

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN TERCERA

Núm. de Recurso: 0000904/2013
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 03041/2013
Demandante: D^a [REDACTED]
Procurador: D. SANTIAGO TESORERO DIAZ
Lefrado: D. MARCELO BELGRAMO LEDESMA
Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSE FELIX MENDEZ CANSECO

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. FRANCISCO DIAZ FRAILE
D^a. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO
D^a. LUCÍA ACÍN AGUADO

Madrid, a veintiuno de mayo de dos mil catorce.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido D^a CAROLINA VICTORIA [REDACTED] representado por el Procurador D. SANTIAGO TESORERO DÍAZ contra MINISTERIO DE JUSTICIA representada por el Abogado del Estado, sobre NACIONALIDAD. siendo ponente el Istmo Sr. Magistrado de esta Sección D. Francisco Diaz Fraile.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El acto impugnado procede del Ministerio de Justicia y es la resolución de 21 de mayo de 2013.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso administrativo ante esta Audiencia Nacional, después de admitirlo a trámite y reclamado el expediente administrativo se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda solicitando en el suplico la estimación del recurso.

TERCERO.- Presentada la demanda se dio traslado de la misma al Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que la contestara y, formalizara dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones de la parte recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a Derecho.

CUARTO.- Contestada la demanda, finalizado el periodo de prueba, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el 13 de mayo de 2014, en el que efectivamente se votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna la resolución del Ministerio de Justicia de 21-5-2013, que denegó la concesión de la nacionalidad a la hoy parte actora al considerar, por una parte, que no había justificado el requisito de la buena conducta cívica al no aportar el certificado de antecedentes penales de su país de origen debidamente legalizado o apostillado, y, por otro lado, que no había aportado la certificación de nacimiento debidamente legalizada, terminando la demanda con la súplica que es de ver en autos.

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 hacémosla—, 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.- La demandante es natural de Nicaragua, nace el 17-11-1972, está casada, reside legalmente en España desde 2008, figura inscrita en el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de San Cugat del Vallès, y con fecha de 20-2-2012 tenía acreditados 1.062 días de alta en el sistema de la Seguridad Social.

La solicitud origen de la litis se presentó el 19-5-2010 en el Juzgado de Paz de San Cugat del Vallès, que por diligencia de la misma fecha acordó su remisión al Registro Civil de Rubí, que dictó una providencia de incoación del correspondiente expediente el 20-2-2012, en cuyo expediente resultó favorable a la interesada el correspondiente examen de integración y emitió un informe positivo el Magistrado-Juez Encargado del Registro Civil.

Ya hemos visto que la denegación de la nacionalidad se basó en no haber justificado la interesada el requisito de la buena conducta cívica por la falta de aportación del correspondiente certificado de antecedentes penales de su país de origen debidamente legalizado o apostillado y en no haber aportado la certificación de nacimiento debidamente legalizada.

La demanda rectora del proceso expone las circunstancias del caso, alega que la interesada no fue requerida por la Administración para que subsanara los defectos de aportación documental advertidos, lo que le ocasionó una situación de indefensión, se aportan con la demanda justamente los documentos que la resolución recurrida echó en falta con su correspondiente apostilla, cita la jurisprudencia que considera de interés y termina impetrando la concesión de la nacionalidad española, a cuya pretensión se ha opuesto el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, que apela al carácter revisor de la jurisdicción para defender que en esta sede judicial únicamente cabe enjuiciar la conformidad a Derecho del acto combatido en el momento de dictarse, por lo que no se podría tomar en consideración la documentación acompañada con la demanda.

Pues bien, ya en este punto podemos anticipar la suerte estimatoria del recurso que nos ocupa. Es de recordar que no basta para el éxito de la pretensión actora con la ausencia o cancelación de antecedentes penales o policiales, pues, como vimos más arriba, lo 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 sobreseídas 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 que ya conocemos, siendo así que con la demanda la recurrente ha aportado los documentos que echó de menos la resolución recurrida, cuyos documentos han sido aportados de manera actualizada y con su correspondiente apostilla, sin que respecto de los mismos la parte demandada haya opuesto tacha formal alguna capaz de privarles de su fuerza probatoria como documentos públicos extranjeros.

Dicho lo anterior, y sin perjuicio de que, en efecto y cual se denuncia en la demanda, la Administración no ofreció a la interesada en la precedente vía administrativa el oportuno trámite de subsanación en relación con el defecto advertido en los documentos preceptivos de referencia, la recurrente ha aprovechado la oportunidad probatoria que le brindaba el actual proceso y ha aportado con la demanda los documentos en cuestión con su correspondiente apostilla, sin que respecto de los mismos haya opuesto tacha alguna el Abogado del Estado, que, en cambio, ha alegado que dichos documentos no pueden tomarse en consideración en atención al carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa. En relación con esta última alegación es de recordar que este Tribunal ha dicho ya en ocasiones anteriores que entra dentro de sus facultades la valoración de la eficacia probatoria de un documento extranjero ex artículo 323 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que a ello se oponga el carácter revisor de nuestra jurisdicción pues, por una parte, dicho carácter queda satisfecho en el caso con la previa existencia del acto recurrido, y, por otra parte, es sabido que la jurisdicción contencioso-administrativa es una auténtica jurisdicción donde se ejercitan verdaderas pretensiones procesales y la prueba tiene plena cabida.

Lo anterior nos aboca a la ya anunciada estimación del recurso pues en el actual proceso ha quedado acreditado el requisito de la buena conducta cívica que puso en cuestión la resolución recurrida y se ha aportado la certificación de nacimiento de la interesada con su correspondiente apostilla, de donde que se desvanezca la motivación sustentadora de la resolución puesta en entredicho habida cuenta que no

resulta plausible la oposición formulada por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, que se basa sobre todo en una concepción del carácter revisor de nuestra jurisdicción que actualmente está superada.

En definitiva, y por mor de cuanto antecede, se impone la estimación del recurso.

CUARTO.- Al estimarse el recurso procede la imposición de las costas a la parte demandada por imperativo del artículo 139.1 de la LJ.

FALLAMOS

- 1) Estimar el recurso.
- 2) Anular el acto impugnado, y reconocer el derecho de la parte actora a que le sea concedida la nacionalidad española.
- 3) Imponer a la parte demandada las costas del proceso.

Contra esta sentencia puede interponerse recurso de casación, que —en su caso— habrá de prepararse ante este Tribunal en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de su notificación.

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.

D. Jose Felix Méndez Canseco D. Francisco Díaz Fraile

D^a Isabel García García-Blanco D^a Lucía Acín Aguado