



MINISTERIO
DE JUSTICIA

Firmado por: RODRIGUEZ HERNANDEZ JOAQUIN - DNI
27244395K
Fecha: 2014.06.30 14:20:57 +02:00
Motivo: Informe
Localización: ESPAÑA, MADRID

RESOLUCIÓN DESESTIMATORIA

Expediente R-47739 - 1/2011 (0)

En el recurso de reposición contra la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado denegatoria de la nacionalidad por residencia.



HECHOS

I

El 25/04/2011 tuvo entrada una instancia suscrita por _____, nacido/a en PAKISTAN, el _____, con domicilio para recibir notificaciones en _____, solicitando la nacionalidad española al amparo del artículo 22 del Código Civil.

II

Recibida la anterior instancia junto con el expediente de su razón, este Centro Directivo después de recabar los informes pertinentes y practicar las oportunas diligencias, denegó con fecha _____ la nacionalidad española solicitada, teniendo en cuenta que el interesado no ha justificado suficientemente la buena conducta cívica que exige el artículo 22.4 del Código Civil ya que, como pone de manifiesto la correspondiente certificación del Registro Central de Penados, existen antecedentes penales que se no encuentran cancelados a la fecha de la resolución de la solicitud. Tal circunstancia impide la apreciación del requisito de buena conducta cívica en el solicitante, toda vez que la existencia de antecedentes penales revela que su comportamiento no se ha ajustado a los estándares medios de conducta o convivencia ciudadana a los que reiteradamente se ha referido la jurisprudencia. La Audiencia Nacional ha señalado que en los casos en los que el solicitante de nacionalidad presenta antecedentes, sobre todo si no son remotos en el tiempo o se superponen a la solicitud de nacionalidad, puede afirmarse que su comportamiento "no se corresponde con



el estándar de la conducta media en nuestro país".

III

El Registro Civil de BILBAO notificó con fecha 08/02/2013 la resolución denegatoria y éste presentó recurso de reposición el 08/03/2013 .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

VISTOS los artículos 107, 116 y 117 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, 22 del Código Civil, 63 de la Ley del Registro Civil, 220 y siguientes del Reglamento del Registro Civil, la Instrucción de la Dirección general de los Registros y del Notariado de 26 de julio de 2007, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia.

I

La concesión de la nacionalidad española por residencia es un acto **que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía del Estado** y supone el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones, otorgamiento condicionado al cumplimiento por el solicitante de determinados requisitos. Entre estos requisitos, el artículo 22.4 del Código Civil exige que el peticionario de nacionalidad acredite positivamente la observancia de buena conducta cívica (SSTS de 13 y 20 de abril, 9 y 23 de septiembre, 6 de noviembre y 25 de diciembre de 2004, y 11 de octubre y 25 de septiembre de 2005). El concepto buena conducta cívica se integra por la apreciación singular del interés público conforme a unos criterios, preferentemente políticos, marcados explícita o implícitamente por el legislador, siendo exigible al sujeto solicitante de nacionalidad, 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 pueda cuestionar** el concepto de bondad, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española (SSTS de 13, 20, 22 y 23 de abril, 9 y 23 de septiembre, 6 de noviembre y 25 de diciembre de 2004, y 11 de octubre y 25 de septiembre de 2005).



MINISTERIO
DE JUSTICIA

Al respecto se ha de señalar que cuando el Código Civil regula los requisitos para adquirir la nacionalidad española, emplea los términos "deberá justificar", lo que implica necesariamente que el solicitante deberá probar la concurrencia de éstos -en el caso presente la buena conducta cívica-, sin que pueda existir contradicción entre sus alegaciones y datos aportados al expediente y las informaciones facilitadas por las distintas instancias oficiales consultadas, ya que dicha contradicción trae como consecuencia lógica que existan dudas sobre una cuestión que ha de resultar inequívocamente acreditada en sentido favorable al interesado a efectos de la concesión de la nacionalidad.

II

Como ha señalado la Audiencia Nacional, los artículos 21 y 22 del Código Civil sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisito: 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 y un año, que según los casos se establecen; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo como es el caso de la justificación de la 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 (vid. Sentencia de 19 de enero de 2012). Todos estos requisitos deben ser valorados de forma conjunta y teniendo en cuenta en cada uno de ellos la influencia que puedan tener los demás, sin que deban ser considerados como compartimentos estancos.

Para concretar el contenido del concepto jurídico "buena conducta cívica", sin determinación en el Ordenamiento Jurídico español, se ha de partir de la consideración de que ha de ser interpretado de manera amplia, con el fin de conseguir una aplicación estricta de la Ley, lo que comporta una valoración sobre los hechos, relaciones y actividades desarrolladas por el solicitante durante un largo periodo de tiempo, cuyo resultado positivo permita llegar a la conclusión de que su comportamiento, globalmente considerado, merece un juicio favorable por ajustarse a lo que en la sociedad española se considera cívicamente correcto. La buena conducta cívica excluye, desde luego, la presencia de lo "ilícito" en el comportamiento analizado, así como también la existencia de hechos que, aun cuando no han sido objeto de sanción penal, han originado, cuando se produjeron, un clima de conflictividad en el entorno social. Particularmente, debe tenerse en cuenta la actitud positiva de quien pretende probarla ante el cumplimiento de los deberes impuestos por las leyes y respeto a las instituciones



MINISTERIO
DE JUSTICIA

jurídicas de este país -a ello aluden los sustantivos "buena conducta"- y, asimismo, su actitud de buena fe en cuanto al ejercicio de los derechos reconocidos por el Ordenamiento Jurídico, lo que excluye un ejercicio abusivo o antisocial de éstos -a ello alude el adjetivo "cívica"-.

III

Los cambios en la estimativa de valores -que son inevitables ya que pertenecen a la naturaleza de las cosas- introducen un factor de dificultad para el Juez que ha de definir lo que -en un determinado momento de la historia- deba entenderse por buena conducta cívica. 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 de 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 española tenga que demostrar que durante toda su vida ha 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 (SSTS de 12 de noviembre de 2002, 22 de abril y 15 de noviembre de 2004, y 20 de septiembre de 2005).

El concepto jurídico indeterminado "buena conducta cívica" debe ser valorado por la Administración mediante el examen de la trayectoria personal del demandante de nacionalidad, considerando aquélla en su conjunto y en modo alguno en relación a un periodo de tiempo predeterminado (SSTS de 16 de marzo de 1999, 22 de abril, 8 y 30 de noviembre de 2004), valorando la conducta del solicitante durante un largo periodo de tiempo de permanencia en España (SSTS de 6 de marzo de 1999, 22 y 23 de abril, 8 de noviembre y 15 de diciembre de 2004, y 28 de septiembre y 11 de octubre de 2005). Ha de llevarse a cabo una valoración racional y ponderada de todos los antecedentes, referencias y circunstancias que jalonan la vida en sociedad del solicitante, y mediante el análisis de su concreta peripecia vital, determinar si reúne la cualidad de buena conducta cívica legalmente impuesta (STS de 29 de octubre de 2010). **No se trata, en definitiva, de establecer un canon de comportamiento excepcional o extraordinario sino de constatar que el solicitante de nacionalidad española se ha desenvuelto como lo hubiera hecho un buen ciudadano medio** (STS de 29 de octubre de 2010).



MINISTERIO
DE JUSTICIA

IV

El TS ha destacado que para entender que concurre el requisito de buena conducta cívica no basta con la falta de constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que, "per se", impliquen mala conducta, ya que lo que el artículo 22.4 del CC lo que exige es que el solicitante de nacionalidad justifique precisamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España, y aún antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativa sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles.

Las actuaciones penales, con o sin condena, que hayan podido seguirse contra quien solicita la nacionalidad española por residencia son datos a tener en cuenta, junto con otros que puedan resultar relevantes, para valorar la actitud del solicitante desde el punto de vista del civismo. Por eso, la existencia o inexistencia de antecedentes penales no es decisiva: **es posible que, aún habiendo sido ya cancelados los antecedentes penales, un hecho ilícito sea tan elocuente acerca de la falta de civismo del solicitante que pueda ser utilizado para tener por no satisfecho el requisito del artículo 22.4 del CC y, viceversa,** cabe que determinados antecedentes penales todavía no cancelados resulten habida cuenta de su significado, insuficiente para formular un juicio negativo sobre el civismo del solicitante (STS de 17 de marzo y 26 de mayo de 2009 y 12 de febrero y 29 de octubre de 2010). En definitiva, que el civismo no consiste solo en no delinquir, sino en respetar unas pautas mínimas de respeto y solidarias con respecto al resto de la sociedad (STS de 18 de junio de 2009).

De manera que **la inexistencia de antecedente penales no es elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica,** tal y como establece la sentencia del TC 114/87 (sentencias del TS, entre otras, de 13,20, 22 y 23 de abril, 8 y 15 de julio, 9 y 23 de septiembre, 11 de octubre, 6 de noviembre y 25 de diciembre de 2004 y 11 de octubre y 25 de septiembre de 2005). **Nada tiene que ver el concepto jurídico indeterminado de "buena conducta cívica" con la carencia de antecedentes penales,** ya que aquella exigencia constituye un requisito adicional sobre la mera observancia de una conducta de no transgresión de las norma penales o administrativas sancionadoras, impuesto por el ordenamiento jurídico **en razón del carácter excepcional que supone el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia y que, por ende, envuelve aspectos que trascienden del orden penal.**



MINISTERIO
DE JUSTICIA

Por todo lo expuesto hasta ahora, la existencia o inexistencia de antecedentes penales no da una respuesta automática a la pregunta acerca del cumplimiento del requisito de buena conducta cívica. Es perfectamente posible, dependiendo de las circunstancias del caso, que una persona sin **antecedentes penales deba considerarse carente de buena conducta cívica** y, viceversa, que haya de tenerse por satisfecho este requisito en una persona con antecedentes penales. Todo depende de la gravedad de los hechos delictivos por los que haya sido condenado y del comportamiento posterior del interesado, por no mencionar el dato de que la buena conducta cívica es algo más que no haber delinquido (SSTS de 5 de mayo de 1009 y 29 de octubre de 2010). En consecuencia la Administración debe tener en cuenta el tipo de delito por el que el solicitante de nacionalidad fue condenado y las circunstancias que lo rodearon, y ello no desde una perspectiva jurídica -propia de la jurisdicción penal- sino desde el concepto de la proyección social de la condena.

V

En cualquier caso es jurisprudencia consolidada que la Administración sí puede dar relevancia a la existencia de antecedentes penales aunque estos hayan sido objeto de cancelación. Así, en la sentencia del TS de 22-07-2011 RC 1219/2009 el Tribunal Supremo señala que **si la condena trae su causa en hechos que no son leves o intrascendentes**, esta condena puede ser *“un obstáculo relevante para la apreciación de la buena conducta cívica requerida para la obtención de la nacionalidad española... Que puede ser perfectamente tomado en consideración para denegar con base en él la nacionalidad pretendida, aun tratándose de un hecho aislado y no repetido en el tiempo, pues de otro modo se llegaría al resultado absurdo de que conductas delictivas como la aquí concernida resultarían irrelevantes a la hora de la concesión de la nacionalidad española si no se hubieran cometido otros delitos con posterioridad (en este sentido, STS de 9 de mayo de 2011, RC 2607/2008)”*.

VI

Finalmente hay que señalar que la toma en consideración de una condena penal, a la hora de apreciar la concurrencia del concepto de buena conducta cívica, no supone apreciación alguna sobre la finalidad u orientación de las penas a que se refiere el invocado artículo 25.2 de la Constitución, sino únicamente la valoración de su alcance a los efectos del cumplimiento del requisito en cuestión exigido para la obtención de la nacionalidad pretendida, sin consideración



MINISTERIO
DE JUSTICIA

alguna sobre los efectos punitivos. (SSTS de 22 de julio de 2011, RC1219/2009, de 3 de octubre de 2011, RC 5904/2008 y de 12 de diciembre de 2011, RC 2977/2010).

En atención a todo lo señalado es patente la no concurrencia en el recurrente de los requisitos que constituyen el presupuesto para la concesión de la nacionalidad solicitada, pues fue condenado en sentencia de 12/05/2010 dictada por el Jdo. de lo Penal 1 de Palencia por un delito de falsificación de documentos públicos a la pena de 4 meses de prisión y 2 euro/día durante 4 meses días-multa.

RESOLUCIÓN

Por todo ello no se considera procedente la concesión de la nacionalidad solicitada, al no haber acreditado el recurrente que su comportamiento se ajuste al estándar medio de la conducta ciudadana. En su virtud esta Dirección General ha resuelto, previa la propuesta reglamentaria, **DESESTIMAR** el recurso interpuesto por _____ y confirmar, en todos sus extremos, la resolución recurrida.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la notificación del mismo a tenor de lo establecido en los artículos 11 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin perjuicio de que pueda ejercitar, en su caso, cualquier otro recurso que estime procedente.

EL DIRECTOR GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO
(P.D. apartado decimoctavo 1 de la Orden JUS/2225/2012, de 5 de octubre)

lunes, 30 de junio de 2014

Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por RODRIGUEZ HERNANDEZ JOAQUIN - DNI 27244395K - lunes, 30 de junio de 2014