



Roj: **SAN 467/2017 - ECLI:ES:AN:2017:467**

Id Cendoj: **28079230032017100081**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **14/02/2017**

Nº de Recurso: **2740/2014**

Nº de Resolución: **124/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FRANCISCO DIAZ FRAILE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN TERCERA

Núm. de Recurso: 0002740 / 2014

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05843/2014

Demandante: Samuel

Procurador: D. VICENTE RUIGOMEZ MURIEDAS

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO

D^a. LUCÍA ACÍN AGUADO

D^a. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a catorce de febrero de dos mil diecisiete.

VISTO el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido D. Samuel representado por el Procurador **D. VICENTE RUIGOMEZ MURIEDAS** contra **MINISTERIO DE JUSTICIA** representado por el abogado del Estado sobre **NACIONALIDAD** siendo ponente el istmo sr. Magistrado de esta Sección D. FRANCISCO DIAZ FRAILE.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El acto impugnado procede del Ministerio de Justicia y es la resolución de 24 de marzo de 2014.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso administrativo ante esta Audiencia Nacional, después de admitirlo a trámite y reclamado el expediente administrativo se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda solicitando en el suplico la estimación del recurso.



TERCERO.- Presentada la demanda se dio traslado de la misma al Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que la contestara y, formalizara dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones de la parte recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a Derecho.

CUARTO.- Contestada la demanda, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el **7 de febrero de 2017**, en el que efectivamente se votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna la resolución del Ministerio de Justicia de 24-3-2014, que denegó la solicitud de concesión de la **nacionalidad** a la hoy parte actora por no haber justificado suficientemente el requisito de la buena conducta cívica, terminando la demanda con la súplica que es de ver en autos.

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 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.

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 . 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 hacérsosla-, 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">>.



TERCERO .- El recurrente es natural de Guinea-Bissau, nace el NUM000 -1968, está casado, reside legalmente en España desde el 18-7-2000, figura inscrito en el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Torremolinos, con fecha de 25-6-2011 tenía acreditados 2.420 días de alta en el sistema de la Seguridad Social, y ha presentado la declaración del IRPF de 2010.

La solicitud de **nacionalidad** origen de la litis se presentó el 21-7-2011, habiendo mostrado su parecer favorable a dicha solicitud el Ministerio Fiscal y el Encargado del Registro Civil.

El demandante fue condenado por sentencia de 10-11-2008 (que devino firme el mismo día) -en atención a hechos ocurridos el 9-11-2008- como autor de un delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o drogas a las penas de 22 días de trabajos en beneficio de la comunidad, 8 meses y 2 días de **privación** del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, y una multa de 4 meses, amén de la correspondiente responsabilidad civil, siendo de observar que la pena de **privación** del derecho de conducir finalizó el 23-9-2010.

La demanda rectora del actual proceso expone las circunstancias del caso, alega que se han de valorar todas las circunstancias concurrentes, que el susodicho antecedente penal no puede erigirse en impedimento para el fin pretendido al tratarse de un hecho aislado, haberse satisfecho las responsabilidades civiles y penales y haberse cancelado los correspondientes antecedentes penales, aduce que el recurrente reúne los requisitos exigidos para la adquisición de la **nacionalidad** española, cita la normativa y la jurisprudencia que considera de interés y termina suplicando la concesión de la **nacionalidad**, a cuya pretensión se ha opuesto el Abogado del Estado en los términos que son de ver en su escrito de contestación a la demanda.

Pues bien, examinado cuanto hemos referido a la luz de la normativa y jurisprudencia de aplicación al supuesto enjuiciado, podemos ya anticipar la suerte desestimatoria del recurso si tenemos en cuenta, además de la doctrina legal más atrás referida, el criterio de interpretación que ha de regir en la materia que nos ocupa, que aparece recogido en la sentencia del Tribunal Supremo de 12/11/2002, que al respecto dijo lo siguiente: << --- en relación con el problema que nos ocupa importa recordar que la Sala 1ª del Tribunal Supremo -ocupándose precisamente de la adquisición de la **nacionalidad** por residencia y de los requisitos que ésta ha de reunir, tiene dicho que mantener un criterio amplio o permisivo en esta materia sería contrario a la «ratio legis» del precepto regulador de esta forma de adquisición de la **nacionalidad** (STS, Sala 1ª, de 19 de septiembre de 1988). Y si esto es así, es patente que la libertad estimativa del juzgador se halla indudablemente más restringida cuando se enfrenta a la necesidad de precisar el concepto «buena conducta cívica» que utiliza el artículo 22.4 del Código Civil . La citada sentencia de la Sala 1ª de este Tribunal Supremo bien rotundamente declara que esa interpretación extensiva del precepto regulador de la adquisición de la **nacionalidad** por residencia debe rechazarse porque «podría suponer la apertura de un peligroso y siempre recusable portillo al fraude de ley». Así, textualmente, se expresa la Sala de lo civil de este Tribunal Supremo. Y con esto estamos diciendo que ese criterio restrictivo que inspira el fundamento de la sentencia impugnada que hemos transcrito está en perfecta sintonía con esa doctrina de la Sala de instancia>>.

Así, en efecto, no basta para el éxito de la pretensión actora con la ausencia o cancelación de antecedentes penales o policiales, pues, como vimos más arriba, lo que el artículo 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta es 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 según el estándar medio a que alude la doctrina del Tribunal Supremo, sin que la no existencia de antecedentes penales o policiales sea elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica, cual es el caso que nos ocupa. En efecto, en este punto interesa remarcar que en supuestos como el presente corresponde a la parte recurrente la carga de demostrar la concurrencia del requisito de la buena conducta cívica, cuya carga según conocida jurisprudencia es más gravosa cuando el interesado se ha visto implicado en causas penales que no están definitivamente sobreesaidas y archivadas, arguyéndose también por la referida jurisprudencia que el aludido onus probandi exige que ni siquiera por vía indiciaria pueda ponerse en cuestión el requisito de la buena conducta cívica.

No basta, en efecto, para el éxito de la pretensión actora con la cancelación de los antecedentes penales, pues, como vimos más arriba, lo que el artículo 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta es conforme a las normas de convivencia cívica, debiendo recordarse que en el supuesto que ahora nos ocupa la petición de la **nacionalidad** se produjo el 21-7-2011 y que el recurrente había sido condenado por sentencia firme de 10-11-2008 por un delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, cuyos antecedentes penales todavía no estaban cancelados en aquella fecha de solicitud de la **nacionalidad** (por el recurrente se ha presentado un acuerdo de cancelación de los mismos de 10-6-2014). Respecto de este último tipo penal se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 24-5-2004 en estos términos: << --- en el ordenamiento jurídico español -y esto es extensivo al derecho penal del llamado mundo occidental- la conducción bajo el efecto de bebidas alcohólicas está tipificada como delito, es decir, que es algo que en modo alguno puede incluirse en lo que el Código Civil llama buena conducta cívica. La



penalística habla de desviación (deviation) y de comportamiento o conducta desviada (deviant behavior) para designar una amplia gama de fenómenos sociales problemáticos, entre ellos el delito. Y es el caso que el comportamiento por el que fue condenado el solicitante se halla incluido entre aquellos que nuestro sistema penal ha seleccionado como un comportamiento delictivo. Quiere decir esto que - conforme a las convicciones de nuestro tiempo- la conducción bajo bebidas alcohólicas es, sin discusión posible, cualquier cosa menos expresión de buena conducta cívica. Es un hecho notorio que los accidentes de tráfico, en un porcentaje altísimo, tienen su origen en la contaminación ética 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. — Dos conceptos, pues, de inobservancia de buena conducta: uno amplio -conducta como conducta global- y otro restringido conducta como comisión de un delito. Así las cosas, parece razonable, si estuviéramos enjuiciando los hechos desde una perspectiva penal, que no baste una condena para calificar a un sujeto de persona de mala conducta. Pero no estamos resolviendo un proceso penal, sino un problema de concesión de **nacionalidad**. Y esto es ya distinto, habida cuenta lo que supone el obtenerla. Y por eso no puede decirse que, a estos efectos, esa única condena carezca de trascendencia para valorar si concurre en quien pide la **nacionalidad** el requisito de la buena conducta cívica >>.

El criterio de la sentencia que acabamos de transcribir ha venido siendo aplicado por este Tribunal para enjuiciar los casos como el que ahora se nos presenta, y ha sido ratificado -entre otras- en la sentencia del Tribunal Supremo de 15-3-2007 .

En función de lo anterior nuestro pronunciamiento no puede ser hic et nunc sino desestimatorio, debiendo notarse a tal efecto que no se cuestiona la integración del demandante en la sociedad española, sino el requisito de la buena conducta cívica, por lo que procede confirmar la motivación del acto recurrido en contemplación de cuanto queda precedentemente expuesto pues no puede obviarse que la referida condena penal se ha producido por unos hechos respecto de los que no cabe desconocer dos circunstancias, cuales son su gravedad y su relativa cercanía en el tiempo respecto a la solicitud de **nacionalidad**, de modo que ha de concluirse -en función de todas las circunstancias concurrentes- que la parte demandante no cumplía al solicitar la **nacionalidad** el requisito de la buena conducta cívica exigido legalmente para la concesión de la **nacionalidad** española, por lo que el recurso ha de decaer.

CUARTO .- Al desestimarse el recurso procede la imposición de las costas a la parte actora (artículo 139.1 de la LJ).

FALLAMOS

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Confirmar el acto recurrido.
- 3) Imponer a la parte actora las costas del proceso.

Esta 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 por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual se remitirá, junto con el expediente administrativo, a su oficina de origen para su ejecución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. FRANCISCO DIAZ FRAILE D^a ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO LUCÍA ACÍN AGUADO

ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

PUBLICACIÓN.-

Una vez firmada y publicada la anterior Sentencia es entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a autos.