

AUDIENCIA NACIONAL

*Sentencia 1580/2021, de 19 de noviembre de 2024
Sala de lo Contencioso administrativo*

SUMARIO:

Nacionalidad española. Nacionalidad por residencia. Requisitos. Buena conducta cívica. Antecedentes penales. Denegación de nacionalidad.

La nacionalidad española se adquiere, entre otras causas, por residencia en España mediante la concesión otorgada por el Ministerio de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional. Se exige también que la residencia en que se basa la solicitud haya durado diez años, siendo no obstante suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado, dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, o de sefardíes, y un año para los nacidos en territorio español, los que no hayan ejercitado oportunamente la facultad de optar, los sujetos a instituciones tutelares por ciudadanos o instituciones españolas durante dos años consecutivos, los casados por más de un año con español o española no separados legalmente o de hecho, los viudos o viudas de español o española, y los nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles. En todos los casos la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

El Código exige igualmente la justificación por el interesado de "..buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

Corresponde al órgano jurisdiccional comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos y corresponde al solicitante la carga de probar los requisitos exigidos, mediante la aportación de los medios de prueba que estime como su integración en la sociedad española, su residencia legal o la buena conducta cívica. El requisito de buena conducta cívica no sólo ha de concurrir en el momento inicial de la presentación de la solicitud de nacionalidad, sino que también ha de estar presente durante toda la tramitación del expediente, hasta el mismo momento de la concesión de la nacionalidad. No basta con que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que "per se" impliquen mala conducta. Lo verdaderamente relevante es la existencia real de tales hechos y la participación en ellos del solicitante y no su mera constancia documental, en la medida en que evidencian la realidad de un comportamiento incívico del solicitante, por más que éste no haya tenido reflejo en el expediente de nacionalidad o en otros expedientes o registros públicos. En este caso, haber sido detenido en varias ocasiones y condenado, son circunstancias que deben considerarse suficientes para no tener buena conducta cívica a pesar de la cancelación de los antecedentes policiales o judiciales. En cualquier caso, para la acreditación de la concurrencia del requisito no basta con la ausencia de antecedentes legales o policiales, sino que es necesaria la aportación por el interesado de otros elementos de juicio reveladores del cumplimiento positivo de los deberes razonablemente exigibles, demostrativos del mantenimiento de una buena conducta cívica, como la realización de actividades indicativas de dicha circunstancia o la certificación de la buena conducta emitida por alguna autoridad u organismo, y el actor nada ha justificado en ese sentido.

PONENTE: D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN QUINTA

Síguenos en...



Núm. de Recurso: 0001580 /2021

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 11255/2021

Demandante: Camilo

Procurador: SRA. ALBERDI BERRIATUA, ANA

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

S E N T E N C I A Nº :

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. MARGARITA PAZOS PITA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA

D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

Madrid, a seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1580/2021, promovido por **D. Camilo**, representado por la Procuradora de los Tribunales D.^a Ana Alberdi Berriatua, y defendido por la Letrada D.^a Mireia Echauri Pereda, en relación con desestimación de solicitud de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia, habiendo sido parte demandada la Administración del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

Es ponente el Ilmo. Sr. **D. Eduardo Hinojosa Martínez**, Magistrado de la Sección.

AN TECEDENTES DE HECHO

PR IMERO.- Tramitación de la vía administrativa previa

Según consta en las actuaciones administrativas remitidas, D. Camilo, nacional de Senegal, presentó su petición de concesión de nacionalidad española por razón de residencia el 27 de agosto de 2012, solicitud que no recibió respuesta en plazo.

SE GUNDO.- Interposición del recurso, demanda y contestación

Interpuesto y turnado a esta Sección, el recurso fue admitido a trámite con reclamación del expediente administrativo, al que aparece ya incorporada la resolución de 6 de noviembre de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministerio de Justicia, sin que conste debidamente comunicada.

Una vez recibido el expediente, se dio traslado al actor con su emplazamiento para formalizar la demanda, lo que así hizo su representación mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó pidiendo a la Sala que "..tenga por formalizada, en tiempo y forma escrito de demanda contra denegación de la solicitud de nacionalidad por residencia formulada por Don Camilo, acordándose la concesión de la nacionalidad española, todo ello con expresa imposición de costas a la Administración..".

Una vez emplazada para ello la Administración demandada, el Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda por medio de escrito en el que, con los fundamentos fácticos y jurídicos que consideró procedentes, pidió a la Sala que dicte "..sentencia por la que se desestime el

Síguenos en...



recurso, confirmando íntegramente la resolución impugnada, con expresa imposición de costas a la parte recurrente..".

TE RCERO.- Prueba y terminación

Habiéndose acordado el recibimiento del pleito a prueba, con la práctica de la que pudo articularse en el período probatorio, sin la celebración de vista ni la presentación por las partes de conclusiones escritas, quedaron los autos conclusos y pendientes de señalamiento para votación y fallo, que ha tenido lugar el día 5 de marzo de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Contenido de la resolución recurrida y planteamiento del litigio

Mediante la resolución de 6 de noviembre de 2013, contra la que se dirige el presente recurso, la Dirección General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministerio de Justicia, rechazó la solicitud del recurrente, de nacionalidad senegalesa, presentada el día 27 de agosto de 2012, de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia, denegación que se basó en la falta de concurrencia del requisito de la buena conducta cívica de aquel, al haber sido detenido en tres ocasiones por delitos contra la salud pública y por conducción temeraria, y haber sido condenado en Sentencia de 13 de febrero de 2010, dictada por el Juzgado de lo Penal de Bilbao en el procedimiento abreviado 318/2009, por delito de conducción sin permiso o retirado cautelar o definitivamente.

En su demanda, el actor considera cumplidos todos los requisitos exigidos, mencionado para ello el informe emitido por la Jueza Encargada del Registro Civil de Pamplona/Iruña, en el que se menciona su buena conducta y la carencia de antecedentes penales. Se insiste por el recurrente en que sus antecedentes penales y policiales se encuentran ya cancelados, sin que en los últimos quince años cuente con hecho negativo alguno que descarte su comportamiento cívico.

Frente a lo anterior, el Sr. Abogado del Estado se defiende el incumplimiento por el actor del requisito de la observancia de buena conducta cívica, que impediría la pretendida concesión de la nacionalidad española, esgrimiendo en tal sentido la condena penal y los antecedentes policiales del recurrente, observando asimismo la falta de toda otra prueba que pudiera justificar la realidad del presupuesto exigido.

SEGUNDO.- El tratamiento jurídico de la adquisición de la nacionalidad española por razón de residencia

De acuerdo con el Código Civil, la nacionalidad española se adquiere, entre otras causas, por residencia en España "...mediante la concesión otorgada por el Ministerio de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional.." (artículo 21.2).

Como requisitos de capacidad el Código se refiere a la posible solicitud por los emancipados o mayores de dieciocho años, por los mayores de catorce años asistidos por sus representantes legales, por los representantes legales de los menores de catorce años, o por los interesados con discapacidad con los apoyos y ajustes de procedimiento que en su caso precisen (artículo 21.3).

Se exige también que la residencia en que se basa la solicitud haya durado diez años, siendo no obstante suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado, dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, o de sefardíes (artículo 22.1), y un año para los nacidos en territorio español, los que no hayan ejercitado oportunamente la facultad de optar, los sujetos a instituciones tutelares por ciudadanos o instituciones españolas durante dos años consecutivos, los casados por más de un año con español o española no separados legalmente o de hecho, los viudos o viudas de español o española, y los nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles

Síguenos en...



(artículo 22.2). En todos los casos la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición (artículo 22.3).

El Código exige igualmente la justificación por el interesado de "..buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.." (artículo 22.4).

Por otro lado debe tenerse en cuenta que en supuestos como el que ahora se trata, de procedimiento iniciado por solicitud presentada en el mes de agosto de 2012, anterior pues a la entrada en vigor de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil (disposición final 10ª de dicha Ley), tales previsiones del Código Civil y las del Reglamento de la Ley del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958 (artículos 220 a 224, 341 a 362 y 365 a 369), resultan del plena aplicación, sin consideración pues de las introducidas por aquella Ley (en su disposición final 7ª) ni de las del Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, aprobado por Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre (disposición transitoria 1ª).

En cualquier caso, como el Tribunal Supremo tiene dicho, el mencionado reglamento de 2015 no ha dejado completamente sin efecto las normas sustantivas y de procedimiento precedentes, estableciendo solo que sus determinaciones, desde su perspectiva de procedimiento electrónico, se considerarán como "..regulación específica y preferente.." respecto de otras normas reglamentarias (STS de 9 de julio de 2020 -casación 6107/2019-).

Sea como fuere, una vez que el interesado ha acudido a la vía judicial para que se resuelva su concesión de la nacionalidad española, corresponde al órgano jurisdiccional comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos mediante la aplicación de las normas procesales sobre la práctica y carga de la prueba y, en concreto, de la que atribuye al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda, por lo que el tribunal, cuando al tiempo de dictar sentencia o resolución semejante, considere dudosos unos hechos relevantes para la decisión, desestimarán las pretensiones del actor o las del demandado, según corresponda a unos u otros la carga de probar los hechos que permanezcan inciertos y fundamenten las pretensiones (artículo 217 LEC).

Más precisamente, según jurisprudencia reiterada, corresponde al solicitante la carga de probar los requisitos exigidos, mediante la aportación de los medios de prueba que estime conducentes a demostrar los requisitos para la concesión de la nacionalidad, como su integración en la sociedad española (STS de 11 de diciembre de 2013 -casación 2226/2011-), su residencia legal (SSTS de 19 de julio de 2017 -casación 17/2016- y de 21 de noviembre de 2016 -casación 3792/2015-) o la buena conducta cívica (SSTS de 26 de septiembre de 2016 -casación 1825/2015- y de 15 de diciembre de 2004 -casación 1876/2001-).

En su Sentencia de 6 de octubre de 2021 (casación 2113/2020; también en la Sentencia de 31 de mayo de 2022 -casación 2623/2021-), nuestro Tribunal Supremo ha resumido sus criterios doctrinales sobre aquel requisito de buena conducta cívica, comenzando por dejar sentado el carácter eminentemente casuístico de la materia y la consiguiente dependencia de la resolución de los asuntos de las peculiares circunstancias que en cada supuesto concurren, sin que ello impida afirmar "..con carácter general, que, en todos y cada uno de los casos, para alcanzar esa conclusión, además de valorar los datos que formalmente estén incorporados al expediente, habrá que evaluar, de manera rigurosa, hasta qué punto resulta compatible el interés particular del solicitante, que pretende adquirir la nacionalidad española, con el interés general, que exige que solo puedan acceder a nuestra nacionalidad aquellos extranjeros que hayan acreditado de manera efectiva su buen comportamiento, demostrando de este modo que poseen la actitud y la aptitud necesarias para integrarse adecuadamente en la sociedad española..".

Con esta premisa el Alto Tribunal efectúa determinadas consideraciones relacionadas con la doctrina expresada en sus anteriores sentencias, de las que, en lo que importa, conviene mencionar las siguientes:

"..(i) La carga de la prueba del requisito de buena conducta cívica incumbe al solicitante (véanse a estos efectos, entre otras, las sentencias SSTS de 10 de junio de 2015, 23 de marzo de 2017 y 17 de junio de 2016, antes mencionadas).

(ii) El requisito de buena conducta cívica no sólo ha de concurrir en el momento inicial de la presentación de la solicitud de nacionalidad, sino que también ha de estar presente durante toda la tramitación del expediente, hasta el mismo momento de la concesión de la nacionalidad (véanse en este sentido las citadas SSTS de 10 de junio de 2015 y de 23 de marzo de 2017).

(iii) No basta con que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que "per se" impliquen mala conducta, puesto que lo que el artículo 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, esto es, 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 114/87 (en este sentido se pronuncia la STS de 19 de junio de 2015)..".

Recalca también el Tribunal Supremo que "..lo verdaderamente relevante a los efectos que ahora interesan -de conformidad con el espíritu de la norma que, en protección del interés general, demanda que solo puedan acceder a la nacionalidad española quienes observen buena conducta cívica- es la existencia real de tales hechos y la participación en ellos del solicitante y no su mera constancia documental, en la medida en que evidencian la realidad de un comportamiento incívico del solicitante, por más que éste no haya tenido reflejo en el expediente de nacionalidad o en otros expedientes o registros públicos..".

TE RCERO.- Sobre la concurrencia en el caso del requisito de la buena conducta cívica

En el supuesto examinado la Administración no ha negado que el recurrente justificara el presupuesto de capacidad impuesto a la solicitud de nacionalidad, ni tampoco el de su integración en la sociedad española.

Cumple también el actor el requisito de su residencia en España legal, continuada e inmediatamente anterior a su solicitud, ya que, como puede comprobarse en el informe policial obrante en las actuaciones administrativas, en aquel momento llevaba residiendo en nuestro país y en tales condiciones por más de los diez años exigidos para ello en atención a su nacionalidad de origen y situación.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto del requisito de la buena conducta cívica, cuya concurrencia rechaza, además del hecho de haber sido detenido el actor por la Guardia Civil en tres ocasiones, todas ellas por delitos contra la salud pública durante los años 2002 y 2003, y en otra más por delito de conducción temeraria en el año 2009, la constancia de la condena del recurrente, por Sentencia de 13 de febrero de 2010, dictada por el Juzgado de lo Penal de Bilbao en el procedimiento abreviado 318/2009, por la comisión de un delito de conducción sin permiso o retirado cautelar o definitivamente, circunstancias que deben considerarse suficientes a ese fin a pesar de la cancelación de los antecedentes policiales o judiciales.

No obstante lo alegado también en la demanda, esa conclusión no viene oscurecida por el largo período temporal transcurrido desde aquellas primeras detenciones, si se tiene en cuenta la continuidad posterior del comportamiento hasta pocos años antes de la solicitud de concesión de nacionalidad de aquel.

Síguenos en...



En cualquier caso, si, como se ha dicho, para la acreditación de la concurrencia del requisito no basta con la ausencia de antecedentes legales o policiales, sino que es necesaria la aportación por el interesado de otros elementos de juicio reveladores del cumplimiento positivo de los deberes razonablemente exigibles, demostrativos del mantenimiento de una buena conducta cívica, como la realización de actividades indicativas de dicha circunstancia o la certificación de la buena conducta emitida por alguna autoridad u organismo, lo cierto es que el actor nada ha justificado en ese sentido.

Más precisamente, a pesar de lo que también se alega en la demanda, el largo tiempo en nuestro país no responde a otra finalidad que la de acreditar el presupuesto de la residencia exigido, sin que sirva por sí solo para mostrar el cumplimiento de aquellos deberes cívicos.

CUARTO.- Conclusión de la Sala

En consecuencia, según lo dicho, el recurso debe ser desestimado, y ello, de acuerdo con lo establecido por la Ley Jurisdiccional (artículo 139.1), con la obligada condena del actor al pago de las costas causadas en esta instancia, aunque consideradas las circunstancias del presente supuesto (de acuerdo con el apartado 4 de ese mismo precepto), con la limitación por todos los conceptos a la cantidad máxima de 1.000 euros.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALAMOS

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Camilo frente a la resolución de 6 de noviembre de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, actuando por delegación del Ministerio de Justicia, denegatoria de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia.

SEGUNDO.- Condenar al recurrente al pago de las costas causadas en esa instancia, con la expresada limitación.

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

Recursos: 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 como la constitución del depósito de 50 euros, en caso preceptivo, en la cuenta del B. Santander 2605000000, con indicación del número de procedimiento y año.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).