



Roj: **SAN 4862/2013** - ECLI: **ES:AN:2013:4862**

Id Cendoj: **28079230032013100594**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **21/11/2013**

Nº de Recurso: **769/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil trece.

Visto el recurso contencioso-administrativo que ante esta *Sección Tercera* de la **Sala de lo Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional y bajo el número **769/12**, se tramita a instancia de **D. Jose Francisco**, representado por el Procurador D. Paulino Rodríguez Peñamaría, y asistido por la Letrada Dña. Margarita Fernández de Marcos, contra Resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 2-11-2012, denegatoria de la solicitud de nacionalidad por residencia y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

1 .- La parte indicada interpuso en fecha 13/3/2013 este recurso respecto de los actos antes aludidos y, admitido a trámite, y reclamado el expediente administrativo, se entregó éste a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que hizo en tiempo, en la que realizó una exposición fáctica y la alegación de los preceptos legales que estimó aplicables, concretando su petición en el Suplico de la misma, en el que literalmente dijo: "que, habiendo por presentado este escrito junto con sus copias y documentos que se acompañan, se sirva admitirlos y en su virtud, tenga por formalizada demanda de juicio ordinario contra la resolución del Ministerio de Justicia, Dirección General de los Registros y del Notariado, Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, de fecha 05-11-2012 por la que se deniega la solicitud de concesión de nacionalidad española formulada por el interesado, y previo recibimiento del procedimiento a prueba, dicte Sentencia en la que estime la presente demanda y revoque dicha resolución, concediendo al interesado la nacionalidad española por residencia y cuanto más que proceda y sea de hacer en Justicia que respetuosamente solicito".

2 .- De la demanda se dió traslado al Sr. Abogado del Estado, quien en nombre de la Administración demandada contestó en un relato fáctico y una argumentación jurídica que sirvió al mismo para concretar su oposición al recurso en el suplico de la misma, en el cual solicitó: "Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tener por contestada la demanda, cuya cuantía ha de considerarse como indeterminada con devolución de los autos, dictando previos los trámites legales, sentencia por la que se desestime el presente recurso, con imposición de costas a la parte recurrente".

3 .- Mediante Auto de fecha 1 de Julio de 2013 se denegó el recibimiento del recurso a prueba, no siendo recurrido por las partes. Por providencia de 5 de Noviembre de 2013 se hizo señalamiento para votación y fallo el día 19 de Noviembre de 2013, en que efectivamente se deliberó y votó.

4.- En el presente recurso contencioso-administrativo no se han quebrantado las forma legales exigidas por la Ley que regula la Jurisdicción. Y ha sido Ponente el Magistrado de esta Sección D^a ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO.



FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.- En el presente recurso se impugna la Resolución de la DGRN, por delegación del Ministro de Justicia, de 2-11-2012, denegatoria de la solicitud de nacionalidad por residencia.

La denegación tiene su base en que no ha justificado suficientemente buena conducta cívica sobre la base de una condena en 2011 por delito contra la seguridad del tráfico y de permanecer en España sin autorización desde el 14-4-2012.

2.- Los artículos 21 y 22 del Código Civil sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisitos: unos de carácter definido como son la formulación de la correspondiente solicitud y la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos de diez, cinco, dos o un año, que según los casos se establece; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo como es el caso de la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo como es el caso de los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación.

Los primeros no plantean problema para su apreciación, y en cuanto a los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisan de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso cuya valoración lleva a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración (art. 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

Así ha declarado la sentencia de 24 de abril de 1999 , citando otras muchas como las de 22-6-82 , 13-7-84 , 9-12-86 , 24-4 , 18-5 , 10-7 y 8-11 de 1993 , 19-12-95 , 2-1-96 , 14-4 , 12-5 - y 21-12- de 1998 y 24-4-99 , que en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados, como orden público e interés nacional, resulta excluida la discrecionalidad de la Administración, porque la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados, añadiendo que el reconocimiento de la nacionalidad española no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos. Por ello, la propia sentencia señala que la nacionalidad tiene la auténtica naturaleza jurídica de estado civil de la persona, por lo que su adquisición por residencia no puede confundirse con la que se lleva a cabo por carta de naturaleza, pues mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia, en que el requisito de la solicitud tiene el significado de ocasión o motivo pero no causa jurídica de la misma, la adquisición por residencia no puede concederse o denegarse sino cuando concurren las circunstancias legalmente previstas, de manera que no se trata de una concesión "stricto sensu" sino de un reconocimiento por concurrir al efecto los requisitos exigibles.

En el presente caso, según se desprende del expediente, la Administración reconoce que el recurrente reúne los requisitos generales de residencia exigidos para la concesión de la nacionalidad solicitada. Sin embargo, se deniega la solicitud porque no ha justificado suficiente buena conducta cívica.

Como recuerda el TS en su sentencia de 22-11-2001 (rec. casación núm. 7947/1997) no nos encontramos ante un simple supuesto de limitación en el ejercicio de un derecho, no cabe en modo alguno afirmar que la obtención de la nacionalidad por residencia sea un derecho subjetivo, estamos más ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un estado que conlleva el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones otorgamiento en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, y que, conforme al art. 21 del Código Civil , puede ser denegado por motivos de orden público o interés nacional. Dentro de este marco - el otorgamiento de la nacionalidad española en modo alguno puede ser considerado como un derecho del particular, - la sentencia mencionada concluye: <<"...al ser la nacionalidad española el sustrato y fundamento necesario para el ejercicio pleno de los derechos políticos es dable exigir al sujeto solicitante, a consecuencia del «plus» que contiene el acto de su otorgamiento enmarcable dentro de los «actos favorables al administrado», un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española.">>

El art. 22 del Código Civil establece como uno de esos requisitos que el solicitante *acredite positivamente* la observancia de buena conducta cívica, es decir, no basta que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que «per se» impliquen mala conducta, *lo que el art. 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles* , sin que la no existencia de antecedentes



penales sea elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica, tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 114/1987 .

Nada tiene que ver, como indica el TS, el concepto jurídico indeterminado, buena conducta cívica, a que se refiere el art. 22-4 del Código Civil , con la carencia de antecedentes penales a que se refiere en último término la norma invocada, ya en la sentencia de 16 de marzo de 1999 se decía que en el supuesto de la concesión de nacionalidad por residencia, la exigencia de «justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica» (además de suficiente grado de integración en la sociedad española) (art. 22.4 del Código Civil), constituye un requisito adicional sobre la mera observancia de una conducta de no trasgresión de las normas penales o administrativas sancionadoras, impuesto por el ordenamiento jurídico en razón del carácter excepcional que supone el reconocimiento de la nacionalidad por residencia y, por ende envuelve aspectos que trascienden los de orden penal y ha de ser valorada atendiendo a la conducta del solicitante durante un largo período de tiempo y permanencia en España y no puede identificarse sin más con la ausencia de antecedentes penales o policiales.

De contrario los antecedentes policiales y penales, con independencia de su cancelación, son meramente un indicador cualificado de la conducta de un ciudadano, sin que puedan ser, por sí solos, un obstáculo para la concesión de la nacionalidad española (Sentencia TS de 5-11-2001 Rec. casación núm. 5912/1997).

En lo que atañe a la dificultad de precisar lo que deba entenderse por buena conducta cívica el TS (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 6ª), en su sentencia de 12 noviembre 2002 (Recurso de Casación núm. 4857/1998 .) señala que: <<"Y por eso importa dejar claro que este sintagma que emplea el artículo 22.4 del Código Civil remite a **un estándar medio de conducta capaz de ser asumido por cualquier cultura y por cualquier individuo** . Un estándar que vale para todos y vale para cada uno. En el bien entendido que no se trata de imponer un modo de vida uniforme en la comunidad nacional, ni de que quien utiliza esta vía de adquisición de la nacionalidad tenga que demostrar que durante toda su vida haya observado una conducta intachable, sino de proclamar que, siendo cada sujeto humano libre para organizar su vida como le plazca -la vida se nos da, pero no se nos da hecha: tenemos que hacérsola-, quienes, no siendo españoles, deseen obtener la nacionalidad española, han de haber llevado y seguir llevando una vida ajustada a ese **estándar medio de conducta** al que acabamos de referirnos.">>

Por lo expuesto es preciso valorar la trayectoria personal del solicitante en su conjunto (v. gr. contenido del comportamiento que se reputa de incívico, afectación a los valores sociales y convivenciales, habitualidad y mantenimiento en el tiempo, distancia temporal con la solicitud, elementos positivos que pudieran contrarrestar los aspectos negativos etc.) sobre la base de un estándar medio de conducta capaz de ser asumido por cualquier cultura y por cualquier individuo, un estándar que vale para todos y vale para cada uno.

3.- En el caso de autos la solicitud de obtención de la nacionalidad española por residencia data del 8-10-2009, siendo el recurrente nacional de la Republica de Bolivia.

El recurrente ha gozado de residencia legal desde el 20-12-2006 hasta el 13-4-2012 y a partir de dicha fecha su permanencia en España no se haya amparada por permiso de residencia alguno.

Se ha aportado hoja de vida laboral que a fecha 31-8-2009 arroja 2 años y 15 días de cotización a la Seguridad Social.

No se han aportado declaraciones de impuestos.

El expediente refleja y en la demanda se admite que el recurrente se ha visto implicado en actuaciones penales, siendo condenado en sentencia firme de 4-11-2011 , por hechos ocurridos el 23-10-2011, por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, imponiéndosele una pena de ocho meses y dos días de privación del permiso de conducir y cuatro meses de multa con una cuota/día de 6 €. La multa quedo extinguida, por pago, el 4-6-2012 y la pena de privación del permiso de conducir el 2-7- 2012. Los antecedentes penales resultantes de tal condena no consta que se hayan cancelado a fecha de la presente.

Por tanto no se puede obviar que el recurrente demuestra, de forma coetánea a la tramitación de su solicitud, una innegable conducta irregular y asocial con trascendencia el ámbito penal-delictivo mediante una condena firme por delito y sin olvidar la gravedad de los delitos contra la seguridad del tráfico que tienen su base en una conducción etílica y la acorde respuesta punitiva que el ordenamiento jurídico español establece con su tratamiento como delito, así como el criterio del TS marcado en sentencia de 24-5-2004 (Rec. 1862/2000), donde sobre el presupuesto de una única y previa condena por conducción bajo el efecto de bebidas alcohólicas se estimaba que no se reunía el requisito de la buena conducta que exige el art. 22 del CC .

Citando a la referida sentencia: <<" Es un hecho notorio que los accidentes de tráfico, en un porcentaje altísimo, tienen su origen en la contaminación etílica del conductor. Y por ello, no puede negarse, por más tolerante que



se quiera ser, que la selección como delictiva del comportamiento de que se trata responde a esa convicción generalizada de que hay dañosidad social en ese tipo de comportamientos. No estamos, pues, ante un tipo de comportamiento meramente discrepante, disidente o marginal respecto a las pautas e intereses de grupos dominantes, sino ante un problema que ocupa y preocupa a todos los Gobiernos, cualesquiera que sea la ideología que inspire su gestión . ">> (Sentencia de 24-5-2004 Rec.1862/2000)

A mayor abundamiento el TS ha señalado que : <<" *Quien genera mediante la conducción de vehículos de motor una situación de riesgo, no está asumiendo aquellos parámetros estándares de convivencia social (de los que aquella conducción es una clara expresión) que definen el requisito de buena conducta cívica, necesario para la concesión de la nacionalidad española, siendo irrelevante que la condena hubiera recaído después de la petición de nacionalidad, ya que la misma se dictó estando en trámite de expediente y antes de que se resolviese sobre la petición formulada .">> (Sentencia TS de 05-12-2007 Rec. 4330 / 2004)*

Igualmente es de reseñar que: <<" *Por un lado la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, es una manifestación evidente de la quiebra de normas elementales de convivencia, como son las que rigen el tráfico rodado y cuya falta de respeto genera unos riesgos evidentes para los demás ciudadanos. Pero es que además no cabe aceptar que el transcurso de un plazo de cinco años desde que recayó la sentencia penal, hasta que se solicitó la nacionalidad española, hubiese supuesto una ulterior adaptación a las normas ordinarias para el desarrollo de la vida en sociedad y ello por cuanto como tiene por probado el tribunal de instancia y no ha sido combatido en forma por el recurrente el mismo no realiza actividades laborales, económicas, sociales, culturales o de otra naturaleza expresivas en algún modo de una buena conducta cívica y siendo ello así, no acreditada la vulneración de los preceptos que se citan en el motivo de recurso, el mismo debe ser desestimado .">> (S. TS de 24-10-2007 Rec. 1165 / 2004).*

Esta posible valoración negativa con base condenas por hechos posteriores a la solicitud de nacionalidad ha sido confirmada por el TS en sentencias de 14-1-2011 (Recurso Núm.: 4556/2007) 12/09/2011 (Recurso Núm.: 1500/2009) y 3-10-2011 (Recurso Núm.: 2992/2009). Con cita en la segunda de ellas: <<" *El hecho de que esa conducta tuviera lugar después de haber solicitado la nacionalidad, y mientras se tramitaba su expediente, no impedía tomarla en consideración a la hora de dictar la resolución denegatoria de la nacionalidad, pues partiendo de la base de que la contemplación de la trayectoria vital del solicitante debe realizarse desde una perspectiva integral, no cabe fraccionar la continuidad de esa trayectoria vital de forma que la conducta desplegada a partir de la solicitud de nacionalidad y durante el curso de la tramitación del expediente deba tenerse por inexistente o irrelevante (en este sentido, STS de 14 de enero de 2011, RC 4556/2007), siendo, pues, plenamente legítimo denegar la nacionalidad si el solicitante despliega en ese ínterin un comportamiento incompatible con la tan citada buena conducta cívica ">>.-*

Además aunque la condena señalada constituye un hecho único no podemos hablar que se produjera enmarcado en una dilatada residencia legal previa a la solicitud ya que dicha residencia se remontaba a 2006 y no se detallan especiales aspectos positivos en lo laboral, social, familiar, fiscal etc..., pues por tales no se pueden tener aquellos que meramente inciden en la integración o el simple cumplimiento de otros requisitos precisos para obtener la nacionalidad española por residencia como es la residencia legal continuada e inmediatamente anterior a la solicitud durante un determinado plazo legal, el conocimiento del idioma y la actividad laboral. <<" *Por otro lado, si bien la existencia de un contrato de trabajo sirve indudablemente para acreditar la integración en la sociedad española, no constituye una prueba clara y concluyente de buena conducta cívica, pues es perfectamente posible tener un trabajo asalariado sin responder a la imagen generalmente aceptada de lo que debe ser un buen ciudadano .">> (S. TS de 30-6-2009 Rec. Casación 3442 / 2005).*

Por último señalar que tampoco es acorde con la buena conducta cívica a exigir en el marco del art. 22-4 del CC , la permanencia mantenida en España si no se está amparado de la oportuna autorización administrativa que la avale y a tal efecto el recurrente se encuentra en situación irregular desde el 14-4-2012 pues no consta que haya pedido renovación de su permiso de residencia (art. 53-1 a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los **extranjeros** en España y su integración social " 1 Son infracciones graves: a) *Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente "*). Una cosa es el requisito de la residencia legal, efectiva y continuada que como tal se computa la anterior a la solicitud de nacionalidad (en este aspecto no hay objeción alguna a los dos años que le son de exigir como nacional boliviano) y otra muy distinta la buena conducta cívica cuya valoración en hechos concurrentes no queda limitada, en el aspecto temporal, por la fecha de la solicitud ni, en el aspecto geográfico, por el territorio nacional.



Por todo ello, no desvirtuado el único motivo de denegación invocado por la Administración en la resolución impugnada, procede desestimar el recurso y, confirmar dicha resolución por ser conforme al ordenamiento jurídico.

4.- De conformidad con el art. 139-1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998, en la redacción posterior a la reforma operada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre, en materia de costas rige el principio del vencimiento de tal manera que las costas se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones sin que sea apreciar que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

FALLO

En atención a lo expuesto la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:

DESESTIMAR

el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de **D. Jose Francisco** contra la resolución del Ministerio de Justicia, a que las presentes actuaciones se contraen, y **confirmar** la resolución impugnada por su **conformidad** a Derecho.

Con imposición de costas al recurrente.

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

Al notificarse la presente sentencia se hará la indicación de recursos que previene el art. 248.4 de la ley orgánica 6/1985, de 1 de junio del Poder Judicial y se indicará la necesidad de constituir el depósito para recurrir así como la forma de efectuarlo de conformidad con la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ introducida por la LO 1/2009.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. JOSE FELIX MENDEZ CANSECO D. EDUARDO MENENDEZ REXACH D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

Dª. ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO D. JOSE LUIS TERRERO CHACON