de inadmisibilidad por desviación procesal que aduce en su escrito de oposición la Abogacía del Estado, por cuanto la recurrente efectivamente solicitó la nacionalidad española por carta de naturaleza, es lo cierto que en la solicitud cursada en vía administrativa se limitó a alegar su condición de nacional saharauí y procedencia de Sidi Ifni, sin cumplir con ninguno de los requisitos formales y sustantivos que impone la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, por lo que la pretensión contenida en la demanda con fundamento en la Ley 12/2015 debe ser desestimada.

CUARTO.- La obtención de la nacionalidad española por carta de naturaleza.

De conformidad con lo anterior, y una vez descartada la posibilidad de la obtención de la nacionalidad española, por parte de la recurrente, con apoyo en lo previsto en la Ley 12/2015, la cuestión que se nos suscita, y a la que debemos responder, es la relativa a la posibilidad legal de obtener la nacionalidad española por carta de naturaleza común, con base en el citado *artículo 21.1 del Código Civil* que establece, para esta vía, las siguientes características:

a) Que la carta de naturaleza puede ser otorgada discrecionalmente por el Gobierno, mediante Real Decreto. Y,

b) Que ello será posible cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.

En relación con esta pretensión conviene recordar que estamos en presencia de una potestad discrecional que corresponde en exclusiva al Consejo de Ministros, que goza de una gran libertad para su ejercicio, especialmente en lo que respecta a la apreciación de la concurrencia de circunstancias excepcionales. Estamos en presencia de una decisión que por su naturaleza está próxima al derecho de gracia y cuya adopción no está sujeta a mandato legal alguno, siendo de plena disposición para el Gobierno. Ello no significa que sea inmune a todo control y, por tanto, ajena a la fiscalización de los Tribunales, pues en un Estado constitucional como el nuestro, que se proclama de Derecho, no se puede admitir un poder público que en el ejercicio de sus potestades esté dispensado y sustraído a cualesquiera restricciones que pudieran derivar de la interpretación de la Ley por los Tribunales. En este sentido conviene recordar que el ordenamiento establece determinados requisitos de fondo, muy singularmente la existencia de circunstancias excepcionales, y otros formales, como es la determinación de la autoridad que concede la nacionalidad -el Gobierno-, la necesaria tramitación de un expediente en el que resulten acreditadas la circunstancias excepcionales y la forma del acuerdo que ponga fin al procedimiento -un Real Decreto-, requisitos que permiten el control judicial, aunque esa fiscalización no puede ser *in integrum* y sin límite de ningún género atendido el alto grado de discrecionalidad de la decisión. En este sentido, la propia decisión, ya expresa o presunta, de no conceder la nacionalidad por carta de naturaleza no es fiscalizable sustancialmente por parte de los órganos jurisdiccionales.

Obviamente, siempre habrá que partir de unos determinados hechos y, en su caso, de un expediente administrativo en el que, tras los trámites oportunos, quede constancia de los citados datos que servirían de fundamento a la pretensión de obtener la nacionalidad española por carta de naturaleza. No obstante, partiendo de ellos, su

consideración como "*hechos excepcionales*" que justifiquen la decisión corresponde al Consejo de Ministros. Y, en principio, nos está vedado considerar "*excepcional*", desde nuestra perspectiva jurisdiccional, lo que el Consejo de Ministros no ha procedido a calificar de tal naturaleza.

Es cierto que podremos contrastar la realidad de unos hechos, si es que los mismos alcanzan la consideración de determinantes de la excepcionalidad; pero, por muy significativa que sea la importancia, naturaleza, realidad, historia o trascendencia social de los mismos -incluso desde la perspectiva de intereses generales-, lo cierto es que carecemos, desde la perspectiva del ejercicio de la potestad jurisdiccional, de la posibilidad de revisar la decisión -sobre la excepcionalidad de los mismos hechos- llevada a cabo por el Consejo de Ministros. En una reiterada jurisprudencia de la Sala, de la que podemos citar, entre otras, la *STS 1982/2017, de 14 de diciembre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:4539 , RC 1178/2016)*, hemos venido realizando una clara distinción entre este tipo de nacionalidad y la que se obtiene por razón de la residencia de los extranjeros en España:

«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.»

Es conocido que la jurisprudencia de esta Sala ha avanzado progresivamente, con base en el *artículo 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (LJCA)*, en el control de la actuación del Gobierno -en su ámbito de actuación discrecional-, configurando, incluso, el ámbito de los "*conceptos judicialmente asequibles*". En tal sentido, resultan de obligada cita las *SsTS -todas ellas de la Sala Tercera- de 28 de junio de 1994 (rec. 7105/1992, Asunto Fiscal General del Estado)*, *las tres de 4 de abril de 1997 (recs. 602 , 634 y 726/1996, Asunto CECID)*, y *las, más recientes, de 20 de diciembre de 2023 (rec. casación 2388/2022 , ECLI:ES:TS:2023:5804)*, *de 10 de octubre de 2019 (rec. casación 6376/2018, ECLI:ES:TS:2019:3255)*, *de 20 de febrero de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:546 , rec. 165/2012)* y *de 20 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5997 , rec. 13/2013, Asunto Indulto)*. Alguno de los pronunciamientos, de esta última, podemos reiterarlos:

«...[e]n consecuencia, hemos de tener acceso para comprobar si la operación jurídica llevada a cabo por el Consejo de Ministros, dirigida a especificar y revelar las expresadas razones ---a la vista del expediente tramitado---, que constituyen el interés general de tal actuación, ha conseguido realmente tal finalidad en el terreno ---asequible para nosotros--- de la lógica y la racionalidad jurídica, pues, si bien se observa, la arbitrariedad es la ausencia de racionalidad, y en consecuencia todos los actos del Poder Ejecutivo y de la Administración han de ser racionales.»

Igualmente añadíamos, enjuiciando la legalidad de la concesión de un indulto, institución con la guarda semejanza desde la perspectiva de su carácter graciable:

«[l]o que podemos comprobar es si la concreta decisión discrecional de

indultar ha guardado coherencia lógica con los hechos que constan en el expediente, pues, ha sido el propio legislador el que ha limitado la citada discrecionalidad a la hora de ejercer la prerrogativa de gracia, materializada en el indulto, estableciendo las razones a las que ha de responder el mismo, las cuales deben constar en el Acuerdo de concesión.»

E insistíamos:

«[l]o que podemos comprobar es si la concreta decisión discrecional de indultar ha guardado coherencia lógica con los hechos que constan en el expediente, pues, ha sido el propio legislador el que ha limitado la citada discrecionalidad a la hora de ejercer la prerrogativa de gracia, materializada en el indulto, estableciendo las razones a las que ha de responder el mismo, las cuales deben constar en el Acuerdo de concesión.»

Ninguno de estos instrumentos de control puede ser aquí aplicado, máxime si tenemos en cuenta que cuando se trata de acuerdos denegatorios, expresos o presuntos, los límites del control judicial se acrecientan al no poder fundarse la pretensión de la parte en un inexistente derecho a obtener la nacionalidad por carta de naturaleza, atendido el carácter graciable de la decisión. Al solicitante se le podrá reconocer a lo sumo el derecho a que su solicitud sea tramitada.

Respecto de esto último traemos a colación determinadas comunicaciones obrantes en el expediente, procedentes del Ministerio de Justicia (como consta en el documento de comparecencia en el Registro Civil de Algeciras, con fecha de 17 de febrero de 2021, *"[...] por dos correos electrónicos 1 de fecha 14 de mayo de 2019, se le informa que su expediente se encuentra en tramitación, y el otro de fecha 8 de octubre de 2019, se le comunica que está completo de informes y que se encuentra en calificación, que es el último paso para la resolución, y que hasta la fecha no tiene conocimiento de la misma";* y en el correo electrónico remitido por el Ministerio, de fecha de 30 de marzo de 2021 *"[e]n relación al expediente de nacionalidad por carta de naturaleza NUM000 a nombre de Margarita, se informa que hasta la fecha su expediente no ha sido propuesto por el Ministro de Justicia para su elevación al Consejo de Ministros. En todo caso, le significo que la carta de naturaleza es una potestad del Gobierno estrictamente discrecional, muy cercana al genuino derecho de gracia que ni tan siquiera es exigible que sea resuelta conforme al art. 366.3 del Reglamento del Registro Civil".* Asimismo, le informo que habiendo transcurrido el plazo de un año desde la presentación de su solicitud de nacionalidad sin que haya recaído resolución expresa sobre la misma debe entenderse desestimada su solicitud con los efectos establecidos en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

De estos correos puede deducirse que el citado Departamento ha tomado en consideración la solicitud de la recurrente, y la ha tramitado y completado, pero ha procedido a su rechazo por la falta de excepcionalidad de las razones alegadas, advirtiéndole tanto de la ausencia de propuesta del ministro de Justicia *"para su elevación al Consejo de Ministros"*, como, en una anterior comunicación, remitida a la recurrente mediante oficio de 25 de abril de 2018, de que *"observadas las circunstancias de la solicitud, consta que la interesada posee un permiso de residencia legal en nuestro país (desde el 16/04/2013), y estaría en disposición de solicitar la nacionalidad acogiéndose al plazo reducido de 1 año al estar casada con un ciudadano español, al amparo 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 por residencia"*.

Atendidas todas estas circunstancias, hemos de desestimar la demanda que se formula en el presente recurso contencioso administrativo.

QUINTO.- Costas.

La desestimación del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el *artículo 139 de la LRJCA*, en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal, nos obliga a la imposición de las mismas a la parte recurrente demandante, al no apreciarse serias dudas de hechos o de derecho que pudieran excluirlas.

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 4, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurrida, a la cantidad máxima de 1.000 euros ---más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido, de resultar procedente---, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas, concretadas en el escrito de contestación a la demanda y escrito de conclusiones sucintas, en el que, simplemente, se reiteran los argumentos del escrito anterior.

FALLO

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

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo 451/2022 interpuesto por doña Margarita contra la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por la recurrente, para ante el Consejo de Ministros, a través del Ministerio de Justicia, de reconocimiento de nacionalidad española por carta de naturaleza.

SEGUNDO.- Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el último Fundamento Jurídico.

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

Así se acuerda y firma.