



Roj: **STS 2241/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2241**

Id Cendoj: **28079130052020100156**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **09/07/2020**

Nº de Recurso: **6107/2019**

Nº de Resolución: **972/2020**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 2684/2019,**
ATS 12953/2019,
STS 2241/2020

R. CASACION/6107/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Quinta

Sentencia núm. 972/2020

Fecha de sentencia: 09/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION Número del procedimiento: 6107/2019 Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria Fecha de Votación y Fallo: 30/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MAS Nota:

R. CASACION núm.: 6107/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Quinta

Sentencia núm. 972/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 9 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 6107/2019, interpuesto por don Jorge , de nacionalidad argelina, representado por la procuradora de los Tribunales doña Mónica Ana Liceras Vallina y asistida por el letrado don Pedro Mari contra la sentencia de 27 de junio de 2019 (ECLI:ES:AN:2019:2684), dictada por la Sala



de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), en el recurso contencioso administrativo 885/2017, interpuesto por el mismo recurrente contra resoluciones denegatorias de la concesión de la nacionalidad española por razón de residencia.

Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representado y asistida por la Abogada del Estado doña Marta García de la Calzada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución del Director General de los Registros y del Notariado ---por delegación del Ministro de Justicia--- de fecha 17 de mayo de 2013, fue denegada al recurrente, de nacionalidad argelina, la solicitud de concesión de la nacionalidad española solicitada.

Interpuesto recurso de reposición por don Jorge , el mismo fue desestimado por nueva resolución del Director General de los Registros y del Notariado ---por delegación del Ministro de Justicia--- de fecha 16 de febrero de 2015.

Contra dichas resoluciones el recurrente formuló recurso contencioso administrativo 855/2017, fue tramitado por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que dictó sentencia de 27 de junio de 2019, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"1.- DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo que, ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Séptima, ha promovido D. Jorge , representado por la Procuradora D^a Mónica Licerias Vallina, contra la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de febrero de 2016 por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 17 de mayo de 2013.

2.- Con imposición de las costas procesales causadas en esta instancia a la parte recurrente, sin que las mismas puedan exceder de 1.500 euros".

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, don Jorge formalizó escrito de preparación de recurso de casación en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (LRJCA), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, el cual, por auto de 18 de septiembre de 2019 de la Sala de instancia, se tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esa Sala Tercera del Tribunal Supremo, y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo se dictó Auto en fecha de 13 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:12953A), acordando:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 6107/2019 preparado por la representación procesal de D. Jorge contra la sentencia, de fecha 27 de junio de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Séptima) de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo registrado con el número 885/2017 , interpuesto contra la resolución -17 de mayo de 2013, confirmada en reposición por otra posterior de 16 de febrero de 2015 (aunque, sin duda por error, en la sentencia recurrida se dice que la fecha de esta última resolución es la de 16 de febrero de 2016)- del Ministerio de Justicia, que denegó su solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar qué incidencia tiene en la solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia la falta de aportación del certificado de antecedentes penales del país de origen, y, en su caso, del certificado de nacimiento, debidamente legalizados, y si, reconociéndose la existencia de dificultades notables por parte del interesado para la obtención de dichos certificados, su falta de aportación puede determinar sin más la denegación de la solicitud de concesión de la nacionalidad española.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, los artículos 22.4 CC y 220 y 221 RRC puestos en relación con los artículos 217.7 LEC y 61.1 LJCA.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la tramitación y decisión del recurso, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos".



CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 17 de diciembre de 2019 se dio traslado por treinta días a la parte recurrente para formalizar la interposición del recurso de casación, presentando su escrito el 4 de febrero de 2020, en el que solicitaba de la Sala:

"1º) que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida.

2º) que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal de instancia;

*3º) y, en consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la **sentencia dictada el día 27 de junio de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo n.º 885/2017**, en los términos solicitados en el escrito de demanda, esto es, revocando la resolución recurrida y declarando el derecho del recurrente a la nacionalidad española solicitada, con expresa condena en costas a la administración demandada".*

QUINTO.- Por providencia de 6 de febrero de 2020 se tiene por interpuesto el recurso de casación por parte de don Jorge , y se acuerda dar traslado del escrito de interposición por treinta días a la Administración General del Estado, como parte recurrida, que presentó su escrito de oposición en fecha de 9 de marzo de 2020, oponiéndose al recurso de casación, y solicitando se dictara sentencia desestimatoria del recurso de casación, con los demás pronunciamientos legales expuestos.

SEXTO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y, como la Sala no la consideró necesaria, por providencia de 13 de mayo de 2020 se señaló para votación y fallo el día 30 de junio de 2020, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia de 27 de junio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), en el recurso contencioso administrativo 885/2017, interpuesto por don Jorge contra resoluciones de 17 de mayo de 2013 y 16 de febrero de 2015 —desestimatoria del recurso de reposición formulado contra lo anterior— del Director General de los Registros y del Notariado —por delegación del Ministro de Justicia—, por las que fue denegada al recurrente, de nacionalidad argelina, la solicitud de concesión de la nacionalidad española solicitada.

Las citadas resoluciones administrativas impugnadas en la instancia habían procedido a la denegación de la solicitud de concesión de la nacionalidad española, por razón de residencia, poniendo de manifiesto que el recurrente no había aportado todos los documentos exigidos para la tramitación del expediente: en concreto, (1) el Certificado de nacimiento de su país de origen debidamente legalizado —pues en el que constaba en el expediente no figura su legalización—, *"suscitando el mismo dudas respecto a si el número o números de que se trate corresponden al de registro de la apostilla o a efectos timbrados"*; (2), por otra parte el Certificado de antecedentes penales de su país de origen debidamente, legalizado, dado que el que consta en el expediente no figura la legalización (advirtiendo la resolución de que el *"certificado que se aporte no debe suscitar dudas respecto a si el número o números de que se trate corresponden al de registro de la apostilla o a efectos timbrados"*; y (3) el Pasaporte de su nacionalidad.

Por todo ello, y al no haberse procedido a la aportación de la citada documentación, la primera de las resoluciones, señalaba:

"De acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, las Instrucciones de la DGRN de 26 de julio de 2007 y de 2 de octubre de 2012 enumeran una serie de documentos que deben acompañar a la solicitud de adquisición de la nacionalidad española por residencia; documentos que son necesarios para apreciar el cumplimiento de todos los requisitos impuestos legalmente para acceder a dicha solicitud. Al tratarse de un procedimiento que se inicia a instancia de parte, es el interesado el que debe presentar desde el primer momento todos los documentos exigidos, para que tanto el instructor del procedimiento como la Dirección General puedan valorar si se cumplen los requisitos de residencia, como la Dirección General puedan valorar si se cumplen los requisitos de residencia, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española, tal y como resulta del artículo 22.4 del Código Civil , que señala expresamente que el promotor "deberá justificar" el cumplimiento de estos requisitos, lo que implica necesariamente que es el solicitante el que debe probar la concurrencia de éstos".



La sentencia de 27 de junio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), como se ha expresado, procedió a la desestimación del recurso contencioso administrativo, fundamentando tal decisión, por lo que aquí interesa, en los siguientes términos, contenidos en el Fundamento Jurídico TERCERO de la misma:

"El Código Civil establece, en su artículo 22, los plazos y requisitos para adquirir la nacionalidad española por residencia, girando en torno a los conceptos de residencia que "habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición", de buena conducta cívica y de suficiente grado de integración en la sociedad española.

Con la solicitud de nacionalidad deberán aportarse, entre otros documentos, la certificación de nacimiento del interesado, debidamente traducido y legalizado. Y Certificado de antecedentes penales de su país de origen, traducido y legalizado, de acuerdo con los Convenios internacionales existentes o certificado consular de conducta expedido sobre la base de consulta a las autoridades del país de origen.

Pues bien, en el presente caso, el recurrente no aportó con su solicitud los referidos documentos.

Examinado el expediente administrativo, aparece incorporada al mismo la resolución del Ministerio del Interior, dictada el 14 de enero de 1999, a que se refiere el demandante, por la que se deniega la sr. Jorge, nacional de Argelia la condición de refugiado y el derecho de asilo y se acuerda no proceder a la devolución a su país de origen mientras subsistan las especiales circunstancias que concurren en el caso.

Pues bien, atendiendo a la fecha de la referida resolución, aquella se dictó al amparo de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, entonces vigente y en vista de su contenido debemos concluir que al recurrente no le fue concedida la protección subsidiaria, como afirma en su demanda, sino únicamente su no devolución al país de origen, circunstancia que no exime de la obligación de aportar todos los documentos exigidos.

Dicho esto, y sin perjuicio de admitir las especiales dificultades que pudiera tener el sr. Jorge para obtener el certificado de antecedentes penales en Argelia y el certificado de nacimiento debidamente legalizado, no ha solicitado la colaboración de esta Sala para obtener los citados documentos articulando al efecto la solicitud de los medios de prueba pertinentes a tal fin.

Por todo lo expuesto, no habiendo sido aportados los documentos referidos y no habiendo agotado el recurrente todos los medios a su alcance para su obtención, debemos convenir que la resolución denegatoria de la nacionalidad es conforme a derecho por cuanto no han sido cumplimentados los requisitos formales exigidos para su tramitación, que son previos a cualquier consideración sobre la integración y la buena conducta cívica. En todo caso y para dar respuesta a todas las cuestiones planteadas en la demanda cumple manifestar que se ha aportado con la demanda certificado del Secretario del Juzgado de Instrucción nº 1 de Ibiza en el que se consigna que en el procedimiento de Diligencias Previa 729/08, dimanante del atestado nº ... de 23 de diciembre de 2007, instruido por la Comisaría Local de la Policía Nacional en Ibiza, contra Jorge y otros, por delitos de atentado a agente de la autoridad, estafa y lesiones, se ha dictado Auto forme de sobreseimiento libre parcial respecto de aquel con fecha de 20 de enero de 2014. Consta además acreditado que los antecedentes policiales han sido cancelados, por lo que ninguna objeción respecto de la buena conducta podría fundamentar la denegación de la nacionalidad".

SEGUNDO.- Disconforme el recurrente con la anterior sentencia, presenta escrito de preparación contra la misma en el que, tras justificar la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificó como infracciones legales o jurisprudenciales los artículos 14 y 120.3 de la Constitución Española (CE) 33, 65 y 67.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA) y 217.7 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), por haber incurrido la sentencia recurrida en incongruencia y adolecer de falta de motivación; los artículos 21 y 22.4 del Código Civil (CC) y 220, 221 y 223 del Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil (RRC), pues la buena conducta cívica puede ser probada por cualquier medio admisible en derecho; los artículos 24 CE, 217.7 LEC y las reglas de la sana crítica al haber incurrido el Tribunal de instancia en una valoración ilógica, contradictoria y arbitraria de la prueba, al no haber reconocido al recurrente el derecho a obtener la nacionalidad española pese a tener por acreditado el requisito de la buena conducta cívica y haber reconocido la dificultad de aquél para obtener el certificado de antecedentes penales en su país de origen, obviando además valorar el resto de la documental obrante en las actuaciones que acreditaban los datos de nacimiento y antecedentes penales; y, finalmente, la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de fechas 30 de septiembre de 2008 (recurso 3388/2004) y 26 de enero de 2016 (recurso 2724/2014), que establecen, en esencia, que la falta de aportación del certificado de antecedentes penales del país de origen (en el aspecto al que se refiere el artículo 221 párrafo 3º en relación con el 220.3º RRC) no implica "per se" que la solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia deba ser denegada.



Una vez se tuvo por preparado el recurso de casación por el Tribunal Superior de Justicia, y tras la remisión de las actuaciones a esta Sala, por ATS de su Sección Primera de 13 de diciembre de 2019, fue el mismo admitido a trámite en los términos ya transcritos en los Antecedentes de Hecho de esta misma sentencia, quedando la interpretación a realizar limitada a los artículos 22.4 CC y 220 y 221 RRC puestos en relación con los artículos 217.7 LEC y 61.1 LRJCA, y consistiendo la cuestión suscitada en *"determinar qué incidencia tiene en la solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia la falta de aportación del certificado de antecedentes penales del país de origen, y, en su caso, del certificado de nacimiento, debidamente legalizados, y si, reconociéndose la existencia de dificultades notables por parte del interesado para la obtención de dichos certificados, su falta de aportación puede determinar sin más la denegación de la solicitud de concesión de la nacionalidad española"*.

TERCERO.- En el escrito de interposición realiza la defensa del recurrente una exposición del objeto del litigio, así como del contenido de la sentencia recurrida, recordando el interés casacional objetivo fijado por el auto de admisión razonada, así como las infracciones normativas y jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación y concretadas en el auto de admisión (artículos 22.4 CC y 220 y 221 RRC puestos en relación con los artículos 217.7 LEC y 61.1 LRJCA).

Considera que, en la aplicación de tales preceptos, la sentencia impugnada ha llevado a cabo una interpretación errónea de normas de derecho estatal, que ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia, que es contradictoria con otros pronunciamientos de la propia Sala, en el sentido de que la existencia de dificultades notables para la obtención de determinada documentación previa no es causa suficiente para fundamentar la denegación de la nacionalidad española; expone que tal aportación documental , prevista reglamentariamente, no es un requisito legal tasado en el CC para acreditar la buena conducta cívica, cuando, en el supuesto de autos, consta acreditada la existencia de dificultades notables, no imputables a la desidia del recurrente, para la obtención de la documentación de referencia. Insiste en que tal ausencia de aportación no puede ser causa suficiente para justificar la denegación de la nacionalidad española por residencia cuan el artículo 221 del RRC no configura tal requisito como insoslayable --pues utiliza la expresión *"si es posible"*--, cuando, además, la buena conducta cívica está acreditada por certificado de la autoridad local, habiendo reconocido la propia sentencia que no existe objeción alguna respecto de la buena conducta, así como, también reconoce, las dificultades concurrentes que afectan al recurrente. Muestra su disconformidad con la *"prueba plena"* exigida por la sentencia, sin haber tomado en consideración las afirmaciones realizadas por el Juez Encargado del Registro Civil y por el Ministerio Fiscal, favorables a la concesión de la nacionalidad, así como el informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que ponen de manifiesto la ausencia de antecedentes penales del recurrente, la renovación de sus autorizaciones de residencia así como la ausencia de órdenes de captura internacionales; igualmente destaca su inscripción --y renovación ininterrumpida-- en el Registro de Extranjeros, donde consta su fecha de nacimiento.

Por ello entiende infringido el artículo 217.7 LEC, al no ponderar, de manera correcta, la nula disponibilidad y ausencia de facilidad para la obtención de los documentos, y no tomar en consideración la abundante prueba aportada que acreditan los datos de nacimiento y la ausencia de antecedentes penales. Señala que la norma que exige la acreditación de la buena conducta cívica es el artículo 22.4 del CC y que los artículos 220 y 221 del RRC no pueden considerarse desarrollo reglamentario del CC.

También considera infringida la doctrina jurisprudencial contenida en las SSTs de 30 de septiembre de 2008 (RC 3388/2004) y 26 de enero de 2016 (RC 2724/2014), que parcialmente reproduce, así como en otras sentencias de la propia Sala de 20 de marzo de 2015 (recurso contencioso administrativo 1453/2013), y 7 de marzo de 2017 (recurso contencioso administrativo 2838/2014).

CUARTO.- Por su parte, la Administración recurrida se opone al recurso de casación formulado de contrario, haciendo referencia a la pérdida de vigencia de los artículos 220 y 221 del RRC, a los efectos del procedimiento para adquirir la nacionalidad española por residencia, que cuenta --ahora-- con una nueva regulación legal y reglamentaria recogida en la Disposición Final 7ª 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, en el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento que regula el procedimiento electrónica para la obtención de la nacionalidad española por residencia, y la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia.

Por ello, considera que esta nueva regulación --y la pérdida de vigencia ay aplicación de los artículos 220 y 221 RRC-- justifica la pretensión desestimatoria del presente recurso en base a la ausencia de conveniencia de pronunciamiento por el Tribunal Supremo, de acuerdo con la doctrina establecida en el ATS de 5 de octubre de 2017 (RC 2898/2017).



Subsidiariamente, la representación estatal mantiene que la doctrina de la sentencia recurrida no es disconforme con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Debemos atender a la solicitud de la Sección de Admisión de esta Sala y, pese al planteamiento de la Abogacía del Estado, proceder a realizar la interpretación que se nos solicita de los preceptos de referencia, pese a la promulgación de la citada Ley 19/2015, de 13 de julio, de Medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, que entró en vigor en fecha de 15 de octubre de 2015, y que contiene una habilitación legal, en su Disposición Final Octava, para la aprobación del denominado Reglamento por el que se regule el procedimiento electrónico para la obtención de la nacionalidad española por residencia.

Esta habilitación se materializó, primero, a través del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento que regula el procedimiento electrónico para la obtención de la nacionalidad española por residencia, y, como continuación de este, mediante la citada Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia.

Obviamente, las tres normas de precedente cita son posteriores a las dos resoluciones administrativas impugnadas en la instancia, por lo que no resultan de aplicación al supuesto de autos. Sin embargo, la pérdida de vigencia (o de preferencia en su aplicación) de los artículos 220 y 221 del RRC, como consecuencia de esta nueva normativa, no impide que debamos proceder a realizar la interpretación que se nos plantea:

a) En primer lugar porque no se está en presencia de una derogación de los citados artículos 220 y 221 del RRC, por parte del del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, pues lo que en este se establece es que sus normas —desde su perspectiva de procedimiento electrónico— se considerarán como *"regulación específica y preferente"* respecto de otras normas reglamentarias, como las de precedente cita del RRC.

b) En segundo lugar porque, sin perjuicio de la aplicabilidad práctica de los nuevos preceptos que pudiera llevarse a cabo por la Administración —en relación con la aportación documental prevista en las nuevas normas—, lo cierto es que el artículo 22.4 del CC continúa en vigor, y su contenido no se ha dejado sin efecto por el hecho de que la nueva norma reglamentaria contemple una tramitación electrónica del procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por razón de residencia. Esto es, lo importante —en soporte papel o en soporte electrónico— sigue siendo la obligación del solicitante de la nacionalidad española, por razón de residencia, de *"justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"*.

c) En tercer lugar, debe destacarse, que puede ser discutible que la nueva normativa contenga *"una respuesta explícita a la cuestión planteada al prever expresamente los supuestos en que se entiende justificada la falta de aportación de dichos certificados"*, y que la nueva forma de documentar la solicitud —en realidad— haya quedado electrónicamente más restringida o concretada, pero la intención normativa expresada en la Exposición de Motivos del Real Decreto podría conducir a una interpretación diferente a la que se insinúa, en una línea de más intensa proactividad de la Administración en la tramitación procedimental:

"En la búsqueda de un procedimiento más ágil que el actual se ha considerado esencial la colaboración de aquellos colectivos y entidades que, debidamente habilitados mediante un convenio de habilitación para la presentación electrónica de documentos en representación de los interesados, apliquen los sistemas electrónicos de tramitación y sistemas de comunicación de los que ya disponen. En ese marco, se pretende facilitar al solicitante, sea interesado o representante, la tarea de recoger y digitalizar, convirtiendo a formato electrónico la documentación necesaria a efectos de su remisión al órgano competente, así como garantizar la conservación de los documentos y su puesta a disposición de la Administración cuando la misma lo requiera.

Entre los trámites del procedimiento, se mantiene la obtención de oficio de cuantos informes se considere necesario recabar de las Administraciones Públicas competentes y, en todo caso, el del Ministerio del Interior, conforme exige la normavigente. Asimismo se requiere el informe que el Centro Nacional de Inteligencia emita en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas".

d) Y, en fin, porque nos encontramos en presencia de un supuesto que encaja, sin duda, en las excepciones que —a título de ejemplo— se contemplan en la jurisprudencia sobre admisión del recurso de casación que se cita, en relación con normas derogadas. Efectivamente, desde los AATS de 5 de octubre de 2017 (RC 2898/2017, ECLI:ES:TS:2017:9217A) y de 2 de noviembre de 2017 (RC 2827/2017, ECLI:ES:TS:2017:10774A), hasta el más reciente de 12 de junio de 2020 (RC 5619/2019, ECLI:ES:TS:2020:4084A), hemos venido señalando que *"cuando la controversia planteada en el proceso versa sobre la aplicación de normas derogadas, la apreciación del interés casacional pasa por constatar que a pesar de tal derogación, aun así, la resolución del litigio sigue presentando interés, art. 88.1 LJCA . Por ejemplo, porque la norma derogada ha sido sustituida por otra que presenta -en cuanto importa- el mismo o similar contenido; o porque a pesar de tal derogación la cuestión interpretativa del*



Derecho planteada resulta susceptible de seguir proyectándose sobre litigios futuros; o cuando el tema debatido en el proceso presenta en sí mismo una trascendencia social y/o económica de tal magnitud que hace preciso su esclarecimiento por este Tribunal Supremo".

No estamos, pues, en situación de contradecir lo señalado en el ATS de admisión del presente recurso de casación.

SEXTO.- Con los anteriores precedentes, debemos acercarnos a la cuestión que se nos plantea, por haberse considerado que cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, y que, según hemos expresado consiste en *"determinar qué incidencia tiene en la solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia la falta de aportación del certificado de antecedentes penales del país de origen, y, en su caso, del certificado de nacimiento, debidamente legalizados, y si, reconociéndose la existencia de dificultades notables por parte del interesado para la obtención de dichos certificados, su falta de aportación puede determinar sin más la denegación de la solicitud de concesión de la nacionalidad española".*

Pues bien, nuestra respuesta ha de ser que la circunstancia expuesta en la cuestión suscitada por el ATS de admisión, consistente en la imposibilidad de aportación de la documentación expresada (certificado de nacimiento legalizado y certificado de antecedentes penales, del país de origen), no puede implicar, necesariamente, el rechazo de la solicitud de concesión de nacionalidad por razón de residencia, por cuanto habrán de ponderarse, en conjunto, todas las circunstancias que concurran en el solicitante de la nacionalidad, puestas de manifiesto por el mismo, o aportadas de oficio por la Administración, con la finalidad —que es lo esencial— de poder justificar *"buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"*.

SÉPTIMO.- Así lo habíamos expresado desde la STS de 30 de septiembre de 2008 (RC 3388/2004, ECLI:ES:TS:2008:4978), y así debemos reiterarlo:

"Por lo que aquí específicamente importa, el art. 220 del Reglamento del Registro Civil dispone en su apartado tercero que en la solicitud de concesión de nacionalidad española por residencia se indicará "si está procesado o tiene antecedentes penales". Y el sucesivo art. 221 establece a este respecto que "la certificación consular, si es posible hará referencia también a las circunstancias del número 3 y a la conducta, que se acreditará, además, por certificado de la autoridad gubernativa local y por el del Registro Central de Penados y Rebeldes".

Pues bien, es claro que en este caso no se aportó el certificado de antecedentes penales del país de origen. Pero ello no implica que la solicitud de concesión de la nacionalidad española hubiera de ser denegada, pues no le falta razón a la sentencia impugnada cuando observa que el art. 221 del Reglamento del Registro Civil no configura dicho requisito como insoslayable, sino que usa la expresión "si es posible". Esto significa que, cuando consta la existencia de dificultades notables -y no imputables a desidia del interesado- para la obtención de dicho certificado, la Administración española puede prescindir del mismo; máxime teniendo en cuenta que, siempre según el referido precepto reglamentario, la buena conducta cívica debe acreditarse, en todo caso, "por certificado de la autoridad gubernativa local y por el del Registro Central de Penados y Rebeldes". Dado que la solicitante había acreditado su buena conducta cívica por este último medio y dado, asimismo, que el Consulado de Marruecos no expedía el certificado por razones ajenas a la diligencia de la solicitante, la ponderación de las circunstancias hecha por el tribunal a quo debe reputarse correcta: la buena conducta cívica debía tenerse por acreditada aun en ausencia del certificado de antecedentes penales del país de origen.

Por si lo anterior no bastase, es útil añadir que tenía razón la solicitante cuando decía que el art. 22.4 CC no establece un modo tasado para acreditar la buena conducta cívica, por lo que ésta puede ser probada por cualquier medio admisible en derecho. Es más, los arts. 220 y 221 del Reglamento del Registro Civil no pueden considerarse desarrollo reglamentario de dicho art. 22.4 CC, que es la norma legal que impone la carga de acreditar la buena conducta cívica para obtener la nacionalidad española por residencia; y ello sencillamente porque el Código Civil no hace ninguna remisión al reglamento en materia de nacionalidad. Los preceptos reglamentarios aquí examinados son sólo desarrollo o complemento de la Ley del Registro Civil; pero ésta última ni regula los requisitos para la concesión de la nacionalidad española -lo que no le corresponde- ni tampoco contempla, al regular los expedientes de nacionalidad en sus arts. 63 y siguientes, la aportación de certificado de antecedentes penales del país de origen del solicitante. Todo esto quiere decir, en pocas palabras, que el requisito en cuyo incumplimiento funda el Abogado del Estado el presente recurso de casación es de naturaleza puramente reglamentaria, careciendo de apoyo alguno en normas con rango de ley. De aquí no se sigue necesariamente la ilegalidad de las citadas normas reglamentarias, lo que en ningún caso ha sido debatido ni pedido en el curso de este proceso. Pero ciertamente sí se sigue la legitimidad de que su alcance sea determinado, como hizo la sentencia impugnada, teniendo en cuenta las circunstancias del caso".

Esta doctrina la hemos reiterado en la posterior STS de 26 de enero de 2016 (RC 2724/2014, ECLI:ES:TS:2016:154), en la que, desde la perspectiva probatoria que se invoca, añadimos:



"... es de advertir que la Sala de instancia no ignora que la carga de la prueba de la buena conducta cívica pesa sobre quien solicita la nacionalidad. Lo que expresa la Sala en la sentencia es que se ha cumplido con dicha carga probatoria, valorando al efecto no solo la dificultad del recurrente en la instancia de obtener el certificado de antecedentes penales en su país de origen, sino también en que su aportación no es un requisito legal tasado por el Código civil para acreditar la buena conducta cívica.

Podrá ser o no acertada la conclusión alcanzada por el Tribunal "a quo" sobre la suficiencia de la prueba, pero lo que no puede sostenerse es que invierte la carga probatoria.

(...) Ante las dificultades del solicitante de la nacionalidad de obtener el certificado de antecedentes penales en su país de origen debidamente legalizado, la Sala de instancia valora las circunstancias personales concurrentes, descritas en el fundamento de derecho segundo de la sentencia recurrida, llegando a una conclusión que en modo alguno puede sostenerse que se aparte de una valoración ilógica o arbitraria de la prueba, tesis sustentada por la Abogacía del Estado con base en una hipótesis carente de una mínima justificación".

OCTAVO.- Debemos destacar los siguientes datos que, de conformidad con la doctrina expresada, nos permitirían el concreto enjuiciamiento del caso:

a) El recurrente, de nacionalidad argelina, militar de profesión, entró en España en fecha de 7 de junio de 1998 a bordo de un helicóptero militar huyendo de su país; contaba con la graduación de teniente, y desertó de su Base Aérea, sita en Blida (Argelia), aprovechando unas maniobras militares.

b) No hay constancia que, desde aquella fecha haya abandonado la isla de Ibiza, lugar en el que aterrizó y en el que, desde entonces, reside (consta su empadronamiento municipal --desde el 25 de abril de 2006--, acredita vivienda habitual desde al menos 2006 y justifica el abono de los gastos de mantenimiento).

c) Obtuvo permiso de residencia desde el 3 de febrero de 1999; permiso que se convirtió en permanente desde el 6 de mayo de 2004, habiendo sido sucesivamente renovado, siendo la última renovación de 30 de enero de 2018. Cuenta con Tarjeta de residente.

d) Ha trabajado ininterrumpidamente en Ibiza desde septiembre de 1999, aportando informe de Vida laboral que acredita más de dieciséis años de cotización a la Seguridad Social, con multitrabajo para una empresa turística (como fijo discontinuo) así como para la Cruz Roja de Ibiza.

e) Aporta declaración tributaria correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

f) La segunda de las resoluciones administrativas impugnadas reconoce el sobreseimiento libre y archivo de unas Diligencias Previas 729/2008 que le habían sido incoadas por un Juzgado de Ibiza tras denuncia de la Policía Local (mediante auto de fecha 20 de enero de 2014), habiendo sido cancelados los antecedentes policiales, debidamente certificado por la Dirección general de la Policía.

g) No es cierto que le fuera concedida la condición de refugiado y el derecho de asilo, pero sí que se decidiera no proceder a la devolución a su país de origen mientras subsistieran las especiales circunstancias que concurrían en el caso, en aplicación del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos; en dicha resolución, se acordaba su permanencia en España de acuerdo con lo establecido en la Orden del 19/11/1997, por la que se concreta el régimen de Permiso de Residencia por Circunstancias Excepcionales.

h) Por lo que a la sentencia de instancia se refiere, la exclusiva *ratio decidendi* de la misma es la no aportación de la certificación de nacimiento del interesado (debidamente traducido y legalizado), así como del certificado de antecedentes penales de su país de origen, traducido y legalizado, de acuerdo con los Convenios internacionales existentes o certificado consular de conducta expedido sobre la base de consulta a las autoridades del país de origen.

Lo cierto es que aportó certificación original de nacimiento, que tuvo lugar en Orán en fecha de NUM000 de 1969, debidamente traducido del francés por interprete jurado.

i) La sentencia expresamente reconoce y admite *"las especiales dificultades que pudiera tener el sr. Jorge para obtener el certificado de antecedentes penales en Argelia y el certificado de nacimiento debidamente legalizado"*, añadiendo, no obstante, no haber solicitado la colaboración de la propia Sala para obtener los citados documentos articulando al efecto la solicitud de los medios de prueba pertinentes a tal fin.

La certificación policial de precedente cita expresa lo siguiente: *"Una vez caducado, no es posible la renovación de la residencia por lo que, remitió varias solicitudes de renovación de pasaporte de Argelia a través de las Oficinas de Correos, mediante correos certificados con acuse de recibo al Consulado, sin que haya tenido ninguna contestación hasta la fecha. Todo esto ha sido documentado ante esta Instrucción mediante Actas Notariales aportadas para cada renovación de cédula tramitadas en esta Comisaría, siendo la última de fecha enero de 2017 para la presente solicitud"*.



j) Incluso, la sentencia llega a afirmar que *"ninguna objeción respecto de la buena conducta podría fundamentar la denegación de la nacionalidad"*, como se desprende de las certificaciones de la Cruz Roja de Ibiza, de la certificación policial de cancelación de antecedentes policiales, el contundente informe del Ministerio Fiscal así como de la Juez Encargada del Registro Civil, que no se opusieron a la concesión de la nacionalidad y que no apreciaron deficiencia alguna en la documentación presentada durante la tramitación en el Registro Civil de Ibiza.

Pues bien, con todo lo anterior, y una vez casada la sentencia de instancia debemos realizar una valoración positiva sobre la concurrencia de buena conducta cívica del recurrente y sobre su integración en la sociedad española. Una ponderación de todas las circunstancias expresadas debería haber conducido a la anterior conclusión y no considerar las exigencias reglamentarias de documentación como elemento insalvable para llegar a la conclusión que la propia sentencia reconoce: *"ninguna objeción respecto de la buena conducta podría fundamentar la denegación de la nacionalidad"*, tras haber apreciado la dificultad para la obtención de la citada documentación.

Esta exigencia de ponderación global de todas las circunstancias, personales y de otra índole, son las que se vienen poniendo de manifiesto —y exigiendo—, en materia de extranjería, por parte de todos los tribunales que vienen realizando diversos pronunciamientos sobre esta compleja materia. Así debemos recordar:

1) Las SSTS 1865/2019, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TS:2019:4274, RC 222/2019) y 321/2020, de 4 de marzo (RC 5364/2018, ECLI:ES:TS:2020:753).

2) Las SSTJUE de 8 de diciembre de 2011 (C-371/08, Nural Ziebell c. Land Baden-Württemberg), de 7 de diciembre de 2017 (C-636/16, Wilber López Pastuzano/Delegación del Gobierno en Navarra), y, la muy reciente de 27 de febrero de 2020 (C-836/18, RH c. España).

3) La STEDH de 18 de diciembre de 2018 (Asuntos acumulados Saber y Boughassal c. España, 76550/13 y 45938/14), en la que se declaró la vulneración del artículo 8 del Convenio por considerar (51) que las *"autoridades nacionales no han ponderado todos los intereses en juego para valorar, en el respeto de los criterios establecidos por su jurisprudencia, si las medidas litigiosas eran proporcionadas a los objetivos legítimos perseguidos y, por tanto, necesarias en una sociedad democrática (véase, utatis mutandis, Gablshvili, anteriormente citada, §60)"*

4) Y, por último, las SSTC 131/2016, de 18 de julio, 201/2016, de 28 de noviembre, 14/2017, de 30 de enero, y la también muy reciente 42/2020, de 9 de marzo, que reitera — con gran insistencia— la necesaria "ponderación" de todas las circunstancias concurrentes:

"De esta forma, la citada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también impone la obligación de ponderar las circunstancias fácticas que determinan la relación de dependencia que sirve de fundamento a la posibilidad de reagrupación; exigencia que fue obviada en el caso que nos ocupa. El archivo de la solicitud de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión se realizó sin ponderar adecuadamente las circunstancias personales y familiares del solicitante, con lo que se impidió la estancia y residencia en España del demandante de amparo, a falta de otro título habilitante, permitiendo, en su caso, la expulsión del mismo de territorio nacional."

La sentencia del Tribunal Supremo ponderó esas circunstancias personales y familiares específicas del recurrente en casación, si bien se constriñe a solventar la cuestión de la interpretación que haya de darse a los artículos 7 y 8 del Real Decreto 240/2007, en lo relativo a la aplicabilidad de dichos preceptos a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles residentes en España, cuestión relevante desde el punto de vista del carácter básicamente nomofiláctico del recurso de casación. La respuesta del Tribunal Supremo a esa cuestión es positiva, y, para fundar su razonamiento, se basa en previas resoluciones del propio órgano jurisdiccional, una de las cuales transcribe parcialmente. Ahora bien, como se ha expuesto, la sentencia no se adentra en la necesaria ponderación de las circunstancias personales existentes en el caso concreto del recurrente en casación."

Por todo lo anterior, de conformidad con la doctrina de este Tribunal Supremo, que reiteramos, y desde la necesidad de proceder a la ponderación expresada de las circunstancias concurrentes, hemos de casar la sentencia de instancia, estimar el recurso contencioso administrativo formulado, y reconocer al recurrente el derecho a la nacionalidad española por razón de residencia.

NOVENO.- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 93.4, en relación con el artículo 139.3 de la LRJCA, al no apreciarse temeridad o mala fe, y sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2, 93.4 y 139.1 de la misma Ley, por haber existido dudas razonables de derecho.



Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 y 107.2 de la misma LRJCA.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º.- Fijar –y reiterar– como criterios interpretativos de los artículos 22.4 del Código Civil, y 220 y 221 del Reglamento del Registro Civil, en relación con los artículos 217.7 de la ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y 61.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa, la que se contiene en los Fundamentos Jurídicos Sexto y Séptimo de la presente sentencia.

2º.- Haber lugar al recurso de casación 6107/2019, interpuesto por don Jorge , de nacionalidad argelina, contra la sentencia de 27 de junio de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), en el recurso administrativo 885/2017, interpuesto por el mismo recurrente contra resoluciones derogatorias de la concesión de la nacionalidad española por razón de residencia.

3º.- que debemos anular, y anulamos, y casamos la citada sentencia.

4º.- Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso- administrativo 885/2017, interpuesto por don Jorge contra resoluciones de 17 de mayo de 2013 y 16 de febrero de 2015 — desestimatoria, esta, del recurso de reposición formulado contra lo anterior— del Director General de los Registros y del Notariado — por delegación del Ministro de Justicia—, por las que fue denegada al recurrente, de nacionalidad argelina, la solicitud de concesión de la nacionalidad española solicitada.

5º.- Que anulamos dichas resoluciones y reconocemos al recurrente, don Jorge , su derecho a la obtención de la nacionalidad española por razón de residencia.

6º. Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego D^a Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Fernández Valverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.