



Roj: **SAN 25/2017 - ECLI:ES:AN:2017:25**

Id Cendoj: **28079230052017100018**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/01/2017**

Nº de Recurso: **382/2015**

Nº de Resolución: **49/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE MARIA GIL SAEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso: 0000382 / 2015

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 04720/2015

Demandante: Domingo

Procurador: SRA. DE LA CORTE MACIAS, ANA

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSE MARIA GIL SAEZ

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. JOSE MARIA GIL SAEZ

D. JESÚS N. GARCÍA PAREDES

D. FERNANDO F. BENITO MORENO

D^a. ALICIA SANCHEZ CORDERO

Madrid, a once de enero de dos mil diecisiete.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo núm. 382/2015, promovido por la Procuradora de los Tribunales, Doña Ana de la Corte Macías, en nombre y representación de **Domingo**, contra la Resolución del Ministro de Justicia, dictada por su delegación por el Director General de los Registros y el Notariado, de fecha 11 de abril de 2015, que desestima el recurso de reposición formulado contra la Resolución de la misma Autoridad, de fecha 21 de junio de 2013, que deniega la solicitud de concesión de la **nacionalidad** española por razón de residencia del recurrente; habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado. Cuantía indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO .- El recurrente, Domingo , nacido en Argelia el NUM000 de 1968, vecino de Toledo, solicitó mediante instancia presentada el 7 de diciembre de 2011, la concesión de la **nacionalidad** española por razón de residencia.

Por Resolución del Ministro de Justicia, dictada por su delegación por el Director General de los Registros y el Notariado, de fecha 21 de junio de 2013, se deniega la concesión.

Formulado recurso de reposición, por Resolución de la misma Autoridad, de fecha 11 de abril de 2015, se desestima.

Disconforme con estas resoluciones acude a la vía jurisdiccional.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando se dicte sentencia por la que se: "A) Se acuerde dejar sin efecto la resolución impugnada por la que se acordaba denegar la solicitud de concesión de **nacionalidad** española por residencia de DON Domingo . B) Se acuerde conceder la **nacionalidad** española por residencia solicitada por el recurrente, condenando a la Dirección General de los Registros y del Notariado a estar y pasar por tal declaración. C) Todo ello, con expresa condena en costas a la administración demandada".

Dado traslado a la Abogacía del Estado para que contestara la demanda, lo efectuó mediante escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinente suplicó una sentencia: "...por la que se desestime el presente recurso con imposición de costas a la parte recurrente .

No habiéndose recibido el proceso a prueba, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó con relación al día 6 de septiembre del presente año, en el que así tuvo lugar.

VISTOS los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE MARIA GIL SAEZ, Magistrado de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- El recurso contencioso-administrativo se dirige contra la Resolución del Ministro de Justicia, dictada por su delegación por el Director General de los Registros y el Notariado, de fecha 11 de abril de 2015, que desestima el recurso de reposición formulado contra la Resolución de la misma Autoridad, de fecha 21 de junio de 2013, que deniega la solicitud de concesión de la **nacionalidad** española por razón de residencia del recurrente.

El fundamento de la decisión administrativa se residencia en que el interesado no ha justificado suficientemente la buena conducta cívica que exige el artículo 22.4 del Código Civil , ya que constan antecedentes policiales, de detención por varios delitos, sin que el recurrente haya acreditado el curso procesal derivado de dichas actuaciones policiales.

Por la parte recurrente se fundamenta su pretensión procesal al estimar que reúne todos los requisitos para concesión de la **nacionalidad** española, ya que el recurrente vive en España desde hace más de diecisiete años, habla y entiende perfectamente el castellano, que está plenamente adaptado a las costumbres y modo de vida españoles, desde que vino a España ha vivido en Toledo, tiene ingresos económicos, puesto que ha trabajado en España, su último trabajo ha sido como albañil, actualmente está en desempleo y cobra prestación, tiene dos hijos menores de edad. Alega que frente a lo que indica el acto administrativo impugnado en orden a no haber aclarado su situación procesal, carece de antecedentes penales, por lo que la resolución impugnada infringe el principio de la presunción de inocencia.

Por la Abogacía del Estado se opone a la pretensión al estimar la plena corrección jurídica de las resoluciones administrativas, toda vez que de los antecedentes obrantes en el expediente y a tenor de la doctrina jurisprudencial no está acreditado el requisito exigido por el precitado artículo 22.4 del C.c .

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



La apreciación de 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 (artículo 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

Con carácter de generalidad, como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de noviembre de 2001 -recurso nº. 7.947/1997 -, 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 Tribunal Supremo, 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»* - 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 Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2001 -recurso nº. 5.912/1997 -).

En lo que atañe a la dificultad de precisar lo que deba entenderse por buena conducta cívica el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 12 noviembre 2002 -recurso núm. 4.857/1998 - declara 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 hacérmola-, 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.



TERCERO .- En el expediente administrativo consta Informe de la Dirección General de la Policía y de Guardia Civil, de fecha 28 de octubre de 2012, en el que en su apartado "Informe de Antecedentes", consta: "DETENIDO EN TOLEDO EL 14-12-1995 POR ROBO CON FUERZA EN LAS COSAS, DILIGENCIAS NUM001 ; DETENIDO EN TOLEDO EL 24-12-2011 POR MALOS TRATOS HABITUALES EN ÁMBITO FAMILIAR, DILIGENCIAS NUM002 ; REMITIDAS AL JUZGADO DE GUARDIA CORRESPONDIENTE. CON FECHA 28-01-2010 EL JUZ. PRIM.INS. E INSTRUCCIÓN 1 DE TOLEDO, EN DPPA.614-09, INTERÉS BÚSQUEDA, DETENCIÓN Y PERSONACIÓN NO CONSTANDO EL MOTIVO, CESADA EL 29-01-2010."

Frente a estos datos la parte actora se ha limitado a aportar certificado negativo de antecedentes penales, alegando que las resoluciones impugnadas infringen el principio de presunción de inocencia, principio constitucional que no es de aplicación en los supuestos como en el que nos ocupa de concesión de la **nacionalidad** española por residencia, en cuanto que su ámbito de vigencia se proyecta a supuestos del ejercicio del *ius puniendi* jurisdiccional o administrativo.

Los antecedentes policiales no pueden considerarse como información no relevante en orden a valorar la buena conducta cívica, tal y como dimana de la doctrina jurisprudencial, así el Tribunal Supremo confirma que *"la información proporcionada por la policía, al igual que cualquier otra información que pueda arrojar luz sobre el grado de civismo de quien aspira a adquirir la **nacionalidad** española, puede y debe ser examinada por la Administración, que habrá de valorarla junto con los demás datos de que disponga. Ello significa que los antecedentes policiales no son un elemento necesariamente decisivo a la hora de determinar si se cumple o no el requisito de la buena conducta cívica, sino que su peso dependerá de los hechos que reflejen". En especial en cuanto "imagen generalmente aceptada de lo que es un buen ciudadano"* (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 junio 2009 -recurso nº. 2.915/2005 -).

Y continua la misma sentencia diciendo: *" el mero hecho de no haber sido objeto de una condena penal no es suficiente para tener por acreditada la buena conducta cívica; y ello porque el civismo no consiste sólo en no delinquir, sino en respetar unas pautas mínimas de respeto y solidaridad con respecto al resto de la sociedad. Si se considera, además, que es el interesado quien debe acreditar su buena conducta cívica,.... Y que no constan datos de otro tipo (participación en actividades filantrópicas, seguimiento de cursos de formación, etc.) que puedan contrarrestar la justificada valoración negativa que, en términos de civismo, se desprende de los mencionados antecedentes policiales"* (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 Junio 2009 -recurso nº. 2.915/2005 -).

Por lo que a la luz de la información, obrante en el expediente administrativo, unido a la ausencia de dato alguno, siquiera indiciario, que la parte actora hubiera podido y debido aportar en orden a acreditar la buena conducta cívica que le era exigible, hemos de concluir que en el supuesto de autos concurren suficientes datos negativos que por sí mismos justifican la denegación de la **nacionalidad** desde la perspectiva del requisito de la buena conducta cívica, ante la ausencia, por lo demás, de elementos o datos positivos que permitan soslayarlo y conceder, en definitiva, la **nacionalidad** pretendida.

La existencia de antecedentes policiales por lesiones y maltrato en el ámbito familiar, en fechas relativamente recientes a la tramitación del expediente, materia sobre la que la actual sensibilidad de la sociedad española ha proyectado su preocupación y repulsa, adoptando decididas e intensas actuaciones de las administraciones públicas en todos los ámbitos de la sociedad en orden a erradicar las mismas, tienen entidad y proyección suficiente en orden a valorar el civismo y comportamiento que despliega el interesado durante su estancia en España como miembro de la sociedad en la que se pretende integrar, nos permite considerar que el promotor del expediente no ha justificado desenvolverse conforme a los estándares medios de conducta, y que pesa sobre el mismo una sospecha que no encaja con el contenido de buena conducta cívica. En tales condiciones debemos entender que la resolución impugnada se ajusta a derecho, desde el momento en que el interesado no justificó un requisito esencial para la concesión de la **nacionalidad** conforme al artículo 22.4 del Código Civil .

CUARTO .- Por las razones expuestas procede desestimar el recurso formulado, y por lo que se refiere a las costas, a tenor del artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede su imposición a la parte recurrente, al ser desestimadas sus pretensiones.

POR TODO LO EXPUESTO

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, Doña Ana de la Corte Macías, en nombre y representación de **Domingo** , contra la Resolución del Ministro de Justicia, dictada por su delegación por el Director General de los Registros y el Notariado, de fecha 11 de abril de 2015, que desestima el recurso de reposición formulado contra la Resolución de la misma Autoridad, de



fecha 21 de junio de 2013, que deniega la solicitud de concesión de la **nacionalidad** española por razón de residencia del recurrente; por ser dichas Resoluciones conformes a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte actora.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Recursos : La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta, así como la constitución del depósito de 50€, en caso preceptivo, en la cuenta del B. Santander 2605000000, más el número de procedimiento y año.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia en la forma acostumbrada, de todo lo cual yo, la Secretaria Judicial, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ