

ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR RESIDENCIA.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 22. 4 DEL CÓDIGO CIVIL: LA BUENA CONDUCTA CÍVICA Y EL SUFICIENTE GRADO DE INTEGRACIÓN

José Luis Requero Ibáñez

Magistrado especialista de lo Contencioso-administrativo
Vocal del Consejo General del Poder judicial

1. Preliminar: el estatuto del extranjero ante la nacionalidad por residencia

Es objeto de estudio la jurisprudencia nacida al amparo del artículo 22. 4 del Código Civil, precepto que no ha sido objeto de reforma tras la reciente Ley 36/2002, de 8 de octubre, por el que se modifican los artículos 20 y 22 a 26 del Código Civil. El artículo 22.4 para la obtención de la nacionalidad española por residencia, aparte de ciertos requisitos reglados que no son del caso más los deducibles del artículo 21.3, impone como carga procedimental la consistente en que el «interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española». Este precepto debe relacionarse con el artículo 21.1 que prevé que para el caso de solicitud de la nacionalidad por residencia, el Ministerio de Justicia «podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional».

El complemento normativo de esas previsiones está en el Reglamento del Registro Civil cuyo artículo 220 dispone que en el expediente para la concesión de la nacionalidad por residencia se indicará especialmente si el interesado está procesado o tiene antecedentes penales y –aunque sea

ya una previsión desfasada— si ha cumplido servicio militar o prestación equivalente según las exigencias de las leyes de su país, o se acredite la situación que concurren en él al respecto y las circunstancias reduzcan el tiempo exigido (apartado 2º).

Más relevante y en orden a la determinación de su grado de integración, el apartado 5º del citado precepto prevé que debe haber constancia de si habla castellano u otra lengua española, más cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, y las demás que estime conveniente.

La prueba de tales extremos corresponde al solicitante (artículo 221. 1), y así la conducta se acreditará por certificado de la autoridad gubernativa local y por el del Registro Central de Penados y Rebeldes (artículo 221. 3). Y concluye el citado artículo 221 diciendo que para la concesión de la nacionalidad por residencia, ésta se acreditará, de ser posible, por información del Gobierno Civil o de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior. En cuanto a los demás hechos y circunstancias el artículo 221 señala que se acrediten por cualquier medio de prueba adecuado admitido en Derecho. Por último, el Encargado oír personalmente al peticionario para comprobar su grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, y procurará oír también al cónyuge por separado y reservadamente sobre el cambio de nacionalidad y circunstancias que en ello concurren.

A su vez dispone el artículo 222 que «la Dirección recabará los informes oficiales que estime precisos y siempre el del Ministerio del Interior. El informe de este Departamento comprenderá el juicio sobre la conducta y situación del extranjero respecto de las obligaciones que impone su entrada y residencia en España»

Como se sabe, los litigios que nazcan de esta normativa se resuelven ante la jurisdicción contencioso-administrativa a tenor del artículo 22.5 del Código Civil, previsión legal que se introdujo a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo, antigua Sala 4ª, de 7 de junio de 1986.

Desde este marco normativo, la jurisprudencia parte de la premisa de que la nacionalidad, a tenor del artículo 1. 7º de la Ley del Registro Civil, es un auténtico estado civil (SsTS de 24 de abril, 9 de junio, 19 de junio, 25 de octubre de 1999 y 7 de octubre de 2000); de esta forma y según esa doctrina, la nacionalidad define el estado civil por más que tenga una doble dimensión, de un lado, como título para formar parte de la organización del Estado y, además, una cualidad como perteneciente a una comunidad. El primero configura su aspecto público y el segundo el privado, sin que por ello quepa escindir su verdadera naturaleza jurídica de estado civil, decisivo para la posición jurídica de la persona.

Por lo expuesto su adquisición por residencia no puede confundirse con la que se lleva a cabo por carta de naturaleza. Al respecto la jurisprudencia

dencia dice que mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia (cf. artículo 21.1), en el que el requisito de la solicitud tiene el significado de ocasión o motivo pero no de causa jurídica de la misma, la adquisición por residencia no puede concederse o denegarse sino cuando concurren las circunstancias legalmente previstas. De esta manera no se trata de una concesión *stricto sensu* y menos en sentido jurídico administrativo, desde el que podría defenderse su carácter de negocio unilateral; se trata, más bien, de un reconocimiento que se efectúa por concurrir los requisitos exigibles, aunque pueda denegarse por motivos de orden público o de interés nacional suficientemente razonados (artículo 21.1). En relación a este requisito formal, de no haber sido por la inaplicación que hizo la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1986 del artículo 223.3 del Reglamento del Registro Civil conforme al cual «podrán no motivarse las resoluciones denegatorias por razones de orden público o interés nacional», hoy día tras la reforma de 1990 se habría entendido derogado y, en todo caso, siempre sería de aplicación el artículo 54.1.f) de la Ley 30/92 que exige la motivación cuando una disposición legal así lo exija.

A su vez, no debe olvidarse que, a diferencia de lo que ocurre con el régimen general de extranjería conforme al cual la residencia legal es el pórtico jurídico a partir del cual el extranjero es titular de aquellos derechos y libertades fundamentales no ligados a la persona en cuanto tal (cf. STC 94/93), la concesión de la nacionalidad española no es un derecho fundamental reconocido por la Constitución a los extranjeros. De esta manera el artículo 11.1 de la Constitución lo que prevé es que la nacionalidad española se adquiere, conserva y pierde de acuerdo con lo establecido en la ley tal y como recuerda la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4ª, de 28 de junio de 2000.

Por otra parte y desde el punto de vista del artículo 14 de la Constitución, la jurisprudencia advierte que la posición jurídica del extranjero peticionario de la nacionalidad no es equiparable a la del español en orden a la apreciación de determinados requisitos. Así la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª de 26 de septiembre de 2000, entiende que no es invocable el artículo 14 de la Constitución tomando como término de comparación a los españoles. Declara de esta manera el Tribunal Supremo que «la no concesión de la nacionalidad española a una ciudadana extranjera que se encuentre en la misma situación que otros ciudadanos españoles no vulnera el principio de igualdad de derechos entre españoles y extranjeros, pues este principio no tiene carácter absoluto, sino que, como declara la sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, "existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación debe ser igual para ambos (los imprescindibles para la garantía de la dignidad humana); existen derechos que no

pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el art. 23 de la Constitución según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contiene); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio”».

Desde esta premisa, concluye afirmando que «resulta evidente que la regulación de la concesión de la nacionalidad española a un extranjero comporta por sí misma una desigualdad, puesto que la ley establece unos requisitos para obtenerla que no son necesarios para la adquisición de la nacionalidad española por razón de origen».

A partir de estos planteamientos, el ejercicio de las potestades administrativas que se ejercitan ante las solicitudes de nacionalidad por residencia nos lleva al estudio, en cuanto al derecho sustantivo, del control jurídico de unas potestades concretadas en la técnica de integración de conceptos jurídicos indeterminados así como determinar el alcance de los informes reservados en los que puede basarse el ejercicio de tales potestades. Pero, además, desde el punto de vista procedimental administrativo, se suscita el reparto de la carga de probar entre la Administración y administrado según que se esté ante el supuesto del artículo 21.1 o artículo 22.4, respectivamente, así como el alcance de esos documentos clasificados como secretos a los que se hacía referencia; otro tanto ocurre desde el punto de vista del proceso contencioso-administrativo a la vista de las previsiones del artículo 48.6 de la LJCA.

2. Primer concepto indeterminado: la buena conducta cívica

A. Su apreciación

El artículo 22. 2 y 3 del Código Civil, junto con el artículo 22.1 exige la concurrencia de unos requisitos reglados para la concesión de nacionalidad por residencia. Ahora bien, para la adecuada calificación de la potestad ejercitada hay que tener presente que el artículo 22.4 exige que el interesado justifique –y lo haga positivamente– en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil su buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española referida al tiempo de formalizarse la solicitud de concesión de la nacionalidad. Por su parte, como ya se ha dicho, el artículo 21.1 apodera a la Administración para denegar la concesión cuando concurren motivos razonados de orden público o interés nacional.

En estos supuestos se enjuicia un acto no tanto referido a un derecho subjetivo del interesado, previo y reconocido en el ordenamiento, como a una manifestación de la soberanía del Estado según constante criterio jurisprudencial, lo que se plasma más en concreto en la posibilidad que

confiere el artículo 21.1 de denegar la solicitud de nacionalidad por razones de orden público o de interés nacional.

El alcance jurídico de la llamada al principio de soberanía implica que, a la hora de valorar en Derecho la solicitud y, en su caso, dictar un acto de gravamen denegatorio de la solicitud, no se está ni ante un acto político y, como tal, no sujeto a Derecho Administrativo; tampoco ante un acto enteramente discrecional propio de la nacionalidad por carta de naturaleza, ni ante un acto reglado ni ante caso en el que la integración de esos conceptos indeterminados deba hacerse necesariamente de manera restrictiva. Implica, por tanto, que la Administración valorará en cada caso un componente de oportunidad o pertinencia, pero sin entrar, como se dice, en la categoría de actos puramente discrecionales. Así que el artículo 21.1 exija precisamente que la decisión se plasme en «motivos razonados» –excepcionando, como se ha visto, la previsión del artículo 223.3 del Reglamento del Registro Civil– supone que el juzgador no está ante un caso en el que se le vede suplantar el criterio administrativo (lo que se suscita al juzgar actos discrecionales), sino que más bien su función revisora se centra en juzgar el ejercicio de la potestad administrativa y apreciar si la integración que se ha hecho de esos conceptos indeterminados es razonable y ajustada a Derecho.

Lo dicho servirá en aquellos casos en los que la concesión se deniega por esas razones de orden público o interés nacional, es en estos casos donde la llamada a la soberanía estatal es más acentuada; cosa diferente será cuando la negativa se base en que se haya considerado que el solicitante no ha justificado satisfactoriamente su buena conducta cívica y el suficiente grado de integración. En este supuesto más que un juicio sobre la integración de conceptos indeterminados se está ante un juicio sobre la justificación –que no prueba en sentido procedimental– de los elementos externos que evidencian esos requisitos.

La regla general es, sin embargo, la que sigue la Audiencia Nacional (cf. Sentencias 16 y 30 de noviembre de 1994, 1 de marzo y 5 de octubre de 1995, 29 de marzo y 18 de septiembre de 1996, 25 de marzo y 21 de octubre de 1998), al recoger el criterio jurisprudencial de que la buena conducta cívica es un concepto jurídico indeterminado no determinable *a priori*, sino que debe concretarse en cada supuesto integrándolo, a la vista de los antecedentes, con la única solución justa. Esto significa que en ese acto administrativo la Administración no ejercita potestades discrecionales o de libre elección entre opciones indistintas e igualmente justas, de ahí que deba razonar bien sea que no se dan en el caso del interesado esa buena conducta cívica o el suficiente grado de integración como que concurren en él las causas denegatorias del artículo 21.1.

En la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4^a, de 14 de junio de 2000, se dice a tales efectos que debe atenderse a todos los factores

existentes y, en ese caso concreto, el demandante fue absuelto en apelación del delito que se le imputaba, los hechos acontecieron hacía largo tiempo y otra serie de factores indicaban su buena conducta cívica. Por su parte la Sentencia de Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª de 22 de noviembre de 2001, declara que en el acto que se dicte integrando ese concepto indeterminado debe ser valorado por la Administración y, en su caso, por el Tribunal mediante el examen de la trayectoria personal del interesado, considerando esa trayectoria en su conjunto y no atendiendo a un periodo de tiempo predeterminado.

Como se ve en estos casos la técnica de revisión judicial se centra en enjuiciar un acto según el cual se entiende que la Administración debe integrar esos conceptos indeterminados lo cual, repito, no es del todo así. O por decirlo de otra forma: cuando la Administración deniegue la nacionalidad por residencia pese a concurrir los elementos del artículo 21.2 más los del artículo 22 y lo haga por razones de orden público o interés nacional, sí que ejercita una potestad de apreciación y valoración sobre la base de la técnica de integración de conceptos indeterminados. Ahora bien, si se deniega porque no se entiende justificada la buena conducta cívica o el suficiente grado de integración, se está más bien ante un caso en el que se valora no tanto una prueba ni plena ni indiciaria, sino la satisfacción de esas exigencias sobre la base de su justificación. Para esto se acude a criterios justificadores externos como son los antecedentes penales, el conocimiento del idioma, la adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, fijando el Reglamento del Registro Civil medios de justificación (certificados, informes, la exploración del interesado, etc.).

B. Constitucionalidad

Dentro del Derecho de extranjería, la llamada a la buena conducta del extranjero en España y el no haber realizado actos contrarios al orden público, se configuran como estándares a los que se anudan ciertas consecuencias jurídicas; se trata, por tanto, de una exigencia constante en el conjunto de normas que configuran su situación estatutaria diseñada dentro del Derecho de extranjería. Tal exigencia se manifiesta en su vertiente negativa, por ejemplo, en cuanto que los actos contrarios al orden público tipificados como muy graves en la LO 1/92 dan lugar a la expulsión [artículo 50.b) LO 4/2000]. Otro supuesto es aquel que implica la expulsión del asilado (artículo 19.1 Ley 5/84 en relación con los artículo 32.1 de la Convención de Ginebra).

En estos casos se está ante actos de gravamen, siendo razonable el rigor y la integración restrictiva del concepto indeterminado de "orden público", máxime en cuanto que se está ante actos de alcance sancionador, de ahí que por razones de seguridad jurídica la jurisprudencia acudiese

durante la vigencia de la LO 7/1985 a la LO 1/92, de Seguridad Ciudadana, para la integración del supuesto tipificado en el artículo 26.1.c), lo que hoy hace ya el artículo 50. b) de la LO 4/2000

Por último, la llamada a la buena conducta se prevé en el caso de la adquisición de la nacionalidad a los efectos de dictar no un acto de gravamen sino favorable.

¿Es constitucional anudar consecuencias jurídicas a la apreciación de comportamientos basada en la ausencia de vulneración del ordenamiento jurídico?. La respuesta es afirmativa pues según la STC 114/1987 el ordenamiento puede anudar legítimamente en ciertos supuestos determinadas consecuencias gravosas al incumplimiento de deberes jurídicos explícitos de trascendencia pública, cuando así lo exija razonablemente el interés público que se pretende proteger, con independencia de las consecuencias sancionadoras derivadas de la comisión de hechos o la omisión de deberes concretos, tipificados como infracciones. Son estas razones las que explican, como ya se ha visto, que el ejercicio de la potestad deducible de los artículos 21 y 22 del Código Civil, esté ligada al principio de soberanía.

En definitiva, habrá que estar a la actitud y comportamiento del interesado en su vida en sociedad durante el tiempo de residencia; habrá que estar a su forma de ser continuada y no necesariamente a un hecho aislado. Así, para denegar la solicitud, esa forma de ser puede plasmarse en una actitud o talante que denote una personalidad agresiva o conflictiva o que se plasme en que ha incurrido en prohibiciones o ha dejado de cumplir deberes razonablemente exigibles y se le ha sancionado con arreglo a la normativa de extranjería. En todo caso, la consideración de estos aspectos es coherente con el fin de la norma que es conceder la nacionalidad por residencia a quien acredite un grado suficiente de integración en la sociedad española.

La Audiencia Nacional, en Sentencias de la Sección 4^a de 10 de diciembre de 1997 y 29 de abril de 1998, tiene dicho que el requisito examinado no puede responder a una interpretación extensiva del mismo que, a la postre, lo desvirtúe, de forma que no cabe dar por justificada la buena conducta cívica con el sólo certificado negativo de antecedentes penales y, a su vez, el informe favorable del Encargado del Registro Civil ex artículos 221 y 222 del Reglamento del Registro Civil ciertamente favorece al interesado, pero no vincula a la Administración.

En cuanto a la carga de justificar –repito, el Código no habla de probar– la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4^a, de 1 de marzo de 2000, fija el siguiente criterio para cuando en los artículos 21.1 y 22.4 del Código Civil el legislador fija como estándar de pertinencia la conducta del interesado. Por un lado el caso del artículo 21.1. *in fine*, conforme al cual si la Administración deniega la solicitud de nacionalidad «por moti-

vos razonados de orden público» es a la Administración a quien le corresponde la carga de razonarlo, luego integrar esos conceptos y probarlo; por otro lado, está el artículo 22.4 en cuyo caso la regla es que corresponde al solicitante la carga de justificar en el expediente ante el Encargado del Registro Civil su buena conducta cívica. Si se entiende como no justificado, la Administración deberá razonar por qué no lo ha considerado así, bien sea por ausencia de justificación bien sea porque el «medidor» de la buena conducta o de la integración no satisfaga el fin de la norma.

C. Los antecedentes penales: su valor relativo

Ligado a lo expuesto está la posibilidad de acudir a los antecedentes penales como criterio medidor o indicativo de la bondad de la conducta del extranjero durante el tiempo de residencia; la cuestión es, en definitiva, si la existencia de antecedentes penales impide o excluye la buena conducta cívica. La conclusión es que no cabe dar una respuesta categórica, ni afirmativa ni negativa.

Como se está diciendo, en este ámbito la Administración ejerce potestades ligadas al principio de soberanía –a quien se permite ser o no español– sobre todo en los supuestos deducibles el artículo 21.1 del Código Civil. Esta circunstancia hace admisible, sin el rigor propio de un acto sancionador, acudir a ciertos indicadores de la conducta cívica o a la integridad moral (cf. STC 144/99) del interesado –no *per se* determinantes– como son los antecedentes policiales o los penales, se hayan cancelado o no, o se haya seguido o no condena penal. Hay que advertir que si bien los antecedentes penales tienen un alcance y valor jurídico, en el caso de los policiales nos movemos en un terreno más pantanoso pues si la conducta ha incurrido en algún ilícito sea administrativo o penal, sobran esos antecedentes y habrá que estar al hecho sancionado y a la sanción impuesta. De esta forma los antecedentes policiales pueden venir referidos a meras denuncias, a informes de conducta recabados sobre el parecer de vecinos, de personas que se desenvuelvan en su ámbito laboral etc., lo que hace que su valor jurídico sea discutible (cf. STC 30/1986, FJ 6º) sin perjuicio de que en la materia de la que tratamos hayan servido para dar idea del talante de quien quiere ser español (cf. Sentencias de la Audiencia Nacional, Sección 4ª, de 15 de marzo de 2000 más abajo citadas).

Estos indicadores deben conjugarse con su lejanía o cercanía temporal respecto de la solicitud, debiendo destacarse que la jurisprudencia entiende que la cancelación de los antecedentes penales no implica *per se* la acreditación de la buena conducta cívica cuya justificación le exige al extranjero el artículo 22.4.

Así en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 19 diciembre de 2000, se sostiene que el artículo 22.4 no requiere «haber tenido antes» un comportamiento social intachable sino que lo que se le

exige es «justificar buena conducta cívica». Esto no presupone que al solicitante de la nacionalidad se le exija demostrar que a lo largo de toda su existencia haya tenido permanentemente un comportamiento ejemplar, sino que debe acreditar cumplidamente que ha observado un correcto comportamiento cívico.

En ese caso se tuvo por probado, después de valorar todas las pruebas aportadas y con abstracción de que en el año 1986 había sido condenado por un delito de falsedad en documento mercantil, que los antecedentes policiales y penales, al margen de su cancelación, si bien son un indicador cualificado de la conducta de un ciudadano, no pueden ser, por sí solos, un obstáculo para la concesión de la nacionalidad si se demuestra por las demás pruebas practicadas que el solicitante observa una buena conducta cívica.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo y 25 de octubre de 1999 y 22 de noviembre de 2001 contienen una doctrina propicia al solicitante que cuente con antecedentes cancelados. Entienden que la mera existencia de unos antecedentes penales cancelados no son necesariamente determinantes de la falta de buena conducta cívica; es decir, una buena conducta cívica y antecedentes cancelados son realidades compatibles. Se añade que es jurisprudencia consolidada que la cancelación de los antecedentes penales impide que las conductas que determinaron los mismos puedan ser tenidas en cuenta para denegar permisos administrativos o licencias necesarios para el ejercicio de actividades que requieran que el solicitante cumpla el requisito de buena conducta (vgr. obtención de permiso de armas para la caza). Con esto se quiere decir que por unos antecedentes penales cancelados no puede limitarse a un español o residente legalmente en España, el ejercicio de los derechos reconocidos en las leyes y que por tanto no existen en el mundo jurídico, dado que la cancelación implica su eliminación a todos los efectos.

Se recoge además la doctrina de la STC 174/1996 según la cual la apreciación de una falta de buena conducta como consecuencia de unos antecedentes penales cancelados por rehabilitación puede suponer una infracción del principio constitucional de legalidad de la pena y de la finalidad de la misma. No obstante, también se afirma que el hecho de la cancelación de los antecedentes penales no es dato suficiente para tener por acreditado el requisito de la buena conducta cívica.

La citada STC 174/96 venía referida a un caso en el que se consideró como causa de incapacidad para el ingreso en la Carrera judicial la existencia de antecedentes penales cancelados, lo que según el Tribunal infringe el artículo 23.2 CE referido al derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos. El Tribunal Constitucional, de nuevo ante un supuesto de ejercicio de un derecho, afirma que prolongar los efectos de los antecedentes penales más allá de su cancelación choca con el artículo

25 de la Constitución y con la finalidad trascendente de reinserción social de las penas.

Pero caso diferente es el de la nacionalidad por residencia. Como no estamos ni ante una resolución ni una consecuencia de naturaleza sancionadora (cf. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, Sección 6^a, de 26 de septiembre de 2000), cobra sentido una vez más lo antes afirmado: que se está ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un Estado, pues el otorgamiento de la nacionalidad implica otorgar una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones. Este otorgamiento queda en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, sin perjuicio de que, conforme al artículo 21.1 del Código Civil, pueda ser denegado por motivos de orden público o interés nacional.

En segundo lugar, como se ha dicho, el artículo 22 CC exige que el solicitante justifique positivamente la observancia de buena conducta cívica. No basta con que no haya constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que *per se* impliquen mala conducta, lo que el artículo 22 exige es que el solicitante justifique positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España haya sido buena, es decir, que ha vivido conforme a las normas de convivencia cívica y no sólo no haya infringido las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo. Se le pide, por tanto, que haya cumplido los deberes cívicos razonablemente exigibles, de forma que la inexistencia de antecedentes penales no es por sí mismo elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica (cf. STC 114/87).

En consecuencia, la ausencia de antecedentes penales no implica *per se que* el interesado haya observado buena conducta, es decir, no cabe automáticamente integrar el concepto jurídico indeterminado de «buena conducta cívica» con la ausencia de antecedentes penales. Ya en la STS de 16 de marzo de 1999 antes citada se decía que al exigirse buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española para la concesión de la nacionalidad por residencia, se estaban estableciendo unos requisitos adicionales pues no basta con la mera observancia de una conducta que no haya transgredido normas penales o administrativas sancionadoras.

Esa exigencia viene impuesta por el ordenamiento jurídico atendiendo al carácter excepcional que supone el reconocimiento de la nacionalidad por residencia –de lo que se deduce que los elementos impositivos de su otorgamiento no deban ser apreciados restrictivamente– y, por tanto, comprende aspectos que trascienden a los de orden penal; esa buena conducta debe valorarse atendiendo a la conducta del solicitante durante un largo periodo de tiempo y permanencia en España, de ahí

que no pueda identificarse sin más con la ausencia de antecedentes penales o policiales lo que nos lleva a la necesidad de integrar ese elemento con la conducta general del interesado y con la entidad de los hechos que motivaron la condena.

En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 3^a, de 27 de abril de 2001, declara que a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos y Culturales (1966) y de la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (cf. SsTS de 12 de mayo de 1997 y 2 de junio de 1998), la simple existencia o inexistencia de antecedentes penales no es suficiente para estimar la concurrencia o no de este requisito, salvo que se refiera a infracciones que *per se* revelen de mala conducta. Además «...hay que valorar su alejamiento o cercanía temporal en función del razonable proceso de integración en la sociedad española, así como el carácter y circunstancias de la conducta que haya podido dar lugar a la condena penal, como reveladora no sólo del incumplimiento del deber de observancia de los deberes constitucionales y de respeto a los derechos constitucionales, sino también de la falta en mayor o menor grado de la integración en la sociedad española legalmente exigida».

En ese caso la Resolución administrativa denegatoria se fundaba en que la existencia de denuncias simultáneas entre el recurrente y su esposa, que dieron lugar a diligencias penales tramitadas por sendos Juzgados de Instrucción que concluyeron con un Auto de archivo y una sentencia absolutoria de la esposa al no haber sido presentada acusación; sin embargo, frente a esto constaba que el recurrente, que residía legalmente en España desde 1982, dominaba el idioma y trabajaba en nuestro país donde cumple sus obligaciones fiscales y donde se encuentra el núcleo de sus relaciones familiares y profesionales. Por estas razones la Audiencia aplicó la jurisprudencia según la pese a la existencia de una denuncia –que no dio lugar a la continuidad de procedimiento penal y que fue sobreseído al ser retirada la denuncia, como resulta de la prueba que se practicó– impide considerarla como equivalente a la inexistencia de buena conducta y así al ser éste el único fundamento de la resolución denegatoria es por lo que estimó el recurso.

Por su parte la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 3^a, de 27 de febrero de 2001, resolvió el caso de un recurrente que si bien reunía y cumplía los requisitos necesarios para adquirir la nacionalidad, se entendió por la Administración que no obstante no procedía su concesión por no haber justificado suficientemente buena conducta cívica, ya que fue condenado por un delito de utilización ilegítima de vehículos de motor ajeno, condena de la que derivan unos antecedentes penales ya cancelados. Sin embargo entiende la Audiencia que al valorar esa cancelación

debe partirse de los hechos que dieron lugar a la condena penal y que fueron el intento de utilización de un coche por el recurrente y otros dos sujetos, sin que ni siquiera consiguieran arrancarle, pues el vehículo estaba averiado, por lo que el delito por el que fue condenado el recurrente, en sentencia de conformidad, lo fue en grado de frustración, imponiéndosele pena de multa.

Conforme a tales antecedentes la Audiencia estimó que procedía otorgarle la nacionalidad pues en el expediente consta que el recurrente cumple con todos los demás requisitos exigidos, haciéndose constar en el preceptivo informe propuesta de Encargado del Registro Civil que aparece acreditada la buena conducta del recurrente, así como «su conocimiento del idioma y su plena adaptación a la cultura, modo de vida y costumbres de la sociedad española», informe emitido previo dictamen favorable del Ministerio Fiscal.

Otro caso es el de la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección. 3^a, de 6 de febrero de 2001. Se enjuiciaba la negativa a otorgar la nacionalidad por residencia por no haberse justificación suficiente de buena conducta cívica al haber sido condenado en el año 1995. Se trataba de un marroquí, residente en Cádiz, dedicado a la compraventa de automóviles. Fue condenado por un delito contra la seguridad del tráfico a la pena de multa y privación del permiso de conducir por tiempo de seis meses tras obligarle una patrulla de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil a detenerse y requerirle para que se sometiese a una prueba de alcoholemia.

Al haberse solicitado la nacionalidad en 1997 y resuelto el expediente cuatro años después de la sentencia (cumplida en su día la pena impuesta por la misma), atendidas la entidad de los hechos por los que fue condenado y el tiempo transcurrido desde los mismos sin constar antecedentes posteriores, careciendo el interesado de antecedentes penales, es por lo que se entiende procedente estimar la demanda.

D. Juicio de proporcionalidad

A veces se ha invocado el principio de proporcionalidad en esta materia, sin embargo el Tribunal Supremo lo rechaza –STS de 26 de septiembre de 2000– pues se trajo a colación ese principio como si el acto denegatorio de la nacionalidad tuviere alguna connotación sancionadora o debiera aplicarse el criterio de aplicación restrictiva del derecho sancionador, en el que está vedada la interpretación extensiva o analógica. El Supremo rechaza tal idea toda vez que no cabe someter «a la disciplina del derecho sancionador la apreciación de un requisito exigido por la Ley para la concesión de la nacionalidad española respecto del cual la condena penal únicamente opera como índice revelador de que una persona no puede ser calificada como de buena conducta cívica por haber incu-

ruido en infracción grave de los deberes impuestos a los ciudadanos». Este criterio en cuanto tal es acertado, si bien como ahora se verá, no cabe prescindir de ese principio a la hora de ponderar las circunstancias enervantes del artículo 21. 1 en relación a las del artículo 22.4.

E. ¿En qué consiste, por tanto, la «buena conducta cívica»

Conforme a lo expuesto, el concepto buena conducta cívica se integra por la apreciación singular del interés público conforme a unos criterios preferentemente políticos (cf. STS de 8 de febrero de 1999) marcados explícitamente por el legislador en el artículo 21.1. Al ser la nacionalidad el sustrato y fundamento necesario para el pleno ejercicio en España de los derechos políticos, cabe exigir al solicitante 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. Es aquí donde cobra de nuevo relieve la llamada que se ha hecho al principio de soberanía que se da cita en el ejercicio de esta potestad.

De esta forma dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2000, que no cabe apelar a un concepto abstracto de buena conducta como sinónimo de comportamiento general del interesado en sus relaciones sociales o jurídicas, buena conducta en abstracto cuya inobservancia genere por sí misma consecuencias jurídicas gravosas. Sí puede, por el contrario, apelarse a la buena conducta en sentido concreto y referida a su conducta singular y jurídicamente debida y contrastada con el interés público protegido por la norma que impone dicho requisito, siempre que la exigencia de buena conducta guarde una directa y razonable relación con la finalidad perseguida por la norma o con las consecuencias jurídicas concretas que se deriven de su incumplimiento. Es aquí donde, entiendo, cabe apreciar un juicio de proporcionalidad con las circunstancias que enervarían la pertinencia de la solicitud (artículo 21.1) y con la idea subyacente en el artículo 22.4 de buena conducta e integración.

Sigue diciendo esa Sentencia que cuando la norma añade el adjetivo «cívica», permite integrar el contenido de ese concepto jurídico indeterminado, desde la primera de dichas perspectivas, pues confirma su referencia al cumplimiento de los deberes impuestos por la Constitución a los ciudadanos. Por su parte, el fin de la norma que establece este requisito, que expresamente es el de reservar la concesión de la nacionalidad por residencia a quienes hayan acreditado un grado suficiente de integración en la sociedad española, cierra, desde la segunda de las perspectivas analizadas, el abanico de instrumentos conceptuales útiles para la adecuada interpretación.

¿Cómo se integran esos planos normativos? En otro caso (cf. Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4^a, de 8 de marzo de 2000) el demandante, en ese momento de cincuenta y dos años, casado con una marroquí y padre de cuatro hijos, había sido condenado en 1985 a seis meses y un día de prisión menor por un delito de robo con violencia e intimidación y detenido en 1993 por un delito de tráfico de drogas, si bien fue puesto en libertad por el juez. Consta también que desde febrero de 1981 había tenido sucesivos permisos de residencia y trabajo sin que se haya incoado expediente sancionador al amparo de las anteriores normas de extranjería (Decreto 522/1974 y LO 7/1985, de 1 de julio) y goza ese solicitante de una pensión a raíz de un accidente. También constaba en el Expediente que el Encargado del Registro dictó Auto con propuesta favorable. Conforme a tales datos, en ese caso se desestimó la demanda pues «la integración que hizo la Administración de la acreditación de la buena conducta del interesado, se ajusta a los fines de la norma aplicada y a los fines de la potestad ejercitada, máxime si se tiene presente que siendo la solicitud de nacionalidad de 1995, los diez años arrancan desde la condena penal y es posterior pero dentro de ese plazo decenal cuando obtiene la remisión de la condena y la cancelación de los antecedentes penales».

En otro caso la solicitud del recurrente era de 1994, y del Expediente tramitado en el Registro Civil sólo se deducen antecedentes favorables: casado con una española, ha obtenido permisos de residencia, conoce el español, no ha sido objeto de expediente de sanción por razón ni de la LO 7/85 ni RD 7866/92; el informe del CESID no es desfavorable y el motivo invocado por la Administración para denegarle la nacionalidad consistió en que había sido condenado por una falta de lesiones a raíz de una discusión con un compatriota por un asunto de dinero; pues bien, conforme a tales antecedentes se estimó su demanda pues la condena en Juicio de Faltas no es determinante de mala conducta (cf. Sentencia de 19 de noviembre de 1993, confirmada por la STS, Sala 3^a, Sección 6^a de 2 de junio de 1998), y en ese caso vino motivada por un hecho aislado y muy posterior a la solicitud.

La condena penal por un delito contra la salud pública se ha entendido a estos efectos como un hecho especialmente relevante. Así en la ya citada STS, Sala 3^a, Sección 6^a de 26 de septiembre de 2000, se confirma en casación la sentencia de la Audiencia Nacional que denegó la solicitud de nacionalidad al atribuir especial importancia a la condena penal, de forma que la gravedad de la conducta fue suficiente para no integrar el requisito de la buena conducta cívica. Se dice además que desde la STC 114/1987, el deber de observar buena conducta, de cuyo incumplimiento derivan determinadas consecuencias jurídicas desfavorables, supone que el ordenamiento puede anudar legítimamente en ciertos supuestos deter-

minadas consecuencias gravosas al incumplimiento de deberes jurídicos explícitos de trascendencia pública cuando así lo exija razonablemente el interés público que con ello pretende protegerse, con independencia de las consecuencias sancionadoras que se deriven de la comisión de hechos o la omisión de deberes concretos, tipificados como infracciones.

En ese caso entiende el TS que la gravedad de la infracción cometida es suficiente para contrarrestar otros posibles factores de conducta que pudieran considerarse favorables a la apreciación de una integración en la sociedad española, por sí misma insuficiente para neutralizar estas apreciaciones.

Frente a estas conclusiones, el recurrente alegó que no podía imponerse a una condena penal unos efectos no previstos por la norma punitiva, lo que sería una consecuencia desproporcionada y contraria al principio de igualdad, especialmente si se ha reinsertado y obtenido la rehabilitación. Frente a tales alegatos el Tribunal Supremo declara, por un lado, que la denegación de la nacionalidad no constituye una consecuencia punitiva derivada de la comisión del delito, sino que integra una consecuencia ajena al ámbito de lo penal, en la medida en que dicha condena revela la existencia de conductas vulneradoras de los deberes cívicos. En definitiva se trataría de anudar una legítima consecuencia desfavorable impuesta por el ordenamiento en razón del interés público por razón del incumplimiento de los deberes cívicos que la comisión de la infracción revela.

Siguiendo con el casuismo y, en concreto, con la invocación al principio de proporcionalidad, en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4^a, de 15 de marzo de 2000, se confirma el acto denegatorio por entender que «a los estrictos efectos de la norma aplicada (artículo 22.4) es relevante que el actor entre junio de 1991 y marzo de 1994 haya estado involucrado en actuaciones policiales por delitos contra la salud pública. Es cierto que ninguna condena se ha seguido por tales hechos, pero tampoco hay noticia de la razón de los sobreseimientos o de la absolución a lo que se añade la proximidad en el tiempo de esas detenciones y la homogeneidad de los hechos que las motivaron, lo que lleva a la Sala ha entender razonable el acto impugnado por no ser desproporcionada la valoración que hace de la conducta del actor durante su vida en la sociedad española a los efectos de integrar los requisitos normativos del artículo 22.4 del Código Civil». Esta misma idea de proporcionalidad es aplicada por otra Sentencia de la misma Sala y Sección de la misma fecha, sobre la base de la realidad de una peticionaria «conflictiva» involucrada entre 1991 y 1995 –la solicitud era de 1994– en diligencias policiales por riñas, insultos y amenazas.

F. Su relación con el artículo 21.1

a) *La llamada al orden público e interés nacional*

Ya se ha hecho referencia a este precepto en relación al juicio de proporcionalidad y a la carga de la prueba en el procedimiento administrativo y, en su caso, en el judicial. En otro orden de cosas, la jurisprudencia advierte que la potestad del Ministro de Justicia para denegar la nacionalidad por razones de orden público o interés nacional, es ajena a la necesidad de que se cumpla el requisito de buena conducta cívica exigido por el artículo 22.4. Así las razones del artículo 21.1 tienen relación con circunstancias de orden general que trascienden la esfera personal del solicitante y su concurrencia permite a la Administración denegar la nacionalidad, de forma que la ausencia de razones de orden público o interés nacional no equivale necesariamente a que se hayan cumplido y justificado los requisitos exigibles ex artículo 22.4.

b) *El círculo de relaciones y amistades a los efectos del artículo 21.1: los informes del CESID*

Es frecuente la llamada por la Administración «*al círculo de relaciones y las actividades del peticionario*» como circunstancia impositiva de la solicitud y forma de integración del artículo 21.1. La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1997 ha declarado que la Administración no ejercita para esto una potestad discrecional que le permita decidir con libertad y renunciar a la única solución para el caso; se trata, por tanto, de la integración de los conceptos indeterminados del artículo 21.1; el problema surge cuando esa integración se hace sobre la base de otros conceptos también indeterminados pero ya de elaboración administrativa, máxime si no hay base fáctica que permita vislumbrar en qué consisten ese círculo de relaciones o cuales son esas actividades.

Se parte, por tanto, de unos conceptos jurídicos indeterminados (orden público o interés nacional) normativos que obligan a la única interpretación acorde con la finalidad de la norma, atendidas las circunstancias reales del caso, lo que implica la carga de la motivación o razonamiento (artículo 21,1). De esta forma si el extranjero reúne las condiciones objetivas previstas por dicha norma, será la auténtica y verdadera concurrencia de tales motivos de orden público o de interés nacional lo que determinará su denegación.

Cuando se basa la denegación en los informes del Centro Superior de Información de la Defensa (hoy Centro Nacional de Inteligencia), calificados de reservados en virtud de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales y se invoca el «*círculo de relaciones y las actividades del peticionario*», la Audiencia Nacional (cf. Sentencia, Sección 4ª, de 9 de febrero de 2000) exige al demandante una mayor diligencia probatoria.

De esta forma ha desestimado demandas si, pese a haber indicios para integrar esos motivos de denegación, el actor se limita, por ejemplo, a señalar que reúne los requisitos de los artículos 21 y 22 del Código Civil, a resaltar su arraigo, la condición de nacionales que ostentan su cónyuge e hijos, o los informes favorables de la Delegación del Gobierno, del Juez Encargado del Registro Civil y del Ministerio Fiscal o que su círculo de relaciones es básicamente familiar, su condición de nacional de un país iberoamericano, la carencia de antecedentes penales, su dedicación al estudio o la posesión de recursos suficientes para su sostenimiento, alegatos sobre los que no se articula prueba para desvirtuar los hechos constitutivos o determinantes del acto impugnado.

En todo caso el problema que suscitan esos informes se centra en que, de ordinario y por su carácter reservado, no figuran en el Expediente o, de figurar, la motivación del acto denegatorio dictado a tenor del artículo 21.1, se salda con expresiones genéricas como esa llamada al círculo de relaciones o amistades. Añádase a esto que la Ley 9/68 expresamente dice que la clasificación de secreto o reservado «no impedirá el exacto cumplimiento de los trámites de audiencia (ni) alegaciones» (artículo 14) –de lo que se deduce que esos trámites deben ser reconocibles y posibles– pero, a su vez, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa señala que no formarán parte del expediente remitido por la Administración los documentos clasificados como secretos (artículo 48.6).

Ante este panorama se sigue el criterio de que el carácter clasificado de esos informes no es cuestionado, ni tampoco sus consecuencias jurídicas en relación al artículo 24. 1 de la Constitución; ahora bien, esto no excluye que la Administración base su decisión en circunstancias ciertas y reales. Ante la negativa a desclasificarlos o remitirlos, amparada en la Ley 9/68, la Sala opta por atender al resto de los antecedentes que obran en el Expediente, a los datos objetivos que se deduzcan de la vida del peticionario, a la concurrencia de los requisitos reglados y a la actividad probatoria de la actora sobre su buena conducta o su círculo de relaciones (cf. la ya citada Sentencia, Sección 4ª, de 9 de febrero de 2000).

De esta manera ha habido casos en los que se concreta más, como es el supuesto de que se proclama la vinculación del interesado a los servicios de inteligencia de su país de origen o a ciertos intereses de ese país (vgr. Sentencia Audiencia Nacional, Sección 4ª, de 11 de febrero de 1998), lo que se ha entendido implica trasladar al interesado una carga de probar que va más allá de la mera justificación de los elementos del artículo 22 del Código Civil.

Si el contenido de esos informes no se explicita, esto no significa que, por definición, la demanda deba desestimarse. Puede ocurrir, por tanto, que en el Expediente conste la concurrencia de los elementos objetivos y reglados que son favorables –residencia legal, ausencia de antecedentes

penales, propuesta favorable del encargado del Registro Civil-, pero aún cuando no se expliciten los motivos de la denegación por el carácter reservado del informe del CESID, lo cierto es que si no hay ni en el expediente ni en autos un elemento objetivo que –sin indagarlo– en sí de pie y haga atendible la negativa de la Administración, no hay base para argumentar en sentencia la improcedencia en Derecho de la pretensión.

En la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª de 7 de octubre de 2000, se confirmó en casación la sentencia que estimaba el recurso contra la denegación de la nacionalidad sobre la base de dos informes, uno de la Policía y otro del CESID. El del Centro fue reclamado por la Sala y nunca llegó a remitirse, lo que no impide esa estimación pues el Tribunal resuelve sobre la base de los antecedentes que obran en el Expediente administrativo. Así en esos antecedentes había unos a los que el Tribunal *a quo* no concedió trascendencia alguna al referirse a la averiguación de domicilio y haber sido denunciado por lesiones en un Juzgado Municipal, hechos ocurridos diecisiete años antes de la solicitud de la nacionalidad española. De esta forma el Tribunal *a quo* entendió que tales circunstancias no desvirtúan la buena conducta cívica, acreditada por el demandante mediante la abundante prueba documental obrante en el expediente administrativo y los documentos incorporados al proceso así como por las declaraciones testificales emitidas durante el periodo probatorio.

En la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 13 de mayo de 1999 se confirma la sentencia de instancia, confirmatoria a su vez de la pretensión del recurrente. Se dijo que ni el informe del Encargado del Registro Civil ni el del Fiscal son vinculantes y que el informe del Ministerio del Interior es preceptivo, pero que el CESID no se integra en el Ministerio del Interior sino en el de Defensa. Además y desde la perspectiva del recurso de casación, el Supremo deja constancia de que la Sala *a quo* valoró las pruebas a la vista de la contradicción entre los informes del Gobierno Civil y del Ayuntamiento, sobre residencia y conducta, con los de la Dirección General de la Policía y CESID, y estimó más justificados los primeros informes por su motivación y razón de conocimiento directo, sin que en los hechos alegados por el CESID exista constancia de que sobre los mismos se formulase la correspondiente denuncia ni ante la policía ni ante las autoridades judiciales.

En otro supuesto (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, de 12 de junio de 2001), el informe del CESID se limitó a apuntar como motivo impeditivo de la solicitud que «el interesado “ha estado en prisión en varias ocasiones hace algunos años”», lo que no se tuvo en cuenta no sólo por la rehabilitación de los antecedentes, sino por su contradicción con otros informes policiales obrantes en el Expediente que negaban tal aserto. Pero en otro caso la situación es a la inversa (Senten-

cia de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, de 27 de marzo de 2001): los informes policiales son desfavorables pero no así los del CESID, dándose en ese caso prioridad a los del Centro.

3. Segundo concepto indeterminado: el requisito de la integración

A la hora de acreditar esa integración en la sociedad española, es admisible que se integre ese concepto jurídico indeterminado sobre la base de que el interesado acredite que conoce de forma aceptable el idioma español. Se trata, por tanto, de tomar el idioma español como signo o muestra de identificación con la sociedad de la que desea formar parte al adquirir la nacionalidad. La base de la exigencia de tal requisito estaría en el artículo 3.1 de la Constitución, pues el conocimiento del idioma castellano es obligatorio para todos los españoles, luego también para los que quieren serlo.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, de 18 de septiembre de 2001, enjuició un caso en el que constaban en el expediente administrativo dos actas del Registro Civil de Fuengirola, una de 1994 en la que se hace constar que la compareciente habla correctamente el castellano y está perfectamente adaptada a la cultura y estilo de vida españoles, y otra de 1996, en la que se hace constar que habla mal el castellano, no comprende muchas de las preguntas y en ocasiones tampoco se le entiende lo que dice. La interesada era ama de casa y dependía económicamente de su marido, de nacionalidad española y perceptor de una pensión de invalidez, habiéndose aportado certificado expedido por la Asociación Málaga Acoge acreditativo de que la interesada estaba inscrita y recibía clases de español desde enero de 1998, los días martes y jueves de 18 h. a 20 h., realizando esta actividad dentro del Programa de Lengua y Cultura. Sobre esta base, la sentencia estimó el recurso por deducirse de las circunstancias concurrentes la existencia de suficiente grado de integración en la sociedad española, concepto distinto de la posesión de determinado nivel de instrucción.

En otra sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, de 10 abril de 2001, se hace constar que en el Expediente consta un certificado del padrón de habitantes de Melilla conforme al cual el recurrente figuraba empadronado desde 1973; hay además un informe de la Policía según el cual el interesado tenía residencia legal desde 1986 y en la comparecencia ante el Encargado del Registro Civil de Melilla se dejó constancia de que habla castellano y que se considera adaptado a la cultura y estilo de vida españolas. En otra comparecencia ante el Encargado del Registro Civil, practicada a instancia de la Dirección General de los Registros con el fin de apreciar el grado de integración del recurrente en las costumbres españolas, se concluyó por el propio Encargado que el recurrente en-

tiende y se expresa correctamente el idioma castellano y se encuentra integrado en la sociedad española, no encontrándose vinculado a las costumbres de su país, sino a las de su religión, que es la musulmana.

Pues bien, sobre esta base de hecho, la Sentencia lo valora y llega a la conclusión de que el recurrente tiene el suficiente grado de integración en la sociedad española, por lo que anula la resolución recurrida.

En otra sentencia, también de la Audiencia Nacional, Sección 3ª y de 20 de marzo de 2001, se ventilaba un supuesto en el que se tuvo por probado mediante la testifical y documental que el interesado habla y entiende el español y asimismo que asiste a un curso de alfabetización en el idioma español en un Centro de Adultos, razón por la que estima el recurso.

Siguiendo con la casuística, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4ª, de 28 de junio de 2000, estimaba el recurso con base en la siguiente prueba deducible del Expediente administrativo. De un lado, dos Actas de audiencia levantadas por el Encargado del Registro Civil en las que indica con toda claridad que la allí recurrente está perfectamente integrada en la sociedad española, y que conoce y se expresa en la lengua castellana. Junto a los antecedentes administrativos, en fase de prueba se aportó un certificado de escolaridad de la recurrente y un Informe del Ministerio de Educación en el que consta que para obtener dicho certificado son precisos unos conocimientos mínimos como son, entre otros, la comprensión de textos escritos en castellano, el uso del diccionario, conocimientos gramaticales y una redacción escrita. Además, el certificado de escolaridad era de fecha anterior a la solicitud de la nacionalidad española por lo que el requisito controvertido concurría antes de la solicitud.

Todos estos antecedentes fueron bastantes para desvirtuar el contenido del Informe Policial que obraba en el expediente administrativo contrario a las pretensiones de la actora.

Sin embargo, en la ya citada Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4ª, de 11 de febrero de 1998, la Sala juzgó un acto denegatorio en el que la Administración advirtió la falta de integración sobre la base de un informe del CESID que decía que «Ahmed no está adaptado a nuestras formas de vida y costumbres, habiéndose detectado su colaboración con los servicios de Inteligencia marroquíes y su vinculación a la cultura e intereses de ese país». En ese caso la Sala tenía duda acerca de la concurrencia de los requisitos reglados de residencia legal en España, lo que había motivado una diligencia para mejor proveer. Sin embargo, ante ese informe en el que se mezclan razones de orden público e interés nacional –ahí esta la llamada a los servicios de inteligencia más a los intereses marroquíes– y la falta de integración, se opta por entender que la Administración ha acreditado las causas que impiden el otorgamiento de la nacionalidad. 