



Roj: **STS 5042/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5042**

Id Cendoj: **28079130052016100442**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/11/2016**

Nº de Recurso: **2199/2015**

Nº de Resolución: **2473/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1773/2015,**
STS 5042/2016

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de noviembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación que con el número 2199/15 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado, en el nombre y representación que ostenta, contra sentencia de fecha 21 de mayo de 2015, dictada en el recurso contencioso administrativo número 1155/13, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, sobre concesión de nacionalidad. Siendo parte recurrida don Jose Miguel, representado por la procuradora doña María Isabel Salamanca Álvaro.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: <<ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo promovido por DON Jose Miguel, contra la Resolución de 21 de junio de 2013 de la Dirección General de los Registros y Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, por no ser conforme a derecho.

Y en su lugar anulamos dicha resolución, declarando el derecho del demandante a obtener la nacionalidad española por residencia.

Las costas causadas se imponen la demandante.>>.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, el Abogado del Estado, en el nombre y representación que ostenta presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, la parte recurrente se personó ante esta Sala y formuló escrito de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaba, suplicando que se tuviera por interpuesto el recurso de casación contra la referida sentencia y que previos los trámites legales la Sala << [...] acuerde casar la citada sentencia y dicte otra por la que acuerde la conformidad a Derecho del acto impugnado en la instancia o subsidiariamente se acuerde la retroacción de actuaciones >>.

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación, por esta Sala se emplazó a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizara su escrito de oposición, lo que verificó en tiempo y forma la procuradora doña María Isabel Salamanca Álvaro, en nombre y representación de don Jose Miguel, impugnando los motivos de recurso de casación en virtud de las razones que estimó procedentes y



suplicando que la Sala dicte sentencia <<[...] confirmatoria de la recurrida, con expresa imposición de costas a la recurrente>>.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación, la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el 21 de mayo de 2015, en el recurso contencioso administrativo número 1155/13, interpuesto por el ahora recurrido, don Jose Miguel, contra resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 21 de junio de 2013, por la que, por delegación del Ministro, se deniega la solicitud de la nacionalidad española por aquél formulada el 7 de junio de 2011, al amparo de lo previsto en el artículo 22 del Código Civil.

La razón para la denegación de la nacionalidad solicitada consiste, según la resolución administrativa impugnada, en que <<[...] el interesado, al tiempo de solicitar la nacionalidad por residencia, no cumple el requisito legal de residencia porque no lleva los 10 años de residencia legal en España exigidos por el número 1 del artículo 22 del Código Civil, ya que no le fue concedida su primera autorización de residencia hasta el 28 de diciembre de 2001, siendo la fecha de solicitud del expediente el 7 de junio de 2011, según consta en la documentación que obra en el mismo>>.

Ya en vía jurisdiccional, concretamente en el escrito de contestación a la demanda formulada por la Abogacía del Estado, se invoca una nueva causa de denegación, cual es la falta de acreditación del requisito de la buena conducta cívica, aportándose con dicho escrito copia de un informe del Comisario General de Extranjería y Fronteras, sin indicación de fecha de su emisión, en el que constan numerosas actuaciones policiales y requisitorias judiciales por muy diversos delitos.

La sentencia recurrida estima el recurso contencioso administrativo y reconoce el derecho del recurrente a obtener la nacionalidad española.

Respecto al plazo de residencia el Tribunal de instancia lo considera cumplido en atención a la fecha de la primera solicitud de residencia, formulada el 31 de julio de 2000. Retrotrae la fecha de concesión de la primera residencia, el 28 de diciembre de 2001, a la ya indicada solicitud.

En cuanto a la alegación por el Abogado del Estado de incumplimiento del requisito de buena conducta, entiende el Tribunal de instancia que resulta inadmisibles las alegaciones, en cuanto es el acto administrativo el que delimita el ámbito de cognición judicial, dada la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso administrativa.

Disconforme la Administración con la sentencia referenciada, interpone el recurso que nos ocupa con apoyo en tres motivos que pasamos a examinar.

SEGUNDO.- Con el motivo primero, al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción, se aduce la infracción de los artículos 24 y 120.3 de la Constitución, 33, 65 y 67 de la citada Ley Jurisdiccional, 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el argumento de que la sentencia adolece de falta de motivación e incurre en incongruencia interna en cuanto concede la nacionalidad al interesado aun constatando que éste incumple el requisito de la buena conducta cívica.

A la cuestión introducida por la Abogacía del Estado en su escrito de contestación a la demanda y relativa al incumplimiento del requisito de la buena conducta cívica, dedica la Sala de instancia gran parte de la fundamentación jurídica de la sentencia.

Así, en el fundamento de derecho primero, con relación al incumplimiento del indicado requisito, exterioriza sucintamente lo invocado por el Abogado del Estado en los siguientes términos:

<<Además, según el informe del Ministerio del Interior de 7 de febrero de 2013 al interesado le constan antecedentes según el anexo adjunto. De dicho anexo se desprende que le constan 18 detenciones, reseñando que algunas de ellas se remitieron a los Juzgados de Guardia; ha sido detenido en varias ocasiones en los años 1984, 1985 y 1986 por lesiones, por hurto (1989), por receptación y conductas afines, tenencia de drogas para el tráfico, robo con violencia, hurto, daños, desórdenes públicos, atentado a la autoridad, amenazas.... En la resolución recurrida no se hace constar como causa de denegación la falta de justificación de la buena conducta cívica, pero ello no permite obviar que nos encontramos ante un requisito legalmente exigido (artículo 22.4 del Código Civil) que no se cumple>>.



Y ya en el cuarto y en el quinto entra el Tribunal a examinar la invocación de referencia en la forma siguiente:

<<TERCERO.- Hemos expresado en otra ocasiones que "No puede atenderse a la fecha de concesión de tal permiso, tesis de la resolución recurrida y que aparece como contraria a pronunciamientos previos de la propia DGRN que atienden a la fecha de solicitud con base al art. 57-3 de la LRJ-PAC 30/1992: "3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas." (v. gr resolución de la DGRN resolución de 16-7- 2013 exp. 13919/2012)" (Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso - administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 26 Junio 2014 , rec. 1037/2013; y en el mismo sentido, Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso - administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 27 Marzo 2014 , rec. 367/2013; Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso - administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 18 Febrero 2010 , rec. 392/2008).

Por consiguiente, atendiendo a la fecha de la primera solicitud de residencia, de 31 de julio de 2000, y la fecha de petición de la nacionalidad, de 7 de junio de 2011, resulta que la petición estaría en plazo, dando efectos retroactivos a la concesión de la residencia; por lo que el recurso debe ser estimado, en tanto que el único óbice que opone la Administración decae por los motivos indicados.

CUARTO.- No obstante, hemos de examinar las alegaciones del Estado, realizados con fundamento en el Informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que asevera que el interesado tiene antecedentes policiales, que se adjuntan en Anexo (doc. 1 de la contestación), que no aparece en el expediente administrativo. Dicho Anexo, evidencia una pluralidad de detenciones, por delitos múltiples, hasta un total de 55 incidentes que comprenden delitos variados, conforme pone de manifiesto la Abogacía del Estado. El Anexo no aparece fechado ni firmado. Sin embargo, tal documento puede ser considerado, aun cuando sea aportado por copia, como en este caso. Se trata de un documento público (artículo 317.5 y 6 LEC), que es susceptible de ser aportado ya mediante original, ya mediante copia, siempre que no se impugne su autenticidad.

Así, el artículo 318 .1 de la LEC dispone que "Los documentos públicos tendrán la fuerza probatoria establecida en el artículo 319 si se aportaren al proceso en original o por copia o certificación fehaciente, ya sean presentadas éstos en soporte papel o mediante documento electrónico, o si, habiendo sido aportado por copia simple, en soporte papel o imagen digitalizada, conforme a lo previsto en el artículo 267, no se hubiere impugnado su autenticidad". Dicho precepto permite la presentación de documentos mediante copia simple,"ya sea en soporte papel o, en su caso, en soporte electrónico a través de imagen digitalizada incorporada como anexo que habrá de ir firmado mediante firma electrónica reconocida y, si se impugnara su autenticidad, podrá llevarse a los autos original, copia o certificación del documento con los requisitos necesarios para que surta sus efectos probatorios".

El artículo 318 establece cual es la fuerza probatoria de los documentos públicos, señalando que "1. 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 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. 2. La fuerza probatoria de los documentos administrativos no comprendidos en los números 5.º y 6.º del artículo 317 a los que las leyes otorguen el carácter de públicos, será la que establezcan las leyes que les reconozca tal carácter. En defecto de disposición expresa en tales leyes, los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos, a los efectos de la sentencia que se dicte, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado".

El artículo 427.1 LEC establece, respecto de los documentos aportados de contrario, que cada parte se pronunciará manifestando: si los admite o impugna o reconoce o si, en su caso, propone prueba acerca de su autenticidad. Aunque parece desprenderse del texto que el legislador esté previendo cuatro opciones distintas: a) Admitirlos. b) Impugnarlos. c) Reconocerlos. d) Proponer prueba acerca de su autenticidad. Lo cierto es que el artículo 427.1 está regulando solamente tres concretos pronunciamientos, ya que el cuarto supuesto solo está previsto para el caso de que se impugne el documento, siendo una consecuencia de dicho concreto pronunciamiento.

Por tanto, siguiendo con la literalidad del artículo 427.1 son tres los pronunciamientos que puede realizar la parte: a) Admitir o aceptar los documentos aportados de contrario, b) Impugnar o refutar su autenticidad, proponiendo prueba, en su caso y c) Reconocer el documento, examinando el documento.

Desde un punto de vista dogmático deberíamos distinguir entre la fuerza probatoria formal y material del documento. La primera hace referencia a la autenticidad, que puede ser impugnada, mientras que la segunda hace referencia a la prueba plena respecto del acontecimiento que en ellos conste. Se admite respecto de esta



última la prueba de que la declaración o resolución que documenta un instrumento son en su mismo contenido inexactos, y por tanto anulables o nulos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones el demandante cuestiona el documento, en tanto no viene revestido de las formalidades legales, pero no se ha producido impugnación de la autenticidad propiamente, proponiendo prueba al efecto; y lo que se combate es el contenido. Pero los medios de prueba no han logrado desvirtuar ese contenido, ni siquiera hacer dudar de él, porque lo cierto es que parece que constituye parte del informe policial que debe recabar la Dirección General de Registros y Notariado (artículo 222 del RLRC). Y desde ahí se desprenden antecedentes policiales por hechos graves, referidos a 1997 (delitos contra la salud pública, receptación, delito de robo con fuerza, o con violencia etc...); y lo que es más grave aun, en 2005 aparece una detención por delito de homicidio doloso, junto a sendas requisitorias ya cesadas. De todo ello podemos deducir un amplio historial de detenciones, que si bien no han tenido reflejo en la hoja de antecedentes penales del Registro Central de Penados, sí nos muestran una pluralidad de conductas graves socialmente reprobables, que se mantienen en el tiempo de forma continuada>>>.

Pues bien, una vez leída la fundamentación transcrita, se comprenderá la absoluta falta de razón que preside la argumentación del motivo.

La fundamentación expuesta permite apreciar, sin gran esfuerzo intelectual, cuáles son las razones que han llevado al Tribunal a resolver en la forma en que lo hizo, o dicho de otra forma, permitiendo a la Administración, sin merma alguna de los derechos de defensa, cuestionar la decisión adoptada en la sentencia, en la que no se observa, ni en su fallo ni en su motivación, incongruencia de ningún tipo.

Recordemos que la doctrina jurisprudencial puntualiza que la exigencia de la motivación tiene por finalidad conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que justifican la decisión, permitiendo comprobar que es fruto de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no de la arbitrariedad, y advierte, precisamente por ser la expuesta la finalidad perseguida con la imposición de la obligación, que no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer los criterios fundamentadores de la decisión (Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1998 , 35/2002 , 119/2003 y 311/2005 , entre otras).

Y recordemos también que la incongruencia interna, única a la que se refiere la Abogacía del Estado, tiene lugar por la falta de la lógica que requiere que la conclusión plasmada en el fallo sea el resultado de las premisas previamente establecidas por el Tribunal y que ello es así porque los fundamentos jurídicos y fácticos forman un todo con la parte dispositiva esclareciendo y justificando los pronunciamientos del fallo.

Podrá o no ser conforme a derecho que admitiéndose en la fundamentación de la sentencia la acreditación de antecedentes policiales por muchas actuaciones delictivas, pueda reconocerse en su fallo el derecho a la concesión de la nacionalidad, pero apoyando éste en que el conocimiento o ámbito de enjuiciamiento debe limitarse a la única causa esgrimida por la Administración para denegar la nacionalidad, lo que no cabe incoar con éxito es que la sentencia adolece de falta de motivación o que incurre en incongruencia interna.

TERCERO.- Con el motivo segundo, por la vía del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , lo que se sostiene es, en primer lugar, la infracción de los artículos 22.4 del Código Civil y 220 y 221 del Reglamento del Registro Civil , así como de la Jurisprudencia relativa al significado del requisito de la buena conducta cívica, y, en segundo, lugar, la también vulneración de los artículos 117 de la Constitución , 70 , 71 y 73 de la ya citada Ley Jurisdiccional y de la Jurisprudencia sobre el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y sobre el concepto de *reformatio in peius* .

Con respecto al primer inciso del motivo baste indicar para su desestimación que mal se pueden denunciar como vulnerados los preceptos que se citan como infringidos y la Jurisprudencia, denuncia ésta última no acompañada por cierto de cita de sentencia alguna, sin otro apoyo que en el desconocimiento por el Tribunal de instancia del alcance del requisito de la buena conducta cívica. Recordemos que el Tribunal no se pronuncia sobre la concurrencia o no de dicho requisito.

El segundo inciso del motivo, el relativo a la naturaleza revisora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y al concepto de *reformatio in peius* , es de advertir que también se echa en falta en su desarrollo argumental una referencia a la Jurisdicción que se invoca como infringida, mediante la cita de las sentencias que la confirman.

Pero es que además, precisamente la Jurisprudencia respalda la conclusión alcanzada por la Sala de instancia relativa a limitar el enjuiciamiento a las causas de denegación de la nacionalidad consideradas en la resolución administrativa impugnada.



En efecto, la Jurisprudencia, de la que son claro exponente las sentencias de 22 de junio de 2010 -recurso 3597/2007 -, 18 de julio , 12 de septiembre y 5 de diciembre de 2011 - recursos de casación 520/2009 , 1850/2009 y 2180/2010 -, expresa que incumbe a la Administración, en el momento de resolver sobre la solicitud de la concesión de la nacionalidad, dar todas las razones por las que se considera incumplido alguno de los requisitos para su adquisición, debiendo limitarse la revisión jurisdiccional a verificar si la resolución administrativa denegatoria, dada las razones en que se apoya, es o no ajustada a derecho.

Si la expresada línea jurisprudencial exige a la Administración que exprese en sus resoluciones denegatorias todas las razones por la que considera incumplido alguno de los requisitos, se comprenderá que con mayor razón no resulta viable la invocación *ex novo* , en vía jurisdiccional, del incumplimiento de un requisito no contemplado en la resolución administrativa.

CUARTO.- Con el tercero y último, al igual que el anterior por la vía del artículo 88.1.d), lo que se aduce es, sin cita de precepto alguno como infringido, la vulneración de las normas sobre valoración de la prueba, con el argumento de que la realizada por el Tribunal es contradictoria o irrazonable, en cuanto reconoce el derecho a obtener la nacionalidad pese a no haber acreditado el solicitante el requisito de la buena conducta cívica.

El motivo nada añade a lo argumentado en los anteriores y, en consecuencia, también debe desestimarse.

QUINTO.- La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente (artículo 139.2 LRJCA), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por la parte recurrida, por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 euros más IVA.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en el nombre y representación que ostenta, contra sentencia de fecha 21 de mayo de 2015, dictada en el recurso contencioso administrativo número 1155/13, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Tercera ; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos expresados en el fundamento de derecho quinto de la presente resolución.

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso Wenceslao Francisco Olea Godoy Jose Juan Suay Rincon Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Juan Carlos Trillo Alonso** , estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.