



Roj: **STS 47/2025 - ECLI:ES:TS:2025:47**

Id Cendoj: **28079119912025100002**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Civil**

Sede: **Madrid**

Sección: **991**

Fecha: **15/01/2025**

Nº de Recurso: **3062/2024**

Nº de Resolución: **80/2025**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **RAFAEL SARAZA JIMENA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAP M 2830/2024,**  
**ATS 10206/2024,**  
**STS 47/2025**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Civil PLENO**

#### **Sentencia núm. 80/2025**

Fecha de sentencia: 15/01/2025

Tipo de procedimiento: RECURSO DE CASACIÓN

Número del procedimiento: 3062/2024

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimando

Fecha de Votación y Fallo: 18/12/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. **Rafael Sarazá Jimena**

Procedencia: Audiencia Provincial de Madrid, Sección Octava

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurora Carmen Garcia Alvarez

Transcrito por: ACS Nota:

RECURSO DE CASACIÓN núm.: 3062/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. **Rafael Sarazá Jimena**

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurora Carmen Garcia Alvarez

## **TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Civil PLENO**

### **Sentencia núm. 80/2025**

Excmos. Sres.

D. Ignacio Sancho Gargallo, presidente

D. **Rafael Sarazá Jimena**

D. Pedro José Vela Torres

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Ángeles Parra Lucán

D. José Luis Seoane Spiegelberg



D. Antonio García Martínez

En Madrid, a 15 de enero de 2025.

Esta Sala ha visto en Pleno el recurso de casación respecto de la sentencia 72/2024, de 8 de febrero, dictada en grado de apelación por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Madrid, como consecuencia de autos de juicio verbal 860/2022 del Juzgado de Primera Instancia núm. 99 de Madrid, sobre concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.

Es parte recurrente D. Sergio , representado por la procuradora D.ª Blanca Murillo de la Cuadra y bajo la dirección letrada de D. Luis Portero de la Torre.

Es parte recurrida la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública representada por el Abogado del Estado.

Ha intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Rafael Sarazá Jimena**.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- *Tramitación en primera instancia.*

1.- La procuradora D.ª Blanca Murillo de la Cuadra, en nombre y representación de D. Sergio , interpuso demanda de juicio verbal, en la que solicitaba se dictara sentencia:

«[...] por la que, con íntegra estimación de la demanda acuerde declarar la nulidad o, en su caso, anulación de la resolución impugnada por su disconformidad a Derecho, reconociendo el derecho de mi representado a la concesión de la nacionalidad española en virtud de lo dispuesto en la LCNES, con expresa condena en costas procesales a la Administración demandada, con cuanto además proceda».

2.- La demanda fue presentada el 24 de octubre de 2022 y, repartida al Juzgado de Primera Instancia núm. 99 de Madrid, fue registrada con el núm. 860/2022. Una vez fue admitida a trámite, se procedió al emplazamiento de la parte demandada.

3.- El Abogado del Estado, en representación de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, contestó a la demanda.

4.- Tras seguirse los trámites correspondientes, el Magistrado-juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 99 de Madrid, dictó sentencia 145/2023, de 5 de junio, que desestimó la demanda, con imposición de costas a la parte demandante.

### SEGUNDO.- *Tramitación en segunda instancia.*

1.- La sentencia de primera instancia fue recurrida en apelación por la representación de D. Sergio y la representación de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se opuso al recurso.

2.- La resolución de este recurso correspondió a la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Madrid, que lo tramitó con el número de rollo 866/2023, y tras seguir los correspondientes trámites dictó sentencia 72/2024, de 8 de febrero, que desestimó el recurso, con imposición de costas y pérdida del depósito constituido.

### TERCERO.- *Interposición y tramitación del recurso de casación*

1.- La procuradora D.ª Blanca Murillo de la Cuadra, en representación de D.

Sergio , interpuso recurso de casación.

Los motivos del recurso de casación fueron:

«Primero.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 477, apartados 2 y 3 de la LEC, por existencia de interés casacional. Ello, al aplicarse por la sentencia de apelación normas sobre las cuáles no existe doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. En concreto, no existe doctrina de esa Sala sobre el contenido del artículo 2.4 de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España».

«Segundo.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 477, apartados 2 y 3 de la LEC, por existencia de interés casacional. Ello, al aplicarse por la sentencia de apelación normas sobre las cuales no existe doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. En concreto, no existe doctrina sobre el contenido de los artículos 1.2 y 1.3 de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España».



«Tercero.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 477, apartados 2 y 3 de la LEC, por infracción del artículo 319.1 de la LEC y de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a la fuerza probatoria de los documentos públicos. Ello, al desestimarse por la Sala de Apelación el recurso interpuesto por esta parte y validarse la denegación de la nacionalidad española al Sr. Sergio, a pesar del contenido del acta de notoriedad aportada a las actuaciones.

» Sustentan el presente motivo e interés casacional entre otras, las sentencias dictadas por la Sala Primera del Tribunal Supremo número 577/2011 de fecha 20 de julio de 2011 (recurso 1982/2007) y número 377/2010, de fecha 14 de junio de 2010 (recurso 1101/2006)».

«Cuarto.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 477, apartado 2 de la LEC, por infracción del principio de igualdad ( artículo 14 de la CE), en la cual incurre la sentencia recurrida. Ello, en su doble vertiente de igualdad de trato y en la aplicación de la ley, con infracción del artículo 24.1 de la CE».

2.- Las actuaciones fueron remitidas por la Audiencia Provincial a esta Sala, y las partes fueron emplazadas para comparecer ante ella. Una vez recibidas las actuaciones en esta Sala y personadas ante la misma las partes por medio de los procuradores mencionados en el encabezamiento, se dictó auto el 17 de junio de 2024, que admitió el recurso y acordó dar traslado a la parte recurrida personada y al Ministerio Fiscal para que formalizaran su oposición.

3.- La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se opuso al recurso.

El Ministerio Fiscal emitió informe interesando la desestimación del recurso.

4.- Al no solicitarse por todas las partes la celebración de vista pública, se señaló para votación y fallo el día 18 de diciembre de 2024, en que ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- *Antecedentes del caso*

1.- D. Sergio solicitó la nacionalidad española conforme a la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España (en lo sucesivo, Ley 12/2015 o LCNES), y tras la tramitación del expediente, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (en lo sucesivo, DGSJyFP) acordó la denegación de la solicitud de concesión de la nacionalidad española.

En su resolución, la DGSJyFP expone la regulación de los certificados para la acreditación de la condición de sefardí originario que establece la Ley 12/2015 y es desarrollada en la Instrucción de 29 de septiembre de 2015, así como los medios de prueba para acreditar la especial vinculación con España. En relación con la solicitud de D. Sergio y el acta de notoriedad acompañada, constata que el solicitante, para acreditar su condición de sefardí originario, aporta un certificado emitido por el rabino de la Federación Judía de Nuevo México de Albuquerque (Nuevo México, Estados Unidos de América) y un informe genealógico. Dicho certificado es emitido por un rabino que ejerce su autoridad rabínica en Nuevo México (Estados Unidos), y por tanto no ejerce su autoridad en la ciudad de residencia habitual del solicitante (que reside en Venezuela) ni tampoco es el rabino de su ciudad natal. Incluso en una interpretación más amplia, que la DGSJyFP rechaza, de que sería suficiente en este caso que la autoridad rabínica competente estuviera reconocida legalmente en el país de residencia habitual del solicitante, Venezuela, tampoco esta circunstancia resulta acreditada a pesar de recaer sobre el solicitante la carga de la prueba. La DGSJyFP rechaza que ese certificado emitido por entidad no competente (por falta del requisito de conexidad territorial) pueda reconducirse, como se dice en el acta de notoriedad, al apartado g) de art. 1.2 de la Ley 12/2015 que contempla «cualquier otra circunstancia que acredite fehacientemente su condición de sefardí originario de España».

En cuanto al informe de apellidos previsto en el art. 1.2 f) de la Ley 12/2015, la DGSJyFP señala que no basta con establecer que determinado apellido fue adoptado por los sefardíes expulsados o tiene origen sefardí, sino que deberá establecerse la genealogía familiar que vincule dichos apellidos con el solicitante, recordando que debe extremarse la diligencia en orden a la admisión de su valor probatorio, significándose que debe tener virtualidad de «acreditación fehaciente». Para la DGSJyFP, el informe del Círculo de Genealogía Judía aportado es insuficiente a estos efectos, pues no vincula genealógicamente al interesado con los sefardíes expulsados de España.

Y concluye que, aunque el notario designado haya autorizado el acta, formó su juicio apoyándose en documentos insuficientes e inadecuados para dar por cumplidos los requisitos legales, debiendo la DGSJyFP fundarse para la resolución del expediente exclusivamente en la ley aplicable, sin vinculación a la actuación del notario ( auto de 21 de enero de 2021 de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Madrid en pieza 739/2020).



Por tales razones, la DGSJyFP deniega la solicitud de D. Sergio .

**2.-** D. Sergio interpuso una demanda de juicio verbal, al amparo del art. 781 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, contra la resolución denegatoria de la DGSJyFP, en la que solicitaba la anulación de la misma y la concesión de la nacionalidad española.

La demanda argumenta que al acta de notoriedad autorizada por notario se adjuntaron los documentos que exige la Ley 12/2015 para acreditar la condición de sefardí originario de España y la especial vinculación con este país, y en concreto: (i) un certificado acreditativo del origen sefardí expedido por el presidente y autoridad rabínica competente de la Federación Judía de Nuevo México, es decir, una comunidad judía radicada fuera de la ciudad natal y lugar de residencia habitual de D. Sergio ; y (ii) un informe motivado emitido el 24 de marzo de 2018 por el genealogista don Constancio como representante en Venezuela del Círculo de Genealogía Judía Francesa, acreditativo de la pertenencia del apellido "Pérez-Calvo", que portan la madre y abuela materna del demandante, al linaje sefardí originario español. Posteriormente el demandante presentó el 17 de diciembre de 2021, coincidiendo con la interposición de recurso de alzada contra la resolución denegatoria de la DGSJyFP, una documentación adicional acreditativa de su condición de sefardí originario de España. Igualmente argumenta haber acompañado al acta de notoriedad tres medios probatorios respecto al requisito de la especial vinculación con España, a saber, acreditación de la membresía del solicitante a la Federación Judía de Nuevo México y su colaboración económica con la misma, una póliza de seguro de responsabilidad civil médica con la entidad Mapfre Seguros y acreditación de ser cliente de Telefónica Movistar desde 1992.

En cuanto a su fundamentación jurídica, la demanda sostiene que si el notario designado emite un juicio favorable en el acta de notoriedad respecto al cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 12/2015 para acreditar el carácter de sefardí originario de España y la especial vinculación con este país, la DGSJyFP no puede luego denegar la concesión de la nacionalidad al solicitante, pues la decisión final de la idoneidad de los medios probatorios corresponde al notario, y no a la DGSJyFP, tal y como se afirma en Informe del Subdirector de Nacionalidad y Estado Civil de la Dirección General de los Registros y Notariado de 2 de diciembre de 2015.

Asimismo, el demandante argumenta que no son aplicables la Instrucción y las Circulares de 6 de febrero 2019 y 20 de octubre de 2020 en la medida que establecen requisitos adicionales a los dispuestos en la Ley 12/2015. Además, afirma que ni la Ley 12/2015 ni la propia DGSJyFP exigen que los certificados acreditativos de la condición de sefardí originario expedidos bajo los párrafos a) y c) del art. 1.2 de la Ley 12/2015 hagan referencia a las investigaciones por las que se concluye dicho origen sefardí, a la genealogía que vincula al solicitante con los sefardíes que abandonaron España y vayan acompañados de los documentos probatorios enumerados en la Ley 12/2015 o cualesquiera otros que hubieran servido de justificación para certificar su condición de sefardí de origen español.

Alega igualmente la vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución Española en la medida en que entre los años 2015 y 2020 la DGSJyFP ha emitido cientos de resoluciones acordando la concesión de la nacionalidad española sobre la base de certificados similares al aquí aportado sin necesidad de adjuntar los documentos probatorios que sirvieron de apoyo para justificar la emisión del certificado de origen sefardí.

**3.-** La contestación a la demanda de la Abogacía del Estado argumenta sobre el valor probatorio de los certificados de los apartados a), b) y c) del art. 1.2 de la Ley 12/2015, destacando el mayor valor probatorio del certificado del párrafo a) del Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España (en adelante, FCJE) y recordando que para un certificado del apartado c) del art. 1.2 de la Ley 12/2015, emitido por un rabino sin punto de conexión con el lugar de residencia o ciudad natal del interesado, es necesario que dicha autoridad rabínica esté «reconocida legalmente en el país de la residencia habitual del solicitante», lo que no ocurre en el certificado de la Federación Judía de Nuevo México aportado por el demandante, por lo que dicho certificado es un medio de prueba radicalmente insuficiente de la condición de sefardí originario de España del interesado.

Sobre la vinculación de la DGSJyFP al acta de notoriedad del notario, la Abogacía del Estado niega tal vinculación, destacando la expresión «en su caso» del art. 2.4 de la Ley 12/2015 en cuanto a la estimación por la DGSJyFP de la solicitud de nacionalidad, y resalta que dicha cuestión ya ha sido mantenida en tres ocasiones ante los tribunales de justicia con motivo de la impugnación de la Circular de la DGSJyFP de 29 de octubre de 2020, habiendo sido los tres recursos desestimados en sentencias de 14 de abril de 2021 y 26 de mayo de 2021 del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 4.ª, y auto de fecha 28 de julio de 2021 de la misma Sección.

La Abogacía del Estado considera igualmente insuficientes para acreditar la condición de sefardí originario los informes de apellidos del Círculo de Genealogía Judía Francesa y de D. Joaquín y el dictamen de genealogía



acompañado de D. Leoncio . Y considera no probada la vinculación especial del demandante con España sobre la base de los documentos aportados en este punto por el demandante.

4.- La sentencia 145/2023, de 5 de junio, del Juzgado de Primera Instancia n.º 99 de Madrid desestima la demanda de D. Sergio , pues estima no acreditados los requisitos exigidos en el art. 1 de la Ley 12/2015 en cuanto a la acreditación del origen de sefardí originario y de especial vinculación con España. Manifiesta a este respecto que, pese a la existencia del acta notarial de notoriedad, la Administración puede resolver, siempre de forma motivada, estimar o denegar la solicitud, lo que se desprende de la expresión «en su caso» del art. 2.4 de la Ley 12/2015.

5.- D. Sergio interpone un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en la que reitera *in extenso* los argumentos expuestos en su demanda: (i) sobre la vinculación de la DGSJyFP al acta de notoriedad autorizada por notario ( art. 2.4 de la Ley 12/2015) cuando este emite un juicio favorable a los documentos acreditativos del origen de sefardí originario y de la especial vinculación con España; (ii) error en la valoración de la prueba en relación con los requisitos legales exigidos por la Ley 12/2015 respecto de los documentos aportados para acreditar el carácter de sefardí originario y la pertenencia de los apellidos del interesado al linaje sefardí; (iii) el inadecuado e irregular desarrollo de la Ley 12/2015 a través de la Instrucción de 29 de septiembre de 2015 y Circulares de 6 de febrero de 2019 y 20 de octubre de 2020 y (iv) violación del principio de igualdad del art. 14 CE.

La Abogacía del Estado, al oponerse al recurso de apelación, reitera igualmente los argumentos de oposición expuestos en su contestación a la demanda y especialmente sobre el valor probatorio de los certificados a que se refiere el art. 1.2 de la Ley 12/2015 y la no vinculación de la Administración a las conclusiones del acta de notoriedad ex art. 2.4 de la Ley 12/2015, rechazando también que la DGSJyFP haya quebrado el principio de igualdad por el hecho de que se hubieran autorizado previamente por la DGSJyFP otros expedientes de concesión de nacionalidad en condiciones similares, y recuerda la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 11 de marzo de 2021 de que «no cabe invocar el principio de igualdad para alcanzar la impunidad. En fórmula condensada: no hay igualdad en la ilegalidad».

6.- La sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 8.ª, 72/2024, de 8 de febrero, desestima el recurso de apelación de D. Sergio y confirma íntegramente la de primera instancia.

Respecto al régimen jurídico aplicable para valorar el cumplimiento de los requisitos legales para la adquisición de la nacionalidad y si es o no de aplicación la Instrucción, recuerda la Audiencia que la sentencia apelada no ha hecho aplicación de la referida Instrucción y que en todo caso la jurisdicción civil no es competente para resolver si la Instrucción y las Circulares son contrarias a Derecho, pues para decidir sobre un acto o disposición administrativa solo es competente la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia rechaza igualmente la alegación de error de hecho en la valoración de la prueba en relación con los requisitos legales del art. 1.2 de la Ley 12/2015, negando que el certificado aportado por el apelante para acreditar su condición de sefardí originario de España cumpla con lo requerido en el art. 1.2 de la Ley 12/2015. Y afirma en este punto:

«Pues bien, en este caso y como se razonó en la resolución denegatoria de la nacionalidad, según el certificado expedido por el Rabino de la Federación Judía de Nuevo

México de Albuquerque (Nuevo México, Estados Unidos de América) que expresamente dice que "el rabino firmante ostenta, efectiva y actualmente, la condición de autoridad rabínica competente y firmante en la Jewish Federation of New Mexico de Albuquerque (Nuevo México, Estados Unidos de América) de acuerdo con lo establecido en nuestros Estatutos y vigentes normas de funcionamiento", este ejerce su autoridad rabínica en Nuevo México (Estados Unidos), no en la ciudad de residencia habitual del solicitante, Venezuela, ni es tampoco el Rabino de su ciudad natal. Y ni siquiera en la interpretación más amplia y favorable de la ley, según la cual valdría el certificado de cualquier rabino siempre que su autoridad se reconozca legalmente en el país de residencia habitual del solicitante, cabría aceptar ese certificado del Rabino de Nuevo México, en la medida en la que el solicitante no acredita, ni aporta, pese a recaer sobre él la carga de la prueba de este hecho, que el Rabino firmante tenga reconocida legalmente su autoridad en el país de su residencia habitual.

» Estimamos también ajustada a derecho la valoración que de este certificado realiza la Resolución denegatoria de la nacionalidad de 11 de junio de 2021 cuando razona que este certificado emitido por entidad no competente (por falta del requisito de conexidad territorial) no puede reconducirse, como se dice en el acta de notoriedad, al apartado g) del artículo 1.2 de la Ley, que contempla "cualquier otra circunstancia que acredite fehacientemente su condición de sefardí originario de España", en tanto que cuando el legislador habla de "cualquier otra circunstancia" debe entenderse referida, obviamente, a cualquier otra circunstancia distinta de las contempladas en los apartados anteriores y no a las mismas circunstancias cuando no se



cumplen en su integridad sus requisitos, pues de lo contrario el apartado g) se estaría aplicando en fraude de ley para sortear los requisitos que el legislador expresamente ha querido que reúnan los certificados expedidos por comunidades judías o Rabinos. Dice así que "Si el legislador hubiera querido que cualquier Rabino pudiera certificar sobre la condición de sefardí originario de España cualquiera que fuera el lugar de origen o de residencia del solicitante, no habría establecido expresamente ninguna limitación en el texto de la Ley, pero no ha sido así, y la única excepción que ha permitido sobre dicha limitación es la del Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España, con competencia universal para la emisión de estos certificados. Por tanto, el apartado g) del artículo 1.2 de la Ley aplicable no es, como pudiera pretenderse, una suerte de posibilidad genérica a la que se puedan reconducir todos los apartados, anteriores cuando no se den en su totalidad los requisitos que se exigen en ellos, pues en ese caso tales requisitos, a pesar de ser expresamente queridos por el legislador con especial valor probatorio, pasarían a convertirse en superfluos"».

La sentencia comparte también la apreciación del Juzgado de Primera

Instancia en cuanto a la insuficiencia del informe de apellidos para acreditar la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español requerida en el art. 1.2 f) de la Ley 12/2015, así como de los documentos aportados para acreditar la especial vinculación con España del art. 1.3 de la Ley 12/2015.

Y en cuanto a la vinculación al acta de notoriedad ( art. 2.4 de la Ley 12/2015) de la resolución de la DGSJyFP sobre concesión o denegación de la nacionalidad, pone el acento en la expresión «en su caso» del art. 2.4 para negar que la DGSJyFP esté necesariamente vinculada por la citada acta de notoriedad.

Y, por último, niega la vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE haciendo suyos los argumentos en este punto señalados por la Abogacía del Estado en su escrito de oposición a la apelación.

7.- D. Sergio ha formulado un recurso de casación por interés casacional contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, articulado en cuatro motivos, que han sido admitidos.

#### **SEGUNDO.-** *Motivos primero y tercero*

1.- *Planteamiento.* En el primer motivo, el recurrente plantea la cuestión de si, conforme al art. 2.4 de la Ley 12/2015, la DGSJyFP está vinculada por el acta de notoriedad autorizada por notario, cuestión sobre la que no hay doctrina jurisprudencial. El recurrente, tras invocar los arts. 209 del Reglamento Notarial y 319.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, argumenta:

«[...] el contenido del artículo 2.4 de la LCNES es claro. No sólo para esta parte, sino para la propia Dirección General. En efecto, la decisión final que pudiera ser adoptada sobre la concesión o denegación de la nacionalidad española queda vinculada al juicio de notoriedad que fuera realizado por el notario.

» Así, y en nuestro caso, una vez concluido en el acta notarial que el Sr. Sergio reúne la condición de sefardí de origen español y tiene una especial vinculación con

España, por la DGSJFP no se le podía denegar la nacionalidad española. Por ello, al no proceder de la citada manera, resulta claro que por la citada DGSJFP se ha vulnerado el artículo 2.4 de la LCNES».

El Abogado del Estado se opone al recurso de casación y mantiene, respecto del primer motivo de recurso, que la DGSJyFP no se encuentra vinculada a los efectos del art. 2.4 por el acta de notoriedad del notario, como lo demuestra la expresión «en su caso» utilizada en dicho artículo en cuanto a la resolución de la DGSJyFP de concesión de la nacionalidad, haciendo hincapié en la idea de que la interpretación del art. 2.4. LNCE que propugna el recurrente (esto es, que si el notario emite un juicio favorable en el acta de notoriedad sobre los documentos probatorios aportados para acreditar el origen de sefardí originario de España y la especial vinculación con España la DGSJyFP, tiene obligatoriamente que conceder la nacionalidad, pues está vinculada por el acta de notoriedad) es contraria a toda lógica jurídica, ya que la DGSJyFP tiene la obligación constitucional y legal de verificar por sí misma la legalidad del procedimiento, pues la concesión de la nacionalidad es un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un estado ( Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de febrero de 2011, Recurso 2911/2007), y carecería de sentido que, habiendo incurrido por ejemplo en error el notario en la verificación de los documentos aportados, se negara a la DGSJyFP la posibilidad de alegar tal error como causa de la denegación de la nacionalidad.

El Ministerio Fiscal, en relación con este motivo primero, coincide con el criterio de la DGSJyFP y de las sentencias de instancias en que la DGSJyFP no está vinculada por el juicio del notario en el acta de notoriedad y puede resolver, frente al mismo, que no se han cumplido los requisitos legales para la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza si reputa insuficiente la prueba.

2.- En el motivo tercero, el demandante alega la infracción del art. 319.1 LEC en cuanto a la fuerza probatoria de los documentos públicos en referencia al acta de notoriedad. La infracción se habría cometido del siguiente modo:

«[...] al obviarse por la Sala de Apelación el contenido del artículo 319.1 de la LEC y la fuerza probatoria de los documentos públicos. Y, por otro lado, y en defecto de lo anterior, al no aportarse por la Abogacía del Estado medios probatorios que vinieran a desvirtuar la veracidad y fuerza probatoria de la documentación utilizada por el notario para concluir que el Sr. Sergio reúne la condición de sefardí de origen español y que tiene una especial vinculación con España».

El Abogado del Estado, al oponerse a este motivo, alega que el motivo pretende una nueva valoración del acta de notoriedad, con infracción de lo dispuesto en el art. 477.5 LEC, y que este motivo en último término reproduce el fundamento del motivo primero, cuya desestimación ya ha justificado.

El Ministerio Fiscal subraya su conexión con el motivo primero y da por reproducidos los argumentos para su desestimación.

La estrecha relación entre las cuestiones planteadas en ambos motivos aconseja su resolución conjunta.

3.- *Decisión de la sala.* Como primera cuestión, es claro que concurre interés casacional a la vista de las sentencias contradictorias dictadas por las diferentes secciones de la Audiencia Provincial de Madrid acerca de los requisitos legales para la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a los sefardíes originarios de España (Ley 12/2015, de 24 de junio). Los problemas jurídicos que se plantean requieren una interpretación uniforme de la ley por parte de la jurisprudencia. En esta tarea, la sala no está vinculada por las interpretaciones que haya podido efectuar la Administración a través de instrucciones o circulares, vinculantes únicamente para quienes estén subordinados a ella ( artículos 2, 3 y 26.2.ª Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil).

4.- *La decisión de la concesión de la nacionalidad corresponde a la DGSJyFP, que no está vinculada por la valoración del notario sobre si se cumplen o no los requisitos legales previstos en el artículo 1 de la Ley 12/2015, de 24 de junio .* La

DGSJyFP no está vinculada por el juicio que haya podido emitir el notario acerca de si se entienden cumplidos los requisitos de acreditación de la condición de sefardí originario de España, ni tampoco sobre la acreditación de la especial vinculación con España.

Conforme al artículo 2.3 de la Ley 12/2015, examinados los documentos, cuando el notario estime inicialmente justificada la condición de sefardí originario de España, así como la especial vinculación con España del solicitante, concertará con este su comparecencia de la que se levantará acta, a la que «se incorporarán los documentos originales probatorios aportados por el interesado a los que se refiere el artículo anterior». Y, más adelante, se dice en el mismo apartado que, «realizada la comparecencia del interesado, y examinados todos los documentos probatorios aportados, el notario considerará si estima o no justificada la condición de sefardí originario de España y la especial vinculación con España del solicitante, expresando su juicio acerca del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 1 y lo expresará mediante acta». A la valoración de las pruebas por el notario, y a la constatación en el acta de si a su juicio se cumplen o no los requisitos legales, se refiere también el mismo apartado de la ley como una particularidad de dicha acta.

Pero, aun cuando el acta de notoriedad se levanta por un notario, de la misma regulación legal resulta con claridad que la decisión sobre la estimación o no de la solicitud de concesión de la nacionalidad se atribuye en la ley a la DGSJyFP. La mención que hace el artículo 2.4 de la Ley 12/2015 a que el acta de notoriedad «dará fe de los hechos acreditados» solo puede entenderse referida a los hechos relativos a la presentación de la documentación, a la comparecencia ante el notario del solicitante, y a los hechos que resulten acreditados de manera indubitada por la documental aportada. La dación de fe no puede extenderse al juicio o la valoración acerca del cumplimiento o no de los requisitos que exige la ley.

5.- No está de más recordar que el art. 1 del Reglamento de la organización y régimen del Notariado, aprobado por el Decreto de 2 de junio de 1944, establece:

«Como funcionarios ejercen la fe pública notarial, que tiene y ampara un doble contenido:

- a) En la esfera de los hechos, la exactitud de los que el notario ve, oye o percibe por sus sentidos.
- b) Y en la esfera del Derecho, la autenticidad y fuerza probatoria de las declaraciones de voluntad de las partes en el instrumento público redactado conforme a las leyes».

Y el art. 319.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece:



«Con los requisitos y en los casos de los artículos siguientes los documentos públicos comprendidos en los números 1.º a 6.º del artículo 317 [entre los que se encuentran los autorizados por notario, art. 317.2] harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella».

Por tanto, son los hechos percibidos por el notario con sus sentidos, las declaraciones prestadas ante él por las partes en el instrumento público y la fecha en que se produce la documentación, lo que resulta probado de forma plena por el documento notarial. Pero el juicio del notario sobre la suficiencia o no de determinada documentación para acreditar el origen sefardí de España del solicitante y su especial vinculación con España para que le sea concedida la nacionalidad española con base en la Ley 12/2015 no es un «hecho» susceptible de prueba sino una valoración jurídica, y esta valoración no es vinculante para la DGSJyFP ni para los tribunales ante los que la resolución de la DGSJyFP sea impugnada.

En definitiva, corresponde a la DGSJyFP, conforme al artículo 2.3 de la Ley, resolver de manera motivada y declarar, «en su caso», la estimación de la solicitud. Además, la resolución dictada por la DGSJyFP constituye el título para la inscripción en el Registro Civil.

Por ello, no puede sostenerse que la DGSJyFP esté vinculada por el juicio favorable emitido por el notario en el acta de notoriedad y que esta vinculación resulta ignorada cuando, tras el análisis de la documentación aportada por el interesado, la Dirección General concluya que no se han cumplido los requisitos legales necesarios para la concesión de la nacionalidad, al resultar aquella insuficiente o inadecuada.

### **TERCERO.- Motivo segundo**

**1.- Planteamiento.** En el motivo segundo, el recurrente solicita que esta sala establezca cuál deba ser la interpretación de los apartados 2 y 3 del art. 1 de la Ley 12/2015 en relación a los distintos medios probatorios relacionados en dichos preceptos. Y considera que la sentencia recurrida los ha vulnerado porque el recurrente ha aportado los medios probatorios adecuados para acreditar su condición de sefardí y su especial vinculación con España.

El Abogado del Estado, al oponerse al motivo, defiende la aplicabilidad de la Instrucción y de las Circulares de 6 de febrero de 2029 y 20 de octubre de 2020 de la DGSJyFP, subrayando la facultad de la Administración para dictar tales normas de desarrollo y las sentencias del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso- Administrativo, n.º 120 de 14 de abril 2021 y n.º 159 de 26 de mayo 2021, que señalan que la Circular de 29 de octubre de 2020 se limita a enfatizar los términos de la norma aplicable, la Ley 12/2015, regulando aspectos organizativos y ofreciendo criterios interpretativos, sin introducir modificación alguna de las previsiones normativas, siendo evidente que, con instrucción expresa o sin ella, todos los intervinientes en el proceso, incluidos los notarios, subordinados jerárquicamente de la DG, deben observar estrictamente las disposiciones legales.

El Ministerio Fiscal argumenta que, analizados los documentos probatorios aportados, el certificado expedido por el presidente y el rabino de la Federación Judía de Nuevo México no debió valorarse por el notario por no cumplir las exigencias establecidas en el art. 1.2 de la Ley 12/2015 al no haberse aportado documento que acredite que la autoridad rabínica certificadora está legalmente reconocida en el país de la residencia habitual del solicitante, que es Venezuela, tal como exige la letra c) del art. 1.2 de la Ley 12/2015. El Ministerio Fiscal afirma que se desconoce la razón por la que el interesado, nacional de Venezuela y residente en dicho país, en vez de solicitar el oportuno certificado a la Comisión Permanente de la FCJE ( art. 1.2 a] de la Ley 12/2015), dado su especial valor probatorio, ha optado por solicitarlo a una Federación radicada en Nuevo México (Estados Unidos), que no ha sido avalada por la FCJE y que carece de vinculación territorial alguna con el solicitante. Y junto a ello, considera insuficientes los informes de apellidos presentados por el recurrente para cumplir con la exigencia del art. 1.2 f) de la Ley 12/2015.

En todo caso, expone que esta cuestión sería un problema de valoración de prueba que está radicalmente limitada en fase de casación, y que si el recurrente entiende que ha habido un error patente en la valoración de la prueba por parte de la Audiencia Provincial por haberse llegado a una conclusión absurda o contraria a los principios elementales de la lógica y de la experiencia, o que la valoración de la prueba fue arbitraria, debió formular un motivo fundado en infracción de norma procesal, lo que no ha efectuado y por tanto el motivo incurriría en causa de inadmisión, ahora de desestimación.

**2.- Decisión de la sala.** Como cuestión previa, la sentencia de la Audiencia Provincial no ha aplicado la Circular ni la Instrucción de la DGSJyFP a que hacen referencia las partes, sino que la Ley 12/2015. Por tanto, los argumentos en favor y en contra de la aplicabilidad de dicha Circular e Instrucción son irrelevantes en este caso.

Respecto de los medios probatorios aportados, la razón por la que la Audiencia Provincial ha considerado inadecuado el certificado rabínico aportado por el recurrente es porque no cumple los requisitos de los apartados a) a c) del art 1.2 de la Ley 12/2015: no ha sido emitido por el presidente de la Comisión Permanente



de la Federación de Comunidades Judías de España, por el presidente o cargo análogo de la comunidad judía de la zona de residencia o ciudad natal del interesado o por la autoridad rabínica competente, reconocida legalmente en el país de la residencia habitual del solicitante. Es por tanto correcta la argumentación de la sentencia recurrida cuando declara:

«[...] el legislador no ha querido que estos certificados sean expedidos por rabinos o presidentes de comunidades judías de cualquier lugar del mundo sin ninguna conexión con el lugar de residencia o ciudad natal del interesado [...]».

La pretensión de que se le otorgue valor probatorio con base en el apartado g) del citado art. 1.2 de la Ley 12/2015 no puede ser atendida pues el razonamiento de la sentencia recurrida, que acoge en esta cuestión el razonamiento de la DGSJyFP, es correcto:

«[...] cuando el legislador habla de "cualquier otra circunstancia" debe entenderse referida, obviamente, a cualquier otra circunstancia distinta de las contempladas en los apartados anteriores y no a las mismas circunstancias cuando no se cumplen en su integridad sus requisitos, pues de lo contrario el apartado g) se estaría aplicando en fraude de ley para sortear los requisitos que el legislador expresamente ha querido que reúnan los certificados expedidos por comunidades Judías o Rabinos. [...] el apartado g) del artículo 1.2 de la Ley aplicable no es, como pudiera pretenderse, una suerte de posibilidad genérica a la que se puedan reconducir todos los apartados, anteriores cuando no se den en su totalidad los requisitos que se exigen en ellos, pues en ese caso tales requisitos, a pesar de ser expresamente queridos por el legislador con especial valor probatorio, pasarían a convertirse en superfluos».

**3.-** Respecto de la valoración del informe sobre los apellidos, la Audiencia Provincial le niega valor probatorio por varias razones: i) el informe se basa en la descendencia del recurrente de una judaizante sefardí toledana apellidada Gabriela cuando no consta que el recurrente se apellide Gabriela ; ii) el carácter «parco, genérico e indeterminado» del informe; iii) la ausencia de un «serio estudio genealógico, con la finalidad de evitar que por la simple coincidencia de apellidos se atribuya erróneamente un origen que no se tiene, de tal forma que no basta con establecer que determinado apellido fue adoptado por los sefardíes expulsados o tiene origen sefardí, sino que deberá establecerse la genealogía familiar que vincule dichos apellidos con el solicitante»; iv) el informe aportado «se limita a afirmar que los apellidos Méndez, Moreno, Pérez y Calvo, "pertenecen al linaje sefardí español", pero sin vincular genealógicamente al interesado con los sefardíes expulsados de España».

Como esta sala ha declarado de manera reiterada, el recurso de casación no es una tercera instancia y la valoración de la prueba es soberanía de los órganos de instancia, de forma que solo puede ser cuestionada en el recurso de casación cuando se trate de una valoración arbitraria o de un error patente e inmediatamente verificable a partir de las propias actuaciones, como actualmente recoge el art. 477.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El recurrente no basa su impugnación de la sentencia de la Audiencia Provincial en la existencia de un error de tal naturaleza sino en una infracción sustantiva que no se ha producido pues que el art. 1.2 de la Ley 12/2015 prevea como uno de los medios probatorios para acreditar la condición de sefardí originario de España el «Informe motivado, emitido por entidad de competencia suficiente, que acredite la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español» no significa que cualquier informe que tenga tal objeto haya de ser necesariamente aceptado por la DGSJyFP ni por el tribunal que conozca de la impugnación de la resolución dictada por tal organismo. Sobre este particular, debe recordarse que la resolución de la DGSJyFP es susceptible de ser impugnada ante los tribunales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 781 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y es a estos a los que, en última instancia, corresponde valorar la concurrencia de los requisitos legales para la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a los sefardíes originarios de España.

**4.-** Respecto de la prueba de la especial vinculación con España del recurrente, ocurre otro tanto. La valoración probatoria de los documentos no ha sido cuestionada, y no podría serlo al no concurrir ningún error patente. En todo caso, dadas las dificultades que presenta en esta cuestión la diferenciación entre las cuestiones probatorias, procesales, y las cuestiones sustantivas relativas al art. 1.3 de la Ley 12/2015, debe concluirse que es correcta la argumentación de la Audiencia Provincial sobre que tener contratada una línea telefónica colombiana o un seguro de asistencia médica que no debe ser prestada en España no son hechos que revelen una «especial vinculación con España» por más que tales servicios hayan sido prestados por una sociedad mercantil española o por una filial de una sociedad mercantil española.

Respecto de que el certificado que acredita que el recurrente ha hecho una «aportaciones dinerarias» a la federación judía que emitió la certificación rabínica presentada por el solicitante de la concesión de la nacionalidad «además de genérico, no acredita el presupuesto exigido por la norma, la vinculación especial con España, a menos que dicho requisito se estimase cumplido por la sola colaboración económica que



se pudieran realizar en cualquier federación del mundo para la conservación del judaísmo», se trata de una valoración probatoria que no ha sido debidamente impugnada como error patente al amparo del art. 477.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que, en todo caso, habida cuenta de las circunstancias del caso (en especial, que dicho organismo esté radicado en Nuevo México, con el que el solicitante, residente en Venezuela, no ha acreditado tener relación alguna), no puede considerarse como constitutiva de tal error.

Por último, también debe considerarse correcto el argumento de la sentencia recurrida de que la especial vinculación con España debe ser preexistente a la solicitud de la nacionalidad y no estar buscada con posterioridad con el único fin de cumplir formalmente con dicho requisito.

#### **CUARTO.-** *Motivo cuarto*

**1.- Planteamiento.** En el motivo cuarto el recurrente plantea la infracción del principio de igualdad recogido en el art. 14 de la Constitución. La infracción se habría cometido porque la Administración había concedido con anterioridad la nacionalidad española con base en la Ley 12/2015 a solicitantes que se encontraban en la misma situación que el recurrente.

El Abogado del Estado reproduce la argumentación de su oposición a la apelación en el sentido de que no cabe alegar la igualdad en la ilegalidad, y no cabe pretenderse por el recurrente que los precedentes contrarios a la Ley resulten vinculantes para la Administración.

El Ministerio Fiscal se remite a la argumentación del fundamento de Derecho quinto de la sentencia de la Audiencia Provincial, que a su vez recoge el argumento de la Abogacía del Estado para desestimar la vulneración del principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Y argumenta además que, según la sentencia de esta sala 482/2022, de 14 de junio, el recurso de casación, conforme al art. 477 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de basarse en la infracción de una norma jurídica aplicable a la resolución de las cuestiones objeto de infracción, sin que a estos efectos sea suficiente la cita del art. 14 de la Constitución.

**2.- Decisión de la sala.** El motivo no puede ser estimado. En primer lugar, porque difícilmente puede darse una completa identidad entre unas solicitudes y otras, especialmente en lo relativo al informe de apellidos e informes genealógicos. El recurrente no ofrece un término de comparación que resulte válido a efectos comparativos, pues no basta con invocar que en muchos expedientes anteriores similares se concedió la nacionalidad española.

En segundo lugar, porque lo que veta el art. 14 de la Constitución es una discriminación por distintas razones (origen racial, religión, sexo, etc.), que no concurren en este caso, o un apartamiento arbitrario e injustificado de las decisiones adoptadas en casos anteriores, que tampoco concurre pues la DGSJyFP ha razonado extensamente las razones de la denegación de la concesión de la nacionalidad española al solicitante.

Si dicho organismo ha detectado en un momento determinado que se estaba concediendo la nacionalidad española con base en una aceptación acrítica de las actas de notoriedad expedidas por notarios, cuando no se cumplían los requisitos exigidos por la Ley 12/2015, no es contrario al art. 14 de la Constitución haber rectificado la práctica anterior y haber comenzado a valorar con rigor si los requisitos legales se cumplían. Como ha argumentado el Abogado del Estado y ha recogido la sentencia recurrida, no hay derecho a la igualdad en la ilegalidad (por todas, SSTC 25/2022, de 23 de febrero, y 66/2024, de 23 de abril). No puede invocarse el derecho a la igualdad en el incumplimiento de las normas y no cabe pretender que los precedentes contrarios a la ley resulten vinculantes para la Administración.

**QUINTO.- Doctrina de la sala.** A los meros efectos de sintetizar la doctrina de la sala contenida en esta sentencia de pleno, para que puedan ser tenidos en cuenta en la litigiosidad pendiente sobre esta materia, resaltamos los siguientes criterios decisorios:

- La DGSJyFP, al resolver de manera motivada sobre la concesión de la nacionalidad con base en la Ley 12/2015, no está vinculada por el juicio favorable emitido por el notario en el acta de notoriedad. - - Cuando el certificado expedido por el presidente de la comunidad judía o autoridad rabínica no reúne los requisitos de los apartados a), b) o c) del art. 1.2 de dicha ley, no se le puede dar valor probatorio con base en el apartado g) del citado artículo, pues cuando el legislador hace referencia a «cualquier otra circunstancia que demuestre fehacientemente su condición de sefardí originario de España» debe entenderse referida a cualquier otra circunstancia distinta de las contempladas en los apartados anteriores de dicho artículo y no a las mismas circunstancias cuando no se cumplen en su integridad sus requisitos. - - Que el art. 1.2 de la Ley 12/2015 prevea como uno de los medios probatorios para acreditar la condición de sefardí originario de España el «informe motivado, emitido por entidad de competencia suficiente, que acredite la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español» no significa que cualquier informe que tenga tal objeto haya de ser necesariamente aceptado por la DGSJyFP y por el tribunal que conozca de la impugnación de la resolución dictada por tal organismo, que deberá valorar el informe según las reglas de la sana crítica. - - No es



contrario al art. 14 de la Constitución que la DGSJyFP, si ha detectado que estaba concediendo la nacionalidad española con base en una aceptación acrítica de las actas de notoriedad expedidas por notarios, sin cumplirse los requisitos exigidos por la Ley 12/2015, haya rectificado la práctica anterior y haya comenzado a valorar con rigor el cumplimiento de los requisitos legales. No hay derecho a la igualdad en la ilegalidad. -

**SEXTO.- Costas y depósito**

1.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 398.1 en relación con el 394.1, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, las costas del recurso de casación deben ser impuestas al recurrente.

2.- Procede acordar también la pérdida del depósito constituido de conformidad con la disposición adicional 15.ª, apartado 9, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

**FALLO**

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

1.º- Desestimar el recurso de casación interpuesto por D. Sergio contra la sentencia 72/2024, de 8 de febrero, dictada por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Madrid, en el recurso de apelación núm. 866/2023.

2.º- Condenar al recurrente al pago de las costas del recurso de casación que desestimamos, así como acordar la pérdida del depósito constituido.

Líbrese a la mencionada Audiencia la certificación correspondiente con devolución de los autos y rollo de apelación remitidos.

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

Así se acuerda y firma.