



Roj: **SAN 1912/2016 - ECLI:ES:AN:2016:1912**

Id Cendoj: **28079230032016100339**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/05/2016**

Nº de Recurso: **1591/2014**

Nº de Resolución: **378/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FRANCISCO DIAZ FRAILE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1912/2016,**  
**STS 264/2018**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**SECCIÓN TERCERA**

**Núm. de Recurso: 0001591 / 2014**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 03373/2014**

**Demandante: D<sup>a</sup> Ángeles**

**Procurador: D. EDUARDO JOSÉ MANZANOS LLORENTE**

**Letrado: D<sup>a</sup> MARÍA JOSEFA ALONSO GARCÍA**

**Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA**

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DIAZ FRAILE**

**SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO

D<sup>a</sup>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil dieciséis.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido D<sup>a</sup> Ángeles representado por el Procurador **D. EDUARDO JOSÉ MANZANOS LLORENTE** 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 23 de mayo de 2014



**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, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el **17 de mayo de 2016**, en el que efectivamente se votó y falló.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna la resolución de 23-5-2014 del Ministerio de Justicia, que denegó la solicitud de concesión de la nacionalidad española formulada en su día por la hoy parte actora con base en lo siguiente: <<Que el interesado aporta al expediente certificaciones de antecedentes penales y nacimiento expedidas por la República Árabe Saharaui Democrática carentes de validez en España, al no proceder de un Estado reconocido por nuestro país, por lo que no se puede considerar que haya acreditado su identidad ni la buena conducta cívica, requisito que establece el artículo 22.4 del Código Civil >>.

**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** .- La demandante nace el NUM000 -1975 en Argel de padres nacidos Dajla o Villa Cisneros (Sahara Occidental), al parecer está soltera y tiene dos hijos, figura inscrita en el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Torrijos, con fecha de 16- 5-2009 tenía acreditados 973 días de alta en el sistema de la Seguridad Social, y ha presentado la declaración del IRPF de 2007.

Consta en el expediente la solicitud de la nacionalidad española con un sello de registro de entrada de 26-10-2009 y una diligencia de presentación de 5-11-2009, siendo así que respecto de la misma el Ministerio Fiscal y el Encargado del Registro Civil informaron favorablemente.

La demanda rectora del proceso expone las circunstancias del caso, rechaza la motivación de la resolución puesta en tela de juicio, cita la normativa que considera de interés y termina impetrando la concesión de la nacionalidad española, a cuya pretensión se ha opuesto el Abogado del Estado en los términos que son de ver en autos.

Ya vimos más arriba que la resolución combatida se funda en la falta de acreditación de la identidad y la buena conducta cívica de la demandante habida cuenta que no considera válidas las certificaciones de antecedentes penales y de nacimiento expedidas por la República Árabe Saharaui Democrática "al no proceder de un Estado reconocido por nuestro país".

Es de notar que tanto en la previa vía administrativa como en esta sede judicial se han aportado los correspondientes certificados de nacimiento y de antecedentes penales de la interesada expedidos por la denominada República Árabe Saharaui Democrática, cuyos certificados aparecen refrendados por la República Argelina Democrática y Popular y legalizados por las autoridades españolas competentes.

La temática que plantea el actual proceso ha sido abordada por este Tribunal en la reciente sentencia de 7-4-2016, recaída en el recurso nº 2095/2014, donde se puede leer lo siguiente (en lo que ahora más interesa): << Los documentos para acreditar su identidad y sus antecedentes penales aparecen expedidos por la llamada República Árabe Saharaui Democrática, y legalizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Argelia, el Cónsul de España en Argel y el Ministerio de Asuntos Exteriores Español, ajustándose a las previsiones establecidas en materia de legalización por la Instrucción de la Dirección General de Registros y Notariado de 26 de julio de 2007 (se cumple la fase extranjera, la fase española, y nuevamente la validación suplementaria del Ministerio de Asuntos Exteriores español). ---

Sus certificados de nacimiento y de antecedentes penales han sido legalizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Argelia, el Consulado de España en Argel, y nuevamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores Español. Quiere ello decir, que se otorga validez y se legitima las firmas de las autoridades intervinientes en orden a dar eficacia a los referidos documentos. Cuentan por tanto, con el visado de las autoridades argelinas y con el de las españolas.

No puede obviarse, conforme subraya la demandante, que hay precedentes en los que se ha otorgado validez a documentos expedidos en las condiciones de los aquí examinados ( Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 16 Octubre 2014, Rec. 243/2013, Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, Sentencia de 30 Enero 2012, Rec. 1158/2010 ). Así, el proceso de normalización extraordinario, al que alude la demandante, donde se consideraron certificados de antecedentes penales a favor de personas sin nacionalidad expedidos por la Misión de la RASD en Argelia o Mauritania, en función del lugar en el que se encuentra el campo de refugiados, siempre que la firma de la autoridad fuera legalizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores del país de acogida (Argelia o Mauritania) y por la Misión Diplomática u Oficina Consular de España. Pues bien, no se ve la razón por la que la Administración habría de apartarse de su precedente actuar ( artículo 54.1 c) Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 3.1 del mismo texto), obviando sus deberes de buena fe y confianza legítima, cuando previamente ha visado los documentos indicados. Este acto previo, no puede desconocerse, puesto que a través de él legitima la firma de los documentos. --- >>.

Cuanto acabamos de transcribir resulta hic et nunc de aplicación en unidad de doctrina, que cuenta con el respaldo de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. Quizá no resulte ocioso recordar que la sentencia del Tribunal Supremo de 10-6-2013 dijo lo siguiente: << --- cabe tener en cuenta



que el respeto al principio de protección de la confianza legítima, que rige en un Estado de Derecho las relaciones entre la Administración y los particulares, por imperativo de lo dispuesto en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, determina que una autoridad pública no puede adoptar decisiones que frustren o defrauden las expectativas fundadas de los particulares, derivadas de un previo proceder de la Administración, acorde con la legalidad, que ha provocado que éstos, basados en la situación de confianza suscitada, adecuen su comportamiento procedimental. Este principio no puede invocarse, sin embargo, para legitimar actuaciones de la Administración, de carácter reglado, que se revelen contrarias al ordenamiento jurídico, o que resulten contradictorias con el fin o interés público tutelado por una norma jurídica, pues de ningún modo puede validar una conducta arbitraria de la Administración que suponga el reconocimiento de derechos o facultades contrarios al principio de legalidad>>. En el supuesto enjuiciado las autoridades españolas competentes han legalizado hasta en dos ocasiones los certificados de nacimiento y de antecedentes penales presentados por la interesada en la vía administrativa y en esta sede judicial, cuyos certificados habían sido previamente refrendados por la República Argelina Democrática y Popular, siendo así que tras aquellos actos de legalización por las autoridades competentes españolas con la finalidad de dotar de autenticidad a los referidos documentos públicos extranjeros a efectos probatorios ( artículo 323 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ) resulta que la misma Administración Pública española niega validez a los mismos, y ello sin justificar debidamente que aquellos actos de legalización incurrieran en infracción del ordenamiento jurídico, por lo que es de concluir que la resolución impugnada se ha producido en contravención de los principios de confianza legítima y buena fe ( artículo 3.1 de la Ley 30/1992 ), por lo que merece ser anulada con la consiguiente estimación del presente recurso y el reconocimiento del derecho de la actora a la concesión de la nacionalidad española al deber estimarse que tanto la identidad como la buena conducta cívica de la interesada han quedado suficientemente acreditadas con la documentación aportada por la misma.

**CUARTO** .- Al estimarse el recurso procede la imposición de las costas a la parte demandada ( artículo 139.1 de la LJ ).

#### **FALLAMOS**

- 1) Estimar el recurso.
- 2) Anular la resolución recurrida, 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. José Félix Méndez Canseco D. FRANCISCO DIAZ FRAILE D<sup>a</sup> ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO

ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

#### **PUBLICACIÓN.-**

Una vez firmada y publicada la anterior Sentencia es entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a los autos.

Madrid a Doy fe.