



Roj: **SAN 192/2016 - ECLI:ES:AN:2016:192**

Id Cendoj: **28079230032016100028**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/01/2016**

Nº de Recurso: **2028/2013**

Nº de Resolución: **55/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **LUCIA ACIN AGUADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN TERCERA**

**Núm. de Recurso: 0002028 / 2013**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 05545/2013**

**Demandante:** D. Ángel Jesús

**Procurador:** D<sup>a</sup> MARÍA DE LOS ÁNGELES SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. LUCÍA ACÍN AGUADO

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. LUCÍA ACÍN AGUADO

D<sup>a</sup>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Visto el recurso contencioso administrativo nº 2028/13 que ante esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido **D. Ángel Jesús** representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> María de los Ángeles Sánchez Fernández contra la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación del Ministro de Justicia de 6 de septiembre de 2013 por la que se deniega al recurrente, la solicitud presentada el 5 de octubre de 2012 de concesión de la nacionalidad española. La Administración General del Estado (Ministerio de Justicia) ha estado representada y defendida por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso es indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**ÚNICO:** El 28 de enero de 2014 previa designación de Abogado y Procurador de oficio en expediente de asistencia justicia gratuita, la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia ante esta Sala de lo Contencioso-administrativo de la



Audiencia Nacional donde fueron turnadas a la sección tercera. Admitido a trámite y una vez recibido el expediente administrativo se emplazó a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que así hizo el 5 de mayo de 2014 en el que solicitó se dicte sentencia " *acordándose la revocación de la resolución recurrida y la concesión de la nacionalidad española* ".

Emplazado el Abogado del Estado para que contestara la demanda presentó escrito el 6 de junio de 2014 en el que solicitó se desestime el recurso y se impongan las costas a la parte recurrente.

Denegado el recibimiento a prueba y presentadas, se declararon conclusas las actuaciones el 2 de octubre de 2014. Se señaló para votación y fallo el 26 de enero de 2016 en que efectivamente tuvo lugar.

**VISTOS** los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, y siendo Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> LUCÍA ACÍN AGUADO, Magistrada de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El acto recurrido es la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación del Ministro de Justicia de 6 de septiembre de 2013 por la que se deniega a D. Ángel Jesús , la solicitud presentada el 5 de octubre de 2012 de concesión de la nacionalidad española al no haber justificado suficientemente buena conducta cívica.

Las razones por las que el Ministerio de Justicia considera que el recurrente no ha justificado la existencia de buena conducta cívica son dos: 1) fue condenado por el Juzgado de Instrucción de Málaga en sentencia de fecha 19-8-2009 por un delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, sustancias estupefacientes o psicotrópicas. 2) el certificado de antecedentes penales de su país de origen está caducado.

La parte recurrente alega que el delito por el que fue condenado no puede ser determinante por si solo de la ausencia de buena conducta cívica ya que conforme reiterada doctrina del Tribunal Supremo hay que realizar una valoración conjunta y global de la trayectoria ciudadana del solicitante y en este caso se trata de un hecho aislado, se debe valorar el alejamiento temporal de los antecedentes, el hecho que las penas estaban cumplidas en el momento de la presentación de su solicitud y que no es un delito grave, siendo favorable tanto el informe del Ministerio Fiscal como del Juez Encargado del Registro Civil, debiendo tener en cuenta que ese hecho no ha sido relevante para la renovación del permiso de residencia. Respecto a la caducidad del certificado de antecedentes penales señala que es un defecto subsanable y que no fue requerido por la Administración para subsanarlo.

El Abogado del Estado alega que la valoración efectuada por la Administración al apreciar la falta del requisito de buena conducta, resulta proporcionada y conforme a derecho teniendo en cuenta la jurisprudencia sobre el concepto jurídico "buena conducta cívica" que ha sido fijada de forma reiterada por el Tribunal Supremo. En este caso los hechos cometidos son graves desde un punto social, y por tanto le era exigible al recurrente una especial e intensa actividad probatoria destinada a demostrar su buena conducta cívica en positivo. Por otra parte aunque las penas impuestas se hubieran cumplido o incluso se hubieran cancelado los antecedentes penales, no ha transcurrido un período de tiempo suficiente para considerar que la presunta rehabilitación de su conducta se encuentre debidamente acreditada, poniendo de relieve que no se cuestiona la integración del demandante en la sociedad española sino el requisito de la buena conducta cívica.

**SEGUNDO:** Para la resolución de este recurso, debemos partir de la siguiente realidad histórica y fáctica, que deducimos del expediente y el recurso contencioso administrativo:

1) El recurrente D. Ángel Jesús , nacido el NUM000 de 1984 en Bolivia, país del que es nacional soltero sin hijos, obtuvo la autorización residencia legal temporal en España el 20 de julio de 2009 y sucesivas renovaciones de forma continuada (la segunda obtenida el 20 de julio de 2010 con validez hasta el 4 de diciembre de 2011 y la tercera obtenida el 5 de diciembre de 2011 con validez hasta el 4 de diciembre de 2013). Aportó certificado de antecedentes penales de Bolivia de 28 de noviembre de 2011 en el que se indica que no registra antecedentes penales (folio 5 del expediente administrativo). Aporta hoja de vida laboral de la Seguridad Social, constando que a fecha 16 de agosto de 2012 ha estado de alta un total de 3 meses y 6 días.

2) Con fecha de 5 de octubre de 2012, tuvo entrada en el Registro Civil de Málaga su solicitud de nacionalidad española, marcando con una cruz en el modelo normalizado la casilla referida a que " *consiento en que la Dirección General de los Registros y del Notariado acceda a los datos a mi nombre que consten, en su caso, en el Registro Central de Penados y Rebeldes*". Acordada la incoación del expediente de concesión de nacionalidad por residencia, se emitió informe favorable del Ministerio Fiscal de 10 de octubre de 2012 y propuesta favorable del Magistrado Encargado del Registro Civil Único de 11 de octubre de 2012.



3) Remitido el expediente a la Dirección General de Registros y del Notariado se incorporó certificado del Registro Central de Penados y Rebeldes de 8 de marzo de 2013 en el que consta que ha sido condenado por sentencia de 19 de agosto de 2009 del Juzgado de Instrucción nº 5 de Málaga por un delito de conducción bajo influencias de bebidas alcohólicas cometido el 17 de agosto de 2009 a la pena de 5 euros día durante 4 meses y a la pena de 22 días de trabajos en beneficio de la comunidad y 8 meses de privación del derecho de conducir vehículos de motor. La totalidad de las penas quedaron extinguidas el 10 de junio de 2010 a la vista del certificado emitido por el Juzgado de lo Penal nº 1 de Málaga. A fecha de 12 de noviembre de 2013 no constan antecedentes penales en el Registro Central de Penados del Ministerio de Justicia

**TERCERO:** La cuestión que se suscita en el presente recurso es, exclusivamente, la relativa al requisito de la exigencia de la acreditación de la buena conducta cívica, previsto en el artículo 22.4 del Código Civil, como requisito necesario para la obtención de la nacionalidad española; por tanto, en supuesto como el de autos, se parte de la concurrencia del requisito de la residencia legal en España durante el período de tiempo exigido, así como del cumplimiento del requisito de la existencia de un suficiente grado de integración del solicitante en el país.

El concepto jurídico de "buena conducta cívica" es un concepto jurídico indeterminado que precisa de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso correspondiendo a esta Sala revisar desde una perspectiva de legalidad si el mismo ha sido perfilado y concretado mediante su particularización fáctica de forma razonable por la Administración.

Por lo que se refiere a la valoración de la buena conducta cívica como presupuesto para el reconocimiento de la nacionalidad española, el Tribunal Supremo ha sentado una doctrina que podemos sistematizar en los siguientes términos:

1) La "buena conducta cívica" 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 periodo de tiempo de permanencia en España. ( STS de 17 de octubre de 2011, recurso 4969/2009 ). En cuanto a la carga de la prueba, no es la Administración quien debe destruir una pretendida presunción de buena conducta cívica de que disfrutarían, en principio, todas las personas, sino que es el solicitante quien ha de acreditar positivamente su buena conducta cívica. Ello se desprende inequívocamente del tenor literal del artículo 22 del Código Civil que dispone que *"el interesado deberá justificar en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"*.

2) El hecho de que el solicitante haya alcanzado su rehabilitación administrativa y registral, con la cancelación de los antecedentes penales, y los mismos, desde tal perspectiva, no pueden ser utilizados para impedir determinadas funciones o actividades en el ámbito de las competencias administrativas, sin embargo, esos mismos antecedentes, sí pueden seguir proyectando sus efectos perniciosos en el ámbito social más allá de lo establecido por el concreto y específico Registro del Ministerio de Justicia, correspondiendo a la Administración valorar si se ha producido no solo su rehabilitación administrativa sino la rehabilitación social. Para ello se debe tener en cuenta el tipo de delito por el que fue condenado y las circunstancias que lo rodearon; y ello, obviamente, no desde una perspectiva jurídica -propia de la jurisdicción penal- sino desde el expresado concepto de la proyección social de la condena. ( STS de 27 de octubre de 2010, recurso 3267/2007 ).

**CUARTO:** Partiendo del ámbito objetivo y temporal en que debe analizarse la historia personal, familiar y sociolaboral del solicitante de nacionalidad y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, no podemos considerar tal como entiende el Ministerio de Justicia que el recurrente haya acreditado el cumplimiento del requisito de la buena conducta a los efectos del reconocimiento de la nacionalidad española, siendo la valoración efectuada por la Administración de ese concepto jurídico indeterminado a la vista de los razonamientos contenidos en la resolución de denegación de la solicitud motivada, proporcionada y acorde con la delimitación del concepto que ha realizado la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Ello por las siguientes razones:

1) No se invocan o acreditan elementos de carácter positivo en relación con la conducta cívica, como podrían ser actividades de la parte recurrente en beneficio de la comunidad o al servicio de proyectos o entidades altruistas y sin ánimo de lucro. sin que puedan tener tal consideración los 22 días de trabajos en beneficio de la comunidad ya que no se han realizado de forma voluntaria sino que han sido impuestos por la sentencia penal.

2) La residencia en España, o la ocupación laboral pueden resultar indicativas de la integración social, que es otro requisito exigido por el artículo 22.4 del Código Civil pero no de buena conducta cívica y en todo caso en este caso, la solicitud del recurrente no se enmarca en un largo periodo de residencia legal en España ya que



se le concedió la primera autorización de residencia temporal en julio de 2009 y por otra parte en el momento de su solicitud su vida laboral en régimen de alta en la seguridad social se limita a 3 meses.

3) En este caso, en el momento de presentar su solicitud (5 de octubre de 2012) estaba cumplida la pena, y eran cancelables los antecedentes penales al haber transcurrido tras la extinción de las penas, todas ellas inferiores a dos años, el plazo de 2 años sin delinquir conforme a lo previsto en el artículo 136.2 del código Penal. Así consta a la vista del certificado emitido por el Juzgado de lo Penal nº 1 de Málaga que la totalidad de las penas quedaron extinguidas el 10 de junio de 2010 y por tanto los antecedentes penales eran cancelables a partir del 10 de junio de 2012 (una vez transcurrido el plazo de 2 años sin delinquir conforme al artículo 136.2 del Código Penal) habiéndose presentado la solicitud de concesión de nacionalidad el 12 de octubre de 2012. Ahora bien con independencia de cual sea la fecha de cancelación de los antecedentes penales, el hecho imputado al recurrente no puede calificarse de irrelevante desde la perspectiva del civismo exigido por la ley, por dos razones: a) La propia trascendencia y desvalor jurídico y social del delito imputado. Así en relación al delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas, estupefacientes o psicotrópicas, el Tribunal Supremo ha señalado en sentencias de 24 de mayo de 2004 (recurso núm. 1.862/2000) y de 15 febrero (recurso núm. 3.756/2002) y 5 de diciembre (recurso núm. 4.330/2004) de 2007 que *"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.... 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.* b) Por tratarse de hechos delictivos no muy alejados a la tramitación del expediente de nacionalidad ya que los hechos se cometieron el 17 de agosto de 2009 y si bien se trata de un hecho aislado no se enmarca en un periodo de larga residencia legal en España (la primera autorización de residencia la obtuvo el 20 de julio de 2009) que permita a esta Sala considerar que ha desplegado durante un lapso considerable de tiempo una buena conducta cívica.

4) La propuesta favorable del Juez Encargado del Registro Civil, no es vinculante y tampoco es suficiente para acreditar la buena conducta cívica en el caso de autos pues se evacuó en la fase de instrucción sin constar en el expediente los datos referentes a la condena penal. Los antecedentes penales existentes en España se incorporaron al expediente una vez finalizada la fase de instrucción y remitidas las actuaciones a la Dirección General de Registros y del Notariado que era el organismo al que la parte recurrente en su solicitud de concesión de nacionalidad y conforme al modelo normalizado autorizó a acceder a los datos que constan a su nombre en el Registro Central de Penados y Rebeldes, presentando junto a su solicitud solo el certificado de antecedentes penales del país de origen. A ello hay que añadir que la finalidad de la entrevista realizada por el Juez encargado del Registro Civil es exclusivamente examinar si se adapta a la cultura y estilo de vida española conforme a lo previsto en el artículo 221 del Reglamento de la Ley del Registro Civil (Decreto de 14 de noviembre de 1958) hecho que no se discute en este caso.

5) El hecho de que haya obtenido la renovación de la autorización de residencia no significa que ese hecho delictivo resulte intrascendente para valorar la buena conducta cívica del interesado en orden a la obtención de la nacionalidad española. La Administración al conceder la autorización de residencia ha valorado la existencia de antecedentes penales conforme a lo establecido en la Ley de extranjería. Como señala la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros *"La autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia, salvo en los supuestos de penados extranjeros que se hallen cumpliendo condenas"* y en este caso en la autorización de residencia (segunda renovación) que aporta el interesado con su solicitud (concedida en julio de 2010 y con validez hasta diciembre de 2011) se indica *"segunda renovación del permiso de residencia. No autorizado a trabajar"*. Por otra parte el hecho de tener antecedentes penales no impide obtener la renovación de la autorización de residencia sino que conforme al artículo 71 del Reglamento de la Ley 4/2000 (aprobado por Real Decreto 557/2011) *"Para la renovación de la autorización se valorará, en su caso, Que el extranjero haya cumplido la condena, haya sido indultado o se halle en situación de remisión condicional de la pena o de suspensión de la pena"*, a diferencia de lo establecido para la obtención inicial de la misma, en el que se exige conforme al artículo 64.2 b) del citado Reglamento carecer de antecedentes penales, tanto en España como en sus países anteriores de residencia durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento español y el interesado al obtener su autorización inicial de residencia el 20 de julio de 2009, no tenía antecedentes penales ya que el delito lo cometió en agosto de 2009. Como se constata la Ley y el Reglamento de extranjería, valoran la incidencia de antecedentes penales en los términos que se ha expuesto y a los efectos de concesión de la autorización de residencia y permisos de trabajo, pero no establece ninguna valoración de esos antecedentes en orden al cumplimiento del requisito de buena conducta cívica requerido para obtener la nacionalidad española, teniendo en cuenta que la concesión de la nacionalidad española por residencia es un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía del



Estado y supone el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones, otorgamiento condicionado al cumplimiento por el solicitante de determinados requisitos, que en este caso conforme ha valorado la Administración no se consideran cumplidos por el interesado.

En definitiva, el artículo 22 del código Civil exige, como uno de los requisitos para alcanzar la nacionalidad española por residencia, que el solicitante acredite positivamente la observancia de buena conducta cívica y en este caso esa procedimiento penal es un obstáculo relevante para la apreciación de la buena conducta cívica requerida para la obtención de la nacionalidad española tal como entiende la Administración, teniendo en cuenta que no se aportan datos positivos de suficiente entidad como para llegar a la conclusión contraria.

No es necesario analizar la incidencia de la caducidad del certificado de antecedentes penales al considerar que con independencia de su trascendencia se desestimaría el recurso al no apreciar la existencia de buena conducta cívica conforme a lo razonado en esta sentencia.

**QUINTO:** Conforme a lo razonado procede desestimar el recurso . Por lo que se refiere a las costas, procede imponerlas a la parte actora a tenor de lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 37/2011, de 10 de octubre que establece que *"En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba 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. Ángel Jesús** contra la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación del Ministro de Justicia de 6 de septiembre de 2013 por la que se deniega al recurrente, la solicitud presentada el 5 de octubre de 2012 de concesión de la nacionalidad española por ser dicha resolución en los extremos examinados conforme a derecho. Las costas se imponen a la parte actora.

Contra esta sentencia puede interponerse recurso de casación, que -en su caso- habrá de prepararse ante este Tribunal en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de su notificación.

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

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. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO D<sup>a</sup> 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 los autos.

Madrid a Doy fe.