

Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, Sentencia de 4 May. 2023, Rec. 254/2021

Ponente: Ruiz Piñeiro, Fernando Luis.

Nº de Recurso: 254/2021

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ECLI: ES:AN:2023:2973

8 min

Un ciudadano ruso casado con una española no consigue la nacionalidad porque trabaja para el Servicio de Inteligencia de su país

NACIONALIDAD. Es conforme la resolución denegatoria de nacionalidad por residencia solicitada por quien trabaja para los servicios de inteligencia rusos, de los que recibe misiones. También se han detectado contactos del solicitante con algunos de los principales líderes del crimen organizado transnacional de origen ruso, para los que también realiza diferentes labores. Además, existe un antecedente de posible participación en hechos de relevancia penal, de gravedad, por un presunto delito de revelación de secretos, que también dificulta apreciar la concurrencia del requisito de buena conducta.

La Audiencia Nacional desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la DGRN denegatoria de la nacionalidad española por residencia solicitada por ciudadano extranjero, que se declara conforme a derecho.

TEXTO

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000254 /2021

Tipo de Recurso:PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General:03661/2021

Demandante: D. Hipolito

Procurador:D. RICARDO ESTÉVEZ SANZ

Demandado:MINISTERIO DE INTERIOR

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

SENTENCIA N° :

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

Madrid, a cuatro de mayo de dos mil veintitrés.

Visto el presente recurso contencioso administrativo n° **254/2021**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por el Procurador **D. Ricardo Estévez Sanz**, en nombre y representación de **D. Hipolito**, contra resolución de 18 de enero de 2023 que desestima recurso de reposición frente a resolución la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 23 de octubre de 2020, sobre denegación de nacionalidad por residencia.

Ha sido parte demandada, la Administración General del Estado, Ministerio de Justicia, dirigida y representada por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra la desestimación del recurso potestativo de reposición interpuesto contra Resolución del Director General de los Registros y del Notariado, dictada por delegación del Ministro de Justicia, de fecha 23 de octubre de 2020, que resuelve denegar la solicitud de concesión de la nacionalidad por residencia a la parte recurrente.

SEGUNDO.- Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello a la parte actora para que formalizara la demanda, la cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de Derecho que estimó oportunos y terminó por suplicar que se anule la resolución impugnada, por ser contraria a derecho, acordando la concesión de la nacionalidad al recurrente, con imposición de costas a la Administración.

TERCERO.- Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho que consideró pertinentes y suplicó se dictara sentencia por la que se desestime el presente recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Se practicó la prueba solicitada y admitida por la Sala, las partes presentaron por su orden escrito de conclusiones y quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 26 de abril del año en curso en que, efectivamente, se votó y falló.

Ha sido Ponente **D. Fernando Luis Ruiz Piñeiro**, Magistrado de la Sección, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La precitada resolución, de fecha 23 de octubre de 2020, dictada por el Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Que no ha justificado la buena conducta cívica que el [artículo 22.4 del Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#) exige, ya que según se desprende del informe preceptivo que obra el expediente, el interesado no acredita dicho requisito debido a motivos de orden público o interés nacional: "Se tiene conocimiento probado del trabajo consciente de Hipolito para los Servicios de Inteligencia rusos, de los que recibe misiones. Asimismo, se han detectado contactos de este individuo con algunos de los principales líderes del crimen organizado transnacional de origen ruso, para los que también realiza diferentes labores". En este sentido, el Tribunal Supremo en la de 22 de noviembre del 2001 [recurso de casación nº 7947/1997 (LA LEY 211095/2001)], pone de manifiesto que "no nos encontramos ante un simple supuesto de limitación en el ejercicio de un derecho subjetivo, estamos más ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un Estado que conlleva

el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones, otorgamiento en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, y que conforme al [artículo 21 del Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#), puede ser denegado por motivos de orden público o interés nacional". Por otra parte, según documentación que consta en el expediente: "CON FECHA 26/09/2013, EL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCION 3 DE POZUELO DE ALARCON, EN DPV 1216 / 2012, NO CONSTA MOTIVO, INTERESA AVERIGUACION DE DOMICILIO Y PARADERO, CESADA EL 15/01/2016". Finalmente, debe señalarse que tampoco del resto de la documentación que obra en el presente expediente administrativo se deducen elementos positivos suficientes para desvirtuar esta conclusión".

SEGUNDO.- Co mo viene diciendo de forma reiterada esta Sala, los [artículos 21 \(LA LEY 1/1889\)](#) y [22 del Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#) 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 la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo, como los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación.

La apreciación de los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisa 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 ([artículo 103 de la Constitución \(LA LEY 2500/1978\)](#)), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

En cuanto al requisito de la buena conducta cívica, que es el caso ahora examinado, constituye jurisprudencia constante la que sostiene que dicho concepto 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, a consecuencia del «plus» que contiene el acto

de su otorgamiento enmarcable dentro de los "actos favorables al administrado", un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española.

El cumplimiento de tal requisito viene determinado, por lo tanto, no solo por la ausencia de elementos negativos en la conducta del solicitante, como pueden ser transgresiones de las obligaciones de distinta naturaleza que el ordenamiento jurídico impone al ciudadano, sino también por la acreditación positiva de un comportamiento conforme con los principios y valores cívicos de la comunidad en la que se integra, que ha de resultar más expresiva, convincente y concluyente cuando median situaciones y actuaciones que, al margen de la trascendencia penal, merecen una valoración negativa a efectos de cumplir con tal requisito de buena conducta cívica. (Por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2016 (LA LEY 166031/2016) -Casación 2282/2015-).

Además, la carga de probar la concurrencia de dicho requisito incumbe al solicitante, pues no se presume, de modo que no es la Administración quien debe probar la falta de concurrencia del requisito; no obstante, ni la existencia de antecedentes penales supone siempre un juicio negativo sobre la buena conducta cívica del interesado, ni su cancelación comporta que pueda apreciarse sin más aquélla, debiendo valorarse todas las circunstancias concurrentes (por todas, Sentencia del mismo Tribunal Supremo de 19 de abril de 2016, y las que en ella se citan).

Hemos de recordar que la integración del solicitante en la sociedad española no implica que responda a la imagen generalmente aceptada de lo que debe ser "un buen ciudadano"; en este sentido, como ha declarado reiterada jurisprudencia, "una cosa es la prueba de la integración social del solicitante y otra distinta la acreditación (ambas a cargo del promotor del expediente) de la buena conducta cívica, que ha de resultar más expresiva, convincente y concluyente cuando median situaciones y actuaciones que, al margen de la trascendencia penal, merecen una valoración negativa a efectos de cumplir con tal requisito de buena conducta cívica" (STS de 28 de noviembre y de 19 de diciembre de 2011), sin que, en el presente

caso, los demás elementos fácticos que resultan de las actuaciones sean aptos para compensar el anterior juicio negativo.

Incluso, aun cuando pueda haberse cancelado el antecedente, o alguno de los antecedentes, el Tribunal Supremo viene reiterando que *"la inexistencia o cancelación de antecedentes penales no da una respuesta automática a la pregunta sobre el cumplimiento del requisito de la buena conducta cívica, exigido por el [artículo 22.4 del Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#) para la concesión de la nacionalidad española por residencia. Es perfectamente posible, dependiendo de las circunstancias del caso, que una persona sin antecedentes penales, o con antecedentes cancelados, 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 se haya sido condenado y del comportamiento posterior del interesado, por no mencionar el dato de que buena conducta cívica es algo más que no haber delinquido"*, añadiéndose, respecto de la relevancia de la cancelación de los antecedentes penales, que *"es posible que, aun 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 Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#); y, viceversa, cabe que determinados antecedentes penales todavía no cancelados resulten, habida cuenta de su significado, insuficientes para formular un juicio negativo sobre el civismo del solicitante"* (por todas, Sentencia de 11 de julio de 2011).

TERCERO.- *En el presente caso, de la documentación obrante en el expediente administrativo, resulta que el interesado presentó su solicitud de nacionalidad española por residencia, el 22 de marzo de 2018, manifestando ser nacional de Rusia, nacido en 1988, casado con española en diciembre de 2016, sin hijos menores de edad, y residente en España desde febrero de 2017.*

En el Informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, se refleja: "CON FECHA 26/09/2013, EL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCION 3 DE POZUELO DE ALARCON, EN DPV 1216 / 2012, NO CONSTA MOTIVO, INTERESA" averiguación de domicilio y paradero.

En las actuaciones se incorpora informe del CNI, en que se refleja: " dentro del ámbito competencial que le resulta propio a este Centro Nacional de Inteligencia, no se

recomienda dicha concesión por razones de seguridad nacional. A través de fuentes propias se tiene conocimiento probado del trabajo consciente de Hipolito para los Servicios de Inteligencia Rusos, de los que recibe misiones. Asimismo, se ha detectado contactos de este individuo con algunos de los principales líderes del crimen organizado transnacional de origen ruso, para los que también realiza diferentes labores".

Respecto los informes del CNI emitidos en expedientes de nacionalidad, el Tribunal Supremo ha declarado en las Sentencias [de 7 de Noviembre del 2011 \(Recursos 6295/2009 \(LA LEY 224421/2011\)\)](#) y 6302/2009), que: "... no se trata de exigir a la Administración que proporcione detalles exhaustivos sobre las actividades de los Servicios de Inteligencia, sus operaciones en curso o sus fuentes de información; simplemente, se trata de dar un mínimo de datos sobre las razones determinantes de la decisión, que permitan al recurrente articular su defensa frente a las mismas, y a esta Sala conocer dichas razones y verificar que las mismas se ajustan a la legalidad y a la racionalidad que ha de guiar el ejercicio de las potestades administrativas". En el mismo sentido, se pronuncia las Sentencias de dicho Tribunal de 4 de julio de 2012 (Rec. 5.251/2009 (LA LEY 97318/2012)), de 11 de diciembre de 2013 (Rec. 2.226/2011 (LA LEY 203618/2013)) y de 26 de octubre de 2015 (Rec. 163/2015).

En todo caso, también hemos afirmado que "el hecho de que en los informes del Cuerpo Nacional de Policía figure que no constan antecedentes no es incompatible con lo expuesto en el informe del CNI" (SAN 4 de diciembre de 2020, recurso 810/2018 (LA LEY 189826/2020)).

Pues bien, *entiende la Sala que el citado informe del CNI es suficientemente expresivo de la improcedencia de la concesión de la nacionalidad solicitada, aun cuando haya sido cuestionado por la parte.* El citado informe nos permite concluir que no se cumple el requisito que ha motivado la denegación de la solicitud (STS 11 diciembre 2013, recurso 2226/2011 (LA LEY 203618/2013); STS [3 junio de 2016, recurso 149/2015 \(LA LEY 58621/2016\)](#)).

A ello debemos añadir, teniendo también especial incidencia, la existencia de una causa penal seguida contra el solicitante, -precisamente por presunto delito de "revelación de secretos"- cuyo archivo "provisional" obedece a la circunstancia de la

infructuosa averiguación del paradero del recurrente. Por ello, existe un antecedente de posible participación en hechos de relevancia penal, de gravedad, que también dificulta apreciar la concurrencia del requisito de buena conducta que nos ocupa.

Así, en la SAN de 11 de junio de 2021, recurso 1181/19, hemos indicado: "Como quiera que la prueba no se ha extendido a todos los requisitos necesarios para la adquisición de la nacionalidad (en especial la buena conducta cívica), como era preciso, el resultado no puede ser otro que la desestimación de la demanda. La parte actora, aun en el caso de la desestimación presunta de la petición de la nacionalidad por residencia, sigue teniendo la carga de acreditar los hechos en los que se fundamenta su pretensión ([artículo 56.3 LJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#)), de acuerdo con las normas generales que disciplinan la carga de la prueba ([artículo 60.1 LJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#) y 217 LEC)".

El citado informe del CNI, unido a la existencia cierta de causa penal seguida contra el actor, sin exoneración clara de su responsabilidad en hechos de posible y grave trascendencia penal, aconsejan desestimar el presente recurso.

CUARTO.- En virtud de las previsiones del [artículo 139 LRJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#), procede imponer las costas a la parte recurrente. Haciendo uso de la facultad que otorga al tribunal el [artículo 139.4 LJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#), se cifra en un máximo de 1.500 euros por todos los conceptos, el importe de las costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador **D. Ricardo Estévez Sanz**, en nombre y representación de **D. Hipolito**, contra resolución de 18 de enero de 2023 que desestima recurso de reposición frente a resolución la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 23 de octubre de 2020, sobre denegación de nacionalidad por residencia, la cual confirmamos como ajustada a Derecho. Con condena en costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su

notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción, justificando el interés casacional objetivo que presenta.