

Id Cendoj: 28079230032010100387  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 643/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

Denegación de nacionalidad. Falta de buena conducta cívica. Condenado por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas.

**SENTENCIA**

Madrid, a siete de junio de dos mil diez.

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

administrativo número **643/2008**, interpuesto por el procurador de los Tribunales don Antonio García Martínez, actuando en

nombre y representación de D. Alberto , contra la resolución del Ministerio de Justicia de 16 de junio de 2008 por

la que se denegó la solicitud de nacionalidad por residencia al recurrente. Ha sido parte la Administración del Estado, asistida y

representada por el Abogado del Estado.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por término de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 15 de julio de 2009 en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso por la que se anule la resolución recurrida y se conceda la nacionalidad española solicitada.

SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el tramite pertinente para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 1 de junio de 2010 del presente año, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo PONENTE el Magistrado ILMO. SR. D. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE.

**FUNDAMENTOS JURIDICOS**

PRIMERO.- El presente recurso se impugna la resolución del Ministerio de Justicia, DGRN, de 16 de junio de 2008 por la que se denegó la solicitud de nacionalidad por residencia al recurrente sobre la base de no haber justificado suficiente buena conducta cívica ya que "según consta en la documentación que obra en el expediente, fue condenado en sentencia de fecha 29/10/2007 dictada por el Juzgado de la Penal nº 1

de Granollers , por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas o estupefacientes".

El recurrente aduce en apoyo de su pretensión la falta de motivación de la resolución recurrida al utilizar, a su juicio, una formulada estereotipada que no le permite conocer las razones por las que se le ha denegado la nacionalidad salvo el hecho concreto de que tiene antecedentes penales pero estos han sido cancelados, por lo que al tomarlos en consideración se vulnera el principio de reeducación y reinserción social.

Por lo que respecta la falta de motivación invocada basta proceder a la lectura de la resolución administrativa impugnada para apreciar que la Administración puso de manifiesto de forma muy concreta las razones por la que se le denegaba la nacionalidad española por residencia -"no ha justificado buen conducta cívica"- requisito exigido por el *art. 22.4 del Código Civil* , precepto que se citaba expresamente, aclarando que el incumplimiento de este requisito legal se derivaba de que "según consta en la documentación que obra en el expediente, fue condenado en sentencia de fecha 29/10/2007 dictada por el Juzgado de la Penal nº 1 de Granollers , por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas o estupefacientes".

La motivación exige la exteriorización de las razones fácticas y jurídicas en las que se sustenta la resolución administrativa impugnada que permitan a la parte conocer los motivos por los que su petición ha sido rechazada y defenderse de la misma y al mismo tiempo al tribunal controlarlos. Pues bien, la resolución administrativa impugnada cumple sobradamente la exigencia de motivación, pues tal y como se ha tenido ocasión de señalar la parte ha podido conocer la razón concreta y específica (el hecho de haber sido condenado penalmente) por la que se consideró que no podía entenderse acreditado el requisito de buena conducta cívica, y ha podido defenderse e intentar rebatirlo en sede administrativa y ante los tribunales y paralelamente dicha justificación ha permitido que este tribunal puede ejercer el control de la legalidad de los datos fácticos y jurídicos tomados en consideración por la resoluciones impugnadas.

La alegada falta de motivación parece conectarse más bien con el intento de combatir las razones de fondo y cuestionar que la mera existencia de una condena penal sea suficiente para denegar la nacionalidad por residencia pretendida. Pero ello implica un mal entendimiento de lo que constituye la ausencia de motivación, que ha de diferenciarse claramente de lo que constituye el intento de desvirtuarla por entender que no es ajustada a derecho o de la mera discrepancia de la misma. No se aprecia por tanto la denunciada falta de motivación, por lo que este primer motivo de impugnación ha de ser desestimado.

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 TS en su sentencia de 22-11-2001 (rec. casación núm. 7947/1997 ) 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 buena 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 TS (STS de 11 de octubre de 2005, rec. 4411/2002 ) y el TC (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 TS, 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 transgresión 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 TS de 5-11-2001 rec casación núm. 5912/1997 ).

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 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.">>

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.

SIXTO.- Y con relación a la citada cuestión consideramos que el recurrente fue condenado penalmente por un delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas o estupefacientes por sentencia firme del Juzgado de lo Penal nº 1 de Granollers de 29 de octubre de 2007 , posterior a la fecha de solicitud de nacionalidad española. Se trata de un hecho delictivo grave cometido el 26 de diciembre de 2003, un año y medio antes de solicitar la nacionalidad española, que resulta revelador de su comportamiento actual en nuestra sociedad y que denota una falta de respeto a los valores de nuestra sociedad por lo que en el momento de su solicitud no cumplía las exigencias previstas en nuestro ordenamiento jurídico. La conducta realizada implica un alto grado de peligrosidad para la sociedad en general y para los demás ciudadanos cuya vida pone en peligro el que así actúa, y consecuentemente se trata de un comportamiento antisocial que dista de poder considerado buena conducta cívica, máxime cuando de lo que se trata es de adquirir la nacionalidad española demostrando precisamente que su comportamiento se acomoda y respeta a las pautas de conductas de un ciudadano medio de la sociedad en la que se pretende integrar y a cuya nacionalidad aspira. Conviene destacar también que su solicitud omitió toda referencia a estos hechos y se limitó a afirmar que carecía de antecedentes penales y que no ha estado procesado y así mismo resulta destacable que tales hechos se produjeron pese a breve periodo de residencia legal en España que se remontaba tan solo a septiembre de 2009.

SÉPTIMO.- A los efectos previstos en el *art. 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en materia de costas procesales*, no se aprecia temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

## **FALLAMOS**

QUE PROCEDE DESESTIMAR

el recurso interpuesto por D. Alberto , contra la resolución del Ministerio de Justicia de 16 de junio de 2008 por la que se denegó la solicitud de nacionalidad por residencia al recurrente, sin hacer expresa condena en costas.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.