

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ062699

AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de 19 de septiembre de 2017

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

Rec. n.º 209/2016

SUMARIO:

Nacionalidad española. Denegación por falta de aporte de documentación. Invalidez del certificado de antecedentes penales del país de origen aportado. Buena conducta cívica. 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 se refiere 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, subrayando la jurisprudencia que corresponde a la parte recurrente la carga de demostrar la concurrencia del requisito de la buena conducta cívica, cuya carga es más gravosa cuando el interesado ha estado implicado en causas penales que no están definitivamente sobreesas y archivadas, arguyéndose también por la jurisprudencia que el *onus probandi* exige que ni siquiera por vía indiciaria pueda ponerse en cuestión el requisito de la buena conducta cívica. En el supuesto enjuiciado la Administración demandada denegó la concesión de la nacionalidad al interesado con la única motivación de no haber justificado la buena conducta cívica, al entender que había aportado un certificado de antecedentes penales de su país de origen que resultaba ser inválido. Pero si el órgano encargado de tramitar o resolver entendía que la solicitud y sus documentos no reunían los requisitos necesarios, debió dar la oportunidad al peticionario para subsanar los defectos, que a tenor del artículo 71 de la LRJPAC eran subsanables. En lugar de guardar silencio, para posteriormente denegar la petición so pretexto de un defecto documental sobre el que nada se dijo hasta entonces, manteniendo al interesado en la creencia de que sus documentos no merecían reproche para producir efectos. Por otro lado, la irregularidad formal advertida no debe llevar necesariamente a la retroacción de actuaciones, habida cuenta de que se trataba de un defecto subsanable, y que el recurrente en el Suplico de su demanda, solicita la estimación de la misma y la concesión de la nacionalidad española, por lo que en base al principio de tutela judicial efectiva, considera la Sala procedente la estimación de la presente demanda, una vez que ya se encuentra debidamente subsanado dicho defecto formal.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 103.

Código Civil, arts. 21 y 22.

Decreto de 14 de noviembre de 1958 (Rgto. Registro Civil), art. 220.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 71.

PONENTE:*Doña Felisa Atienza Rodríguez.***AUDIENCIA NACIONAL**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0000209 / 2016



Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 01123/2016

Demandante: Lázaro

Procurador: JUAN PEDRO MARCOS MORENO

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

SENTENCIA

Ilmo. Sr. Presidente:

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D^a. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D^a. NIEVES BUISAN GARCÍA

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo PO 209/2016 que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido el Procurador D. JUAN PEDRO MARCOS MORENO, en nombre y representación de D. Lázaro frente a la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, contra la Resolución de fecha 30 de julio de 2015 (que después se describirá en el primer Fundamento de Derecho), siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrado Dña FELISA ATIENZA RODRIGUEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La parte indicada interpuso, con fecha 22 de febrero de 2016, el presente recurso contencioso-administrativo que, admitido a trámite y reclamando el expediente administrativo, fue entregado a dicha parte actora para que formalizara la demanda.

Segundo.

En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, a través del escrito presentado en fecha de 6 de marzo de 2017, en el que, después de alegar los hechos y fundamentos jurídicos que consideró aplicables, terminó suplicando la estimación del recurso.

Tercero.

De la demanda se dio traslado al Sr. Abogado del Estado quien, en nombre y representación de la Administración demandada, contestó a la demanda mediante escrito presentado el 14 de marzo de 2017, en el que,



tras los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso.

Cuarto.

Ha biéndose solicitado el recibimiento a prueba del recurso, mediante Auto de 16 de marzo de 2017, se admitió y practicó la documental propuesta, concediendo a continuación a la recurrente el plazo de diez días para formular escrito de Conclusiones.

Una vez presentadas sus Conclusiones, los autos quedaron pendientes para votación y fallo.

Mediante providencia de esta Sala de fecha de 27 de julio de 2017, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 5 de septiembre de 2017, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en su tramitación las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo, por la representación de D. Lázaro , natural de Méjico, la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 30 de julio de 2015, que le denegó la concesión de la nacionalidad española, con base en que no había aportado todos los documentos exigidos legalmente, habida cuenta que el certificado de antecedentes penales del país de origen aportado no es válido.

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 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">>.

Tercero.

El demandante en el presente recurso, es natural de Méjico, y presentó la solicitud de nacionalidad origen de la litis el 7 de marzo de 2011, ante el Registro Civil de Pozuelo de Alarcón, exponiendo en su escrito de demanda que en ese momento cumplía los requisitos exigidos por el artículo 220 del Reglamento de aplicación de la ley del Registro Civil .

Manifiesta en su escrito de demanda, que junto con el resto de documentación requerida, había aportado un certificado de buena conducta expedido por el Consulado de Méjico en España y denuncia que no fue informado de la invalidez del mismo, ni requerido para la subsanación de dicho defecto formal.

Aporta con la demanda un certificado de antecedentes penales en vigor en el que se certifica la ausencia de antecedentes penales en su país de origen.

El Abogado del Estado se opone a la pretensión del recurrente, y sostiene que, en el momento de presentar su solicitud de nacionalidad, es obligación del peticionario aportar toda la documentación. No obstante, considera el representante del Estado que, si la Sala admitiera que la interesada puede aportar determinada documentación, sería procedente ordenar la retroacción de actuaciones, para que el órgano administrativo competente pueda examinarla.

Cuarto.

Debe indicarse 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, subrayando la jurisprudencia que corresponde a la parte recurrente la carga de demostrar la concurrencia del requisito de la buena conducta cívica, cuya carga es más gravosa cuando el interesado ha estado implicado en causas penales que no están definitivamente sobreeséadas 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.

En el supuesto enjuiciado la Administración demandada denegó la concesión de la nacionalidad al interesado con la única motivación de no haber justificado la buena conducta cívica, al entender que había aportado un certificado de antecedentes penales de su país de origen que resultaba ser inválido.

Debe recordarse que el artículo 71-1 de la Ley 30/1992 , exige advertir la existencia de los defectos que pueden ser subsanados y no consta que se permitiese a la interesada subsanar la petición en los términos establecidos en el artículo 71-1 de la Ley 30/1992 . Dicho precepto impone que " Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42 " .

La dicción del precepto no deja lugar a dudas, siendo de preceptivo cumplimiento, de suerte que si el órgano encargado de tramitar o resolver entendía que la solicitud y sus documentos no reunían los requisitos necesarios,



debió dar la oportunidad al peticionario para subsanar los defectos, que a tenor del artículo 71-1 eran subsanables (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso - administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 4 Febrero 2003, rec. 3437/2001 , Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso- administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 31 Enero 2008, rec. 4329/2004 ; Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 27 Abril 2007, rec. 9501/2003 ; Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 3 Febrero 2014, rec. 2473/2012 ; Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 27 Noviembre 2013, rec. 3212/2012), en lugar de guardar silencio, para posteriormente denegar la petición so pretexto de un defecto documental sobre el que nada se dijo hasta entonces, manteniendo al interesado en la creencia de que sus documentos no merecían reproche para producir efectos.

Por otro lado la irregularidad formal advertida no debe llevar necesariamente a la retroacción de actuaciones, habida cuenta de que se trataba de un defecto subsanable, y que el recurrente en el Suplico de su demanda, solicita la estimación de la misma y la concesión de la nacionalidad española, por lo que en base al principio de tutela judicial efectiva, considera la Sala procedente la estimación de la presente demanda, una vez que ya se encuentra debidamente subsanado dicho defecto formal.

En efecto, el demandante, cumpliendo la carga probatoria que sobre él recae en relación con el requisito de la buena conducta cívica, ha aportado otro documento de antecedentes penales de su país, debidamente legalizado y actualizado, lo que unido a las demás circunstancias obrantes en el expediente, y debidamente acreditadas, como es su correcta integración en la sociedad española y el cumplimiento de los deberes cívicos razonablemente exigidos, conducen a la estimación de la presente demanda, por entender que concurren en la recurrente los requisitos legales exigidos para la obtención de la nacionalidad española.

Quinto.

La estimación del recurso, conlleva la imposición de las costas a la Administración demandada, por imperativo del artículo 139.1 de la LJ .

En atención a lo expuesto y en nombre de Su Majestad El Rey, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

FALLO

ESTIMAR el recurso presentado por el Procurador D. Juan Pedro marcos Moreno, en nombre y representación de D. Lázaro , contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de julio de 2015, que se anula por su disconformidad a derecho, y en consecuencia CONCEDER al recurrente la nacionalidad española solicitada.

Con imposición a la Administración de las costas del proceso.

La presente 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.

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.