

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **AUDIENCIA NACIONAL**

*Sentencia 165/2016, de 31 de marzo de 2016*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª)*

*Rec. n.º 92/2015*

#### **SUMARIO:**

**Denegación de la concesión de nacionalidad española por residencia. Falta de justificación de buena conducta cívica. Antecedentes penales no cancelados.** El artículo 22 del Código Civil establece como uno de los requisitos para obtener la nacionalidad por residencia 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 solo 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 el Tribunal Constitucional. 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. Es el recurrente el que debe acreditar, una vez que la Administración ha puesto de relieve datos que aconsejan la no concesión, su falta de incidencia en la apreciación de la buena conducta cívica, ya que es a él al que le corresponde acreditar en positivo su buena conducta cívica.

#### **PRECEPTOS:**

Código Civil, arts. 21 y 22.

#### **PONENTE:**

*Don Fernando de Mateo Menéndez.*

#### **AUDIENCIA NACIONAL**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0000092 / 2015



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 00312/2015

Demandante: Eugenio

Procurador: NOELIA NUEVO CABEZUELO

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

### **SENTENCIA**

Ilmo. Sr. Presidente:

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:

D<sup>a</sup>. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D<sup>a</sup>. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Madrid, a treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número 92/15, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Noelia Nuevo Cabezuelo, en nombre y representación de DON Eugenio , contra la resolución de 26 de diciembre de 2014 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, que confirma en reposición la resolución de 28 de diciembre de 2012, 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. La cuantía del recurso se fijó como indeterminada.

### **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 4 de mayo de 2015 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando los actos impugnados en el presente recurso.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**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.

**Tercero.**

Mediante Auto de 16 de febrero de 2016 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, llevándose a cabo las pruebas propuestas por la parte actora declaradas pertinentes, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento y votación, acordándose el mismo para el 29 de marzo del presente año, fecha en que tuvo lugar.

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

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

El demandante impugna la resolución de 26 de diciembre de 2014 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, que confirma en reposición la resolución de 28 de diciembre de 2012, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad española por residencia, por no haber justificado suficientemente la buena conducta cívica que exige el art. 22.4 del Código Civil, al tener antecedentes penales no cancelados a la fecha de la resolución de la solicitud de la nacionalidad.

Alega el actor, nacido en Túnez en 1982, en síntesis, lo siguiente: Que el procedimiento penal que se siguió contra el demandante se trata de un hecho aislado en la trayectoria personal de aquel, tanto en su país de origen como en su residencia en España, siendo un delito menos grave, cuyo reproche penal mereció una pena leve de trabajos en beneficio de la comunidad que fue cumplida, y por tanto, los antecedentes penales fueron cancelados el 16 de febrero de 2014, antes de resolverse el recurso de reposición. Por otro lado, el recurrente cumple todos los requisitos establecidos para la concesión de la nacionalidad, todos ellos sobradamente probados por la documentación que obra en el expediente, como el tiempo de residencia en España, su arraigo social y laboral etc....

**Segundo.**

Los arts. 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.

En el presente caso, según se desprende del expediente, la Administración reconoce que el recurrente reúne los requisitos generales de residencia exigidos para la concesión de la



**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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 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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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" .

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.**

El demandante es natural de Túnez, nacido el NUM000 de 1982, reside legalmente en España desde el año 2008. La solicitud de nacionalidad se presentó el 16 de noviembre de 2011.

El aquí demandante fue condenado por Sentencia de 3 de mayo de 2011 del Juzgado de lo Penal nº. 2 de Málaga por un delito de conducción sin permiso, a la pena de 31 días de trabajos en beneficio de la comunidad. Dichos antecedentes penales se encuentran cancelados a fecha 16 de febrero de 2014.

Los actos recurridos consideran los antecedentes que acabamos de referir y resuelve que el interesado no había justificado el requisito de la buena conducta cívica.

Tenemos que partir, que no basta para el éxito de la pretensión del actor con la cancelación de los antecedentes penales, pues, como vimos más arriba, lo que el art. 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta es conforme a las normas de convivencia cívica, siendo así además que respecto del delito por el que el recurrente fue condenado se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de abril de 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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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>>. Este criterio de la citada Sentencia ha sido ratificado -entre otras- en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2007 .

Por otro lado, tenemos que señalar que 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 el caso examinado el actor ha sido condenado por un delito por conducción sin permiso, constituyendo este un relevante dato negativo que por sí mismo justifica la denegación de la nacionalidad desde la perspectiva del requisito de la buena conducta cívica, siendo muy próxima la sentencia condenatoria, el 3 de mayo de 2011 a la petición de la nacionalidad , el 16 de noviembre de 2011 , tal conclusión se refuerza si se tiene en cuenta la ausencia de elementos o datos positivos que permitan soslayarlo y conceder, en definitiva, la nacionalidad pretendida, no siendo suficiente a tal efecto la documentación con la que el recurrente justifica su ocupación laboral o la residencia legal desde el año en España desde el año 2008, que más bien hacen referencia a otro requisito exigido por el art. 22.4 del Código Civil , la integración en la sociedad española, pero no a la tan citada buena conducta cívica.

Pero es que además, según consta en el informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil de 20 de diciembre de 2012, también consta en relación con el actor una detención el 31 de enero de 2012 por estafa; otra detención acontecida el 14 de mayo de 2012, por malos tratos físicos en el ámbito familiar y el 12 de junio de 2012 por tráfico de influencias y estafa y el 2 de marzo de 2012 por falta de hurto. Tenemos que tener en cuenta que los antecedentes policiales no pueden considerarse como información no relevante en orden a valorar la buena conducta cívica. 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 -).

A ello debemos añadir que no se ha acreditado por el demandante que ha sucedido con dichas actuaciones sucedidas después de la solicitud de la nacionalidad, por lo que hay que considerar que las causas siguen o siguieron abiertas durante la tramitación del expediente de nacionalidad. Esta Sala ha declarado que es el recurrente el que debe acreditar una vez que la Administración ha puesto de relieve esos datos su falta de incidencia en la apreciación de la buena conducta cívica ya que es a él al que le corresponde acreditar en positivo su buena conducta cívica.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En consecuencia, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo.

**Cuarto.**

A tenor del art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer las costas procesales a la parte actora.

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 Noelia Nuevo Cabezuelo, en nombre y representación de DON Eugenio , contra la resolución de 26 de diciembre de 2014 de la Dirección General de los Registros y del No tariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, que confirma en reposición la resolución de 28 de diciembre de 2012, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por residencia, declaramos las citadas resoluciones ajustadas a derecho; con expresa imposición de las costas procesales a la parte actora.

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.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

**LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.