

Id Cendoj: 28079230032010100126  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 682/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: FERNANDO DE MATEO MENENDEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

Nacionalidad. Buena conducta. Antecedentes luego sobreseídos.

**SENTENCIA**

Madrid, a cuatro de marzo de dos mil diez.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-

administrativo número 682/08, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Blanco Martínez, en nombre y

representación de DON Samuel , contra la desestimación presunta por silencio administrativo del

recurso de reposición formulado contra la resolución de 31 de enero de 2008 de la Directora General de los Registros y del

Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por

residencia. Ha sido parte LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito presentado el día 27 de febrero de 2009 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando el acto impugnado en el presente recurso.

SEGUNDO.- Formalizada la demanda se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que realizó mediante escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, solicitando la desestimación del recurso, y que se declarara la plena adecuación a derecho del acto administrativo impugnado.

TERCERO.- Mediante Auto de 23 de marzo de 2009 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, llevándose a cabo la prueba documental propuesta por la parte actora, quedando las actuaciones pendientes de votación y fallo, que tuvo lugar el 2 de marzo del presente año.

SIENDO PONENTE el Magistrado Ilmo. Sr. Don FERNANDO DE MATEO MENENDEZ.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El demandante impugna la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso

de reposición formulado contra la resolución de 31 de enero de 2008 de la Directora General de los Registros y del Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por residencia sobre la base de no haber justificado suficiente buena conducta cívica al tener antecedentes con fecha 12 de enero de 2005 por falsificación de documentos públicos. Consta en el expediente administrativo la resolución expresa desestimatoria del recurso de reposición de fecha 22 de abril de 2008 que no ha sido objeto de ampliación del recurso.

Alega el actor, de nacionalidad colombiana, como fundamento de su pretensión, que carece de antecedentes penales, residiendo legalmente en España desde el año 2001. En cuanto a la causa penal seguida contra el demandante la misma se sobreseyó provisionalmente por Auto de 15 de septiembre de 2008 del Juzgado de Instrucción número 3 de El Prat de Llobregat, habiendo incurrido la Administración en arbitrariedad y vulneración del principio de legalidad por aplicación indebida del *art. 22.4 del Código Civil*. *La solicitud de nacionalidad se presentó el día 23 de marzo de 2005*. Consta en las actuaciones que el recurrente aportó un contrato de trabajo por un mes de duración y la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 2003.

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.

TERCERO.- En el presente caso, 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 Tribunal Supremo en su Sentencia de 22-11-2001 (recurso de casación núm. 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".

CUARTO.- Para determinar si existe o no buen conducta cívica no basta con constatar que no existe 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.

Nada tiene que ver, como indica el Tribunal Supremo (STS de 11 de octubre de 2005, recurso número 4.411/2002 ) y el Tribunal Constitucional (STC 114/1987 ), 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. En la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, 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 (STS de 5-11-2001 recurso de casación núm. 5.912/1997 ).

De modo que la simple existencia o inexistencia de antecedentes penales no es suficiente para estimar la concurrencia o no de este requisito, salvo que se refiera a infracciones que "per se" revelen la existencia de mala conducta. Se habrá de valorar el alejamiento o cercanía temporal de tales antecedentes en función del razonable proceso de integración en la sociedad española, así como el carácter y circunstancias de la conducta que haya podido dar lugar a la condena penal, como reveladores no solo del incumplimiento de las normas sino también de la falta en mayor o menor grado de la integración en la sociedad española legalmente exigida.

QUINTO.- En lo que atañe a la dificultad de precisar lo que deba entenderse por buena conducta cívica el Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 6ª), en su Sentencia de 12 noviembre 2002 (recurso de casación núm. 4.857/1998 ) 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".

Se trata, por tanto, de valorar el conjunto de la vida desplegada por el solicitante en nuestro país, especialmente en los años anteriores a lo solicitud, para alcanzar un convencimiento sobre su trayectoria personal (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.

SEXTO.- Consta en el expediente administrativo que contra el recurrente se siguió un procedimiento penal por un presunto delito de falsificación de documentos públicos. La causa penal se inició el 26 de febrero de 2003 a raíz de un escrito de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones remitido a la Fiscalía General del Estado respecto de unas preasignaciones de líneas telefónicas de abonados a favor de la entidad UNI2, sin presuntamente el consentimiento de los mismos. El Ministerio Fiscal presentó escrito

con fecha 2 de septiembre de 2008 solicitando el archivo provisional de la causa, y que se remitieran testimonio de las actuaciones a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a los efectos de si hubiera algún tipo de sanción administrativa contra la entidad que representa la empresa UNI2. Por Auto de 15 de septiembre de 2008 del Juzgado de Instrucción número 3 de El Prat de Llobregat se acordó, a la vista de la petición del Fiscal, el sobreseimiento provisional de la causa con archivo de las actuaciones, librándose el testimonio de la causa en los términos solicitados por el Fiscal.

Así las cosas, esta Sala ya ha tenido ocasión de señalar, como en la reciente Sentencia de 5 de marzo de 2009 (recurso número 693/2007 ), que con independencia del resultado final de unas actuaciones penales, el hecho de haber estado imputado en un procedimiento penal, en el presente supuesto no se sobreseyó hasta septiembre de 2008, cuando la solicitud de nacionalidad es de 23 de marzo de 2005, puede ser valorado a los efectos de apreciar la conducta cívica de una persona en nuestro país con vistas a obtener la nacionalidad española, pues el archivo de un procedimiento penal puede deberse a múltiples circunstancias, y no todas ellas permiten descartar que el comportamiento desplegado no pueda ser tomado en consideración a los efectos que nos ocupan. Es al recurrente al que se le ha puesto de manifiesto unos antecedentes negativos al que le corresponde demostrar todas las circunstancias concurrentes para descartar cualquier indicio de un comportamiento que pueda ser tachado de una mala conducta cívica, con independencia del resultado penal de las actuaciones judiciales y al no hacerlo, como en el caso que nos ocupa, no cumple con su deber de acreditar la concurrencia de este requisito.

El *art. 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, no basta que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que, por sí, impliquen mala conducta, pues lo que exige el precepto es que el solicitante justifique positivamente que su conducta durante el tiempo de residencia en España ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo la prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos, razonablemente exigibles de la conducta del solicitante durante un largo período de tiempo de permanencia en España. De forma que la no existencia de antecedentes penales no es suficiente elemento para entender justificada la buena conducta cívica que, no habiéndose aportado justificación de elementos o datos de signo positivo reveladores de la referida buena conducta, procede confirmar la resolución denegatoria de la concesión de la nacionalidad, no habiendo incurrido la Administración en arbitrariedad en la aplicación del *art. 22.4 del Código Civil* .

En consecuencia, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo.

SÉPTIMO.- A tenor del *art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción* , no cabe apreciar temeridad ni mala fe en las partes a los efectos de una expresa imposición de las costas procesales.

VISTOS los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación.

## **FALLAMOS**

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Blanco Martínez, en nombre y representación de DON Samuel , contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición formulado contra la resolución de 31 de enero de 2008 de la Directora General de los Registros y del Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por residencia, declaramos la citada denegación ajustada a derecho; sin hacer expresa imposición de las costas procesales.

Hágase saber a las partes que contra esta Sentencia cabe interponer recurso casación en el plazo de diez días hábiles a preparar ante esta Sala.

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