



Roj: **STS 4221/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4221**

Id Cendoj: **28079130052022100184**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **03/11/2022**

Nº de Recurso: **4123/2021**

Nº de Resolución: **1428/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3261/2020,**
ATS 6588/2022,
STS 4221/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.428/2022

Fecha de sentencia: 03/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4123/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/10/2022

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4123/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1428/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 3 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4123/2021, interpuesto por D. Arsenio , representado por la procuradora D.^a Ana Isabel Lobera Argüelles, bajo la dirección letrada de D. José María Fernández Hermida, contra la sentencia de fecha 26 de octubre de 2020, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 434/2018.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de D. Arsenio interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 24 de marzo de 2014, confirma en reposición el 5 de junio de 2017, del Director General de los Registros y del Notariado -por delegación del Ministro de Justicia- que denegó la solicitud de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia.

SEGUNDO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia en fecha 26 de abril de 2020, cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Arsenio contra la resolución de 5 de junio de 2017, que en reposición confirmó la denegación de la nacionalidad por acuerdo del Director General de los Registros y del Notariado por delegación del Ministro de Justicia, con expresa condena en costas que no podrán exceder de 1.500 euros."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de D. Arsenio , el cual se tuvo por preparado en auto de fecha 28 de mayo de 2021 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

CUARTO.- La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de fecha 20 de abril de 2022 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] si el padecimiento de una enfermedad mental crónica -en este caso, esquizofrenia paranoide, que incluso ha dado lugar a la declaración de incapacidad laboral absoluta por el orden jurisdiccional social-, puede justificar que se prescinda de conductas realizadas bajo los efectos de dicha enfermedad a la hora de valorar la buena conducta cívica requerida por el artículo 22.4 del Código Civil, a efectos de conceder la nacionalidad por residencia."

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como norma jurídica que debería ser objeto de interpretación: "[...] el artículo 22.4 del Código Civil."

QUINTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 18 de mayo de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que:

"[...] 1º.- Acuerde estimar íntegramente el recurso de casación, anular la sentencia recurrida, dictada por la Sección nº 6 de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 26 de octubre de 2.020, en el Recurso nº 0000434/2018 y estimar en su totalidad el recurso contencioso-administrativo formulado en la instancia, declarando que las resoluciones administrativas impugnadas son contrarias a derecho, por lo que deben anularse también y declarar el derecho de D. Arsenio a que le sea reconocida la nacionalidad española por residencia, condenando a la Administración a la concesión de la nacionalidad al solicitante, con imposición de las costas de la instancia a la Administración demandada."

2º.- Condenar a la Administración demandada, además, al pago de las costas generadas por este recurso de casación."



SEXTO.- Por providencia de 2 de junio de 2022 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, lo que así hizo el Abogado del Estado en escrito presentado el 10 de junio siguiente, en el que, tras las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, terminó suplicando que: "[...] por presentado este escrito de oposición al recurso de casación, lo admita y tras la tramitación pertinente dicte sentencia desestimatoria del recurso, confirmando la sentencia recurrida y fijando la doctrina que resulta de dicha desestimación."

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de fecha 8 de julio de 2022 se señaló para votación y fallo de este recurso el día 11 de octubre de 2022, que se desarrolló en sucesivas sesiones y finalizó el 25 de octubre.

NOVENO.- Asume la ponencia el Excmo. Sr. D. Fernando Román García en sustitución de la Excmo. Sra. D.ª Inés Huerta Garitano que, discrepando del criterio mayoritario, formula voto particular.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de impugnación en este recurso.

D. Arsenio impugna en este recurso de casación la sentencia dictada el 26 de octubre de 2020 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Esa sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 434/2018 interpuesto por el Sr. Arsenio contra la resolución de 5 de junio de 2017, dictada por el Director General de los Registros y del Notariado por delegación del Ministro de Justicia, que confirmó en reposición la de 24 de marzo de 2014 que, a su vez, había denegado al Sr. Arsenio su solicitud de concesión de nacionalidad española por residencia por no haber acreditado el requisito de buena conducta cívica exigido en el artículo 22.4 del Código Civil.

SEGUNDO.- Los razonamientos de la sentencia impugnada.

En su sentencia, la Sala de instancia identifica en primer lugar -en su Fundamento Primero- el objeto del recurso contencioso-administrativo, describiendo lo acontecido en sede administrativa; a continuación, en el Fundamento Segundo resume las alegaciones vertidas por las partes en sus respectivos escritos; y, después, en su Fundamento Tercero, se refiere al tratamiento jurisprudencial del alcance del requisito de la buena conducta cívica en los siguientes términos:

" TERCERO.- Sobre el alcance del requisito de la buena conducta cívica a que se refiere el mencionado precepto se ha pronunciado, en efecto, el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, y así en la de 12 de febrero de 2010, recurso núm. 1076/2007 , que aborda la incidencia que sobre la valoración de dicho requisito ha de tener la comisión de hechos delictivos en fechas próximas a la petición de nacionalidad, lo que, como veremos, ha sucedido aquí.

La buena conducta cívica del artículo 22.4 del Código Civil constituye un concepto jurídico indeterminado, por lo que la Administración debe verificar si concurre o no: si la respuesta es afirmativa, debe conceder la nacionalidad española; si la respuesta es negativa, debe denegarla. No puede, por tanto, fundar su decisión en consideraciones de oportunidad o conveniencia. Es igualmente doctrina jurisprudencial consolidada que el hecho de haber sido penalmente condenado no es, por sí solo, suficiente para tener por no acreditada la buena conducta cívica, de la misma manera, por cierto, que el hecho de carecer de antecedentes penales tampoco basta para tener dicho requisito por probado. Las actuaciones penales, con o sin condena, que hayan podido seguirse contra quien solicita la nacionalidad española por residencia son datos a tener en cuenta, junto con otros que puedan resultar relevantes, para valorar la actitud del solicitante desde el punto de vista del civismo. Por eso, la existencia o inexistencia de antecedentes penales no es decisiva: 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 art. 22.4 CC ; 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 (SsTS de 17 de marzo de 2009, recurso 8559/04 , y 26 de mayo de 2009, recurso 1970/05).

Como ha resumido la sentencia de esta Sala y Sección de 23 de marzo de 2009, recurso 3002/26 , en primer lugar la cancelación de antecedentes penales no es suficiente para dar por acreditado ese requisito de la buena conducta cívica; y en segundo lugar, la buena conducta cívica constituye un requisito adicional sobre la mera observancia de una conducta de no transgresión de las normas penales o administrativas sancionadoras, impuesto por el ordenamiento jurídico en razón del carácter excepcional que supone el reconocimiento de la



nacionalidad por residencia y, por ende, envuelve aspectos que trascienden los de orden penal y ha de ser valorada atendiendo a la conducta del solicitante durante un largo periodo de tiempo de permanencia en España, que no puede corresponderse sin más con la ausencia de antecedentes penales o policiales.

En definitiva, el civismo no consiste solo en no delinquir, sino en respetar unas pautas mínimas de respeto y solidaridad con respecto al resto de la sociedad (STS de 18 de junio de 2009, recurso 2915/05). De aquí que la Administración deba tener en cuenta todas las circunstancias que concurran en cada caso, haciendo una razonable valoración de conjunto de las mismas".

Y ya en su Fundamento Cuarto analiza las peculiares circunstancias concurrentes en el caso, concluyendo que la concesión de la nacionalidad solicitada resulta inviable, por lo que desestima el recurso tras razonar del siguiente modo:

" **CUARTO.-** *En el presente caso se dan unas circunstancias muy diferentes a la que habitualmente tiene que dar respuesta esta Sala cuando de valorar la buena conducta cívica se trata.*

Al parecer el recurrente sufre de una esquizofrenia paranoide diagnosticada y por la que le tratan en la sanidad pública de la Comunidad Autónoma de Madrid. Esta enfermedad fue la que dio lugar al reconocimiento de una pensión por incapacidad laboral absoluta reconocida por sentencia firme.

Cuestión diferente es la valoración de la buena conducta cívica a los efectos de tener o no por acreditado este requisito de cara la concesión de la nacionalidad.

Resulta también un hecho incontrovertido que el interesado en fechas coetáneas a la solicitud de la nacionalidad fue detenido por agente se la autoridad, sin que exista constancia de cual fue el motivo de la intervención, y que en que concluyo la intervención policial. Afirma la demanda que fue debido a su enfermedad, sin embargo, sobre esta afirmación no tenemos constancia.

Aunque así fuera, lo que pretende la demanda es que la Sala haga un juicio de imputabilidad de la conducta del actor, a los efectos de determinar si los hechos que revelan una conducta contraria a los postulados del artículo 22.4 puedo serle atribuida al demandante en términos de consciencia y voluntariedad. Y no podemos hacerlo.

No podemos valorar la capacidad de obrar de quien recurre cuando legalmente está en pleno uso de sus capacidades y no se ha instado o seguido un procedimiento de incapacitación contra su persona, que permitiera poner de manifiesto la no imputación de las conductas en los términos pretendidos por el escrito rector.

Sin que perdamos de referencia lo delicado de la situación que se nos somete al debate, la Sala no está en condiciones de hacer un juicio de imputabilidad de conductas cuando esa no es ni su competencia material, ni el objeto del litigio.

Por todo ello, y en estos momentos, resulta inviable la concesión de la nacionalidad española al no poderse apreciar la buena conducta cívica exigida por el tan reiterado artículo 22.4 del Código Civil ."

TERCERO.- El escrito de interposición.

I. Alega la parte actora, en primer lugar, la infracción del artículo 22.4 del Código Civil y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo interpreta, porque la resolución que se impugna fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de la norma de Derecho estatal en la que se fundamenta el fallo contradictorio con la doctrina del Tribunal Supremo.

Y señala al efecto -en esencia- que está acreditado que D. Arsenio reside en España desde 1991, que tiene suficiente grado de integración en la sociedad española a los efectos de su solicitud de concesión de nacionalidad española, que padece una enfermedad mental (esquizofrenia crónica) que es objeto de control por los servicios médicos del Sistema Público de Salud, que ha sido objeto de detención policial en cuatro ocasiones (tres muy antiguas y una de ellas coetánea a la solicitud de nacionalidad) y que carece de cualquier antecedente penal desfavorable.

Asimismo, sostiene que la sentencia impugnada infringe la doctrina establecida en la STS de 12 de noviembre de 2002 (Sala Tercera, Sección Sexta, recurso de casación nº 4857/1998), cuyo Fundamento Cuarto transcribe, y destaca la incidencia de una enfermedad crónica -como la que padece el recurrente- en la voluntariedad de la acción, que explica y justifica tal conducta, en términos de la consideración del respeto a las normas de convivencia cívica.

Invoca a estos efectos la sentencia firme -relativa al recurrente- dictada en 1998 por el Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid, ratificada por la Sala de lo Social del TSJ de Madrid y alega que " *entre las diversas causas que pudieron darse para la intervención policial objeto de examen (sin reproche penal posterior, como sabemos) hay siempre una (la esquizofrenia paranoide crónica diagnosticada desde 1.995, con la sintomatología referida*



de alteración conductual, percepción delirante de la realidad y alucinatoria, y manía persecutoria) que influyó necesariamente en la conducta observada, porque forma parte de la personalidad, "y es a ella a la que hay que atender con preferencia", viniendo obligado el juez a valorar esta realidad- es decir, si tales conductas disruptivas se realizan o no "bajo los efectos de la enfermedad"- en el marco de la imputabilidad cívica de estas conductas, a partir de las pruebas aportadas". Y, con base en ello, afirma que " si los servicios médico-psiquiátricos que vienen tratando al solicitante confirman que, en periodos puntuales de descompensación de la enfermedad, los síntomas de la esquizofrenia cursan con una alteración de la conducta, que a su vez viene condicionada por una percepción distorsionada de la realidad (trastorno mental grave y crónico, cuyo padecimiento está declarado en sentencia firme), creemos que la función calificadoradora del tribunal no debe obviar, en su valoración de la prueba, esta cuestión capital".

En este sentido, afirma que lo que es exigible a un enfermo mental cuya sintomatología puede afectar a terceras personas (precisamente por la alteración conductual que se produce en una crisis) es que busque ayuda, procure obtener el control médico de su enfermedad y persevere en el tratamiento psiquiátrico hasta conseguir su estabilización o curación; exigencias que cumple el actor desde 1995, como consta certificado por la institución que lo viene tratando. Por eso, concluye, el que la enfermedad no se manifieste nunca sintomatológicamente a través de conductas anómalas puntuales en fases agudas ni está en manos del enfermo, ni puede ser jurídicamente exigible en nuestra cultura por remisión a un estándar medio de conducta, asimilándolo a "mala conducta cívica".

A este respecto, destaca el testimonio de D. Celestino (obrante al folio 46 del expediente), trabajador social del Instituto psiquiátrico "José Germain" que, en relación con las detenciones sufridas por el recurrente, señala que "en situaciones puntuales de agudización de su cuadro psiquiátrico, y como consecuencia de episodios alucinatorios, el solicitante ha sido detenido, al presentar una conducta anómala. Sin embargo es lo cierto que en cuanto se ha acreditado su situación psiquiátrica y el control médico la propia policía ha puesto en libertad al recurrente, al revelarse la motivación clínica de su comportamiento, sin que se hayan instruido diligencias penales...".

En consecuencia, señala, las infracciones normativas que se imputan a la sentencia recurrida han sido relevantes y determinantes del sentido de su fallo, ya que la Sala de la Audiencia Nacional se inhibe de la valoración de la incidencia de la enfermedad en la vida, personalidad y conducta del solicitante, por las razones que expresa, y ello le lleva a no poder apreciar la buena conducta cívica exigida por el tan reiterado artículo 22.4 del Código Civil, cuando de la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo se infiere claramente que una enfermedad mental grave y persistente -de más de 27 años de evolución- supone un factor a tener en cuenta en la valoración global que debe realizarse para evaluar la buena conducta cívica, formando parte de todos los antecedentes, referencias y circunstancias que jalonan la vida en sociedad del solicitante. En el caso que nos ocupa, una esquizofrenia que interviene a la hora de adoptar determinadas actitudes que puedan considerarse "incívicas" para un ciudadano medio sano, pero no en el caso de un enfermo mental grave, que no es consciente del incivismo de las mismas en cuanto que viene afectado por una percepción delirante de la realidad. Factor que la Sala de instancia se resiste a valorar, arguyendo que al no estar el solicitante incapacitado civilmente no puede tener en cuenta su enfermedad mental para la inimputabilidad de su responsabilidad, aun cuando no se le ha condenado penalmente por ninguna de sus detenciones.

De otra parte, la Sala "a quo" no tiene en cuenta la doctrina del TS que establece que el mero hecho de tener antecedentes penales o policiales no supone por sí sola la mala conducta cívica, pudiendo contrarrestarse con elementos positivos que sean probados por el solicitante, como resulta en el caso que nos ocupa, pues en el expediente administrativo obra documentación que acredita la condición de enfermo del solicitante, enfermedad institucionalizada y controlada por los servicios médicos de salud mental, además de haber informado favorablemente en el expediente tanto la Magistrada encargada del Registro Civil como el Ministerio Fiscal, basándose, además de en la documental aportada, en las intervenciones como testigos en la prueba testifical obrante en el expediente, del Trabajador Social y la Educadora Social del propio Instituto Público que le acoge y le trata, los cuales informaron asimismo favorablemente para la concesión de la nacionalidad al solicitante.

II. En segundo lugar, la parte actora alega infracción del artículo 22.4 del Código Civil y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo interpreta, al sentar la Audiencia Nacional una doctrina sobre dicha norma que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales.

Y señala al efecto que, dado que ni en la vía administrativa ni en la instancia judicial se ha considerado la enfermedad mental, sus efectos sobre la conducta y la institucionalización en una unidad psiquiátrica como elementos a valorar, inhibiéndose la Sala "a quo" de la realización del juicio de imputabilidad social o cívica, y de ponderación de las circunstancias en relación con los episodios de detención policial, por las razones que expone (aun cuando se reconoce "lo delicado de la situación que se nos somete a debate"), se sienta una



doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, infringiendo lo dispuesto en el artículo 22.4 CC y la jurisprudencia que lo interpreta.

III. Asimismo, alega que se ha producido una infracción del artículo 22.4 del Código Civil y de la jurisprudencia que lo interpreta, al sentar una doctrina que afecta a un gran número de situaciones, bien por sí misma o por trascender del caso objeto del proceso, precisando que la interpretación de la Audiencia Nacional tiene un alcance general, por cuanto afecta potencialmente a un amplio número de personas que solicitan o puedan solicitar la nacionalidad española y padecen enfermedades mentales graves y persistentes, que reciben precisamente por ello ayuda pública especializada e institucionalizada.

Finaliza su escrito de interposición la parte actora solicitando la estimación del recurso y que se declare que las resoluciones administrativas impugnadas son contrarias a derecho, anulándolas y declarando el derecho de D. Arsenio a que le sea reconocida la nacionalidad española por residencia, con imposición de costas a la Administración demandada.

CUARTO.- El escrito de oposición.

La Abogacía del Estado, en el escrito de oposición presentado en representación de la Administración demandada, se opone a las pretensiones de la parte actora y alega -en síntesis- la plena corrección jurídica de la sentencia impugnada.

Alega al respecto que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.4 del CC, el solicitante de la concesión de la nacionalidad española es quien debe justificar el suficiente grado de integración. Esta justificación tiene un carácter esencial, en la medida en que la concesión de la nacionalidad española supone el otorgamiento de un status jurídico y de unos derechos, sin que baste la simple estancia en territorio español, pues es necesario acreditar, de una manera particular, la integración real y efectiva del solicitante en las costumbres y forma de vida españolas.

Esta acreditación debe realizarse en el expediente regulado conforme a la legislación del Registro Civil, pudiendo el solicitante aportar cualquier medio de prueba admitido en Derecho, si bien el encargado está obligado a oír al solicitante especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles. De lo que resulta que la audiencia personal al solicitante se configura como un medio imprescindible, prácticamente exclusivo, para comprobar la concurrencia del requisito de integración.

Y tras recordar la doctrina establecida en relación con el requisito de la buena conducta cívica en la STS nº 395/2022, de 29 marzo (RC 3993/2021), concluye la parte demandada su escrito de oposición solicitando se dicte sentencia desestimatoria del recurso, confirmando la sentencia recurrida y fijando la doctrina que resulta de dicha desestimación.

QUINTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional suscitada en este recurso.

Conforme al auto de admisión dictado por la Sección Primera de esta Sala en fecha 20 de abril de 2022, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar "si el padecimiento de una enfermedad mental crónica -en este caso, esquizofrenia paranoide, que incluso ha dado lugar a la declaración de incapacidad laboral absoluta por el orden jurisdiccional social-, puede justificar que se prescinda de conductas realizadas bajo los efectos de dicha enfermedad a la hora de valorar la buena conducta cívica requerida por el artículo 22.4 del Código Civil, a efectos de conceder la nacionalidad por residencia".

Recuerda con acierto la Sala de instancia en su sentencia, con cita de la STS de 12 de febrero de 2010 (RC 1076/2007), que el requisito de la buena conducta cívica del artículo 22.4 CC constituye un concepto jurídico indeterminado, por lo que la Administración debe verificar si concurre o no: si la respuesta es afirmativa, debe conceder la nacionalidad española; si la respuesta es negativa, debe denegarla. No puede, por tanto, fundar su decisión en consideraciones de oportunidad o conveniencia. Y es igualmente doctrina jurisprudencial consolidada que el hecho de haber sido penalmente condenado no es, por sí solo, suficiente para tener por no acreditada la buena conducta cívica, de la misma manera, por cierto, que el hecho de carecer de antecedentes penales tampoco basta para tener dicho requisito por probado. Las actuaciones penales, con o sin condena, que hayan podido seguirse contra quien solicita la nacionalidad española por residencia son datos a tener en cuenta, junto con otros que puedan resultar relevantes, para valorar la actitud del solicitante desde el punto de vista del civismo. Por eso, la existencia o inexistencia de antecedentes penales no es decisiva: 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 CC; 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 otra parte, conviene recordar que en la STS nº 1.211/2021, de 6 de octubre (RC 2113/2020) -entre otras muchas- hemos dicho que ésta es una cuestión eminentemente casuística, en la que la determinación de la concurrencia del requisito de buena conducta cívica dependerá, lógicamente, de las peculiares circunstancias que en cada supuesto concurren. Ahora bien, también hemos dicho que ello no impide que podamos afirmar con carácter general que, en todos y cada uno de los casos, para alcanzar esa conclusión, además de valorar los datos que formalmente estén incorporados al expediente, habrá que evaluar, de manera rigurosa, hasta qué punto resulta compatible el interés particular del solicitante, que pretende adquirir la nacionalidad española, con el interés general, que exige que solo puedan acceder a nuestra nacionalidad aquellos extranjeros que hayan acreditado de manera efectiva su buen comportamiento, demostrando de este modo que poseen la actitud y la aptitud necesarias para integrarse adecuadamente en la sociedad española.

Pues bien, lo que se nos requiere ahora es que nos pronunciemos sobre si el padecimiento de una enfermedad mental crónica -y, más concretamente, una esquizofrenia paranoide- puede justificar que se prescinda de las conductas realizadas bajo los efectos de dicha enfermedad a la hora de valorar la buena conducta cívica requerida por el artículo 22.4 del Código Civil, a efectos de conceder la nacionalidad por residencia.

Y la respuesta a tal cuestión por nuestra parte ha de ser contestada de manera rotunda y en sentido negativo. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial que hemos ido perfilando a través de múltiples sentencias corresponde al interesado acreditar el cumplimiento de este requisito. Pero, para determinar si ese requisito se ha cumplido o no de manera efectiva, habrá que tomar en consideración y valorar conjuntamente todas las circunstancias concurrentes en el caso examinado, tanto las que pudieran resultar favorables al interesado como las que pudieran serle adversas, sin prescindir de ninguna y, por tanto, incluyendo las relativas a la enfermedad mental crónica que pudiera padecer aquél y al comportamiento que hubiera observado bajo los efectos de dicha enfermedad.

Ahora bien, es importante precisar que ello en modo alguno significa que los Tribunales del orden contencioso-administrativo, a la hora de resolver un recurso contra una resolución administrativa denegatoria de la concesión de nacionalidad por falta del requisito de buena conducta cívica, puedan o deban adentrarse en el examen de la imputabilidad o inimputabilidad del interesado, por ser ésta una cuestión que, en su caso, corresponde determinar a los Tribunales del orden penal, cuyas sentencias a estos efectos no pueden ser desconocidas por los de nuestro orden jurisdiccional (como recuerda la STS de esta Sala y Sección de 31 de octubre de 2011, RC 5098/2009).

En consecuencia, podemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en los siguientes términos: para determinar si el requisito de buena conducta cívica, al que se refiere el artículo 22.4 del Código Civil, se ha cumplido o no de manera efectiva, habrá que tomar en consideración y valorar conjuntamente todas las circunstancias concurrentes en el caso examinado, tanto las que pudieran resultar favorables al interesado como las que pudieran serle adversas, sin prescindir de ninguna y, por tanto, incluyendo las relativas a la enfermedad mental crónica que pudiera padecer aquél y al comportamiento que hubiera observado bajo los efectos de dicha enfermedad.

SEXTO.- Aplicación de la doctrina jurisprudencial mencionada al caso enjuiciado: la procedencia de la estimación del recurso de casación.

Para resolver este recurso debemos confrontar la doctrina que hemos establecido en el Fundamento anterior con los razonamientos de la sentencia impugnada.

I. En su Fundamento Segundo, la sentencia impugnada se refiere a las alegaciones incorporadas en la demanda en los siguientes términos: "*Frente a tal acuerdo, en el escrito de demanda se argumenta el actor es una persona que lleva viviendo en España durante más de 26 años y que padece una enfermedad mental, concretamente una esquizofrenia diagnosticada y tratada por los servicios de sanidad. También le ha sido reconocida una pensión por incapacidad permanente absoluta debido a su estado de salud, por sentencia firme. Carece de antecedentes penales y tiene el informe favorable de la encargada del Registro Civil y del Ministerio Fiscal. De todo ello aporta la correspondiente documentación con el escrito de demanda. Afirma que la propia policía ha puso en libertad al recurrente, al revelarse la motivación clínica de su comportamiento. Su enfermedad determina una falta de voluntad del recurrente en estos episodios en que ha actuado (muy excepcionalmente) con merma de su capacidad intelectual y volitiva, lo que resulta determinante para descartar la calificación de comportamiento antisocial rechazable*".

II. Y en su Fundamento Cuarto la sentencia impugnada señala que el interesado sufre de una esquizofrenia paranoide diagnosticada, por la que le tratan en la sanidad pública de la Comunidad Autónoma de Madrid, y que esta enfermedad fue la que dio lugar al reconocimiento por sentencia firme de una pensión por incapacidad laboral absoluta.



También refleja que el interesado fue detenido por un agente de la autoridad en fechas coetáneas a la solicitud de la nacionalidad, sin que exista constancia de cuál fue el motivo de la intervención policial ni de su resultado y que, aunque la demanda afirma que fue debido a la enfermedad, no existe constancia respecto de esa afirmación. Y añade:

"Aunque así fuera, lo que pretende la demanda es que la Sala haga un juicio de imputabilidad de la conducta del actor, a los efectos de determinar si los hechos que revelan una conducta contraria a los postulados del artículo 22.4 pueden serle atribuida al demandante en términos de consciencia y voluntariedad. Y no podemos hacerlo.

No podemos valorar la capacidad de obrar de quien recurre cuando legalmente está en pleno uso de sus capacidades y no se ha instado o seguido un procedimiento de incapacitación contra su persona, que permitiera poner de manifiesto la no imputación de las conductas en los términos pretendidos por el escrito rector.

Sin que perdamos de referencia lo delicado de la situación que se nos somete al debate, la Sala no está en condiciones de hacer un juicio de imputabilidad de conductas cuando esa no es ni su competencia material, ni el objeto del litigio.

Por todo ello, y en estos momentos, resulta inviable la concesión de la nacionalidad española al no poderse apreciar la buena conducta cívica exigida por el tan reiterado artículo 22.4 del Código Civil".

III. Pues bien, conforme a la doctrina jurisprudencial antes establecida, debemos tener presente en este caso que la acreditación de que el interesado padece una enfermedad mental -esquizofrenia paranoide- desde muchos años antes de presentar su solicitud de nacionalidad en modo alguno comporta que sea exigible a la Sala de instancia la emisión de un juicio acerca de si aquél era o no imputable en el momento de realizar los hechos que llevaron a su detención en fecha coetánea a la de la solicitud de nacionalidad. Es más, en realidad, en este caso esa circunstancia ni siquiera es relevante, dado que al afirmar la Sala de instancia en su sentencia que no existe constancia del motivo ni del resultado de la intervención policial, es obvio que tampoco cabría sostener válidamente que la causa de la misma fue un comportamiento antisocial del actor.

Lo que sí cabe exigir a la hora de valorar la buena conducta cívica, conforme a la doctrina jurisprudencial expuesta, es que se tomen en consideración de la totalidad de las circunstancias concurrentes en el caso y se haga una razonable valoración de conjunto de las mismas (como indican, entre otras en el mismo sentido, la STS de 16 de junio de 2009 -RC 2915/2005- y la STS de 29 de marzo de 2011 -RC 5050/2007-). Y esta es una obligación que pesa no solo sobre la Administración, sino también sobre los Tribunales, que deben examinar si en el expediente y en las actuaciones de instancia existen datos positivos que, por contrarrestar los negativos, permiten apreciar la efectiva concurrencia de la buena conducta cívica exigida a fin de poder acceder a lo pretendido por el actor.

Sin embargo, de lo expuesto anteriormente cabe deducir que, en nuestro caso, la sentencia de instancia ha centrado principalmente su fundamentación en la cuestión de la imputabilidad del interesado. Y, aunque ha afirmado acertadamente que *" la Sala no está en condiciones de hacer un juicio de imputabilidad de conductas cuando esa no es ni su competencia material, ni el objeto del litigio"*, no ha efectuado una valoración conjunta, suficientemente razonada, de la totalidad de las circunstancias concurrentes que pudieran resultar relevantes para fundamentar su conclusión de que el requisito de la buena conducta cívica no podía considerarse debidamente acreditado en este caso. Por ello, consideramos que la Sala de instancia no se ha ajustado en su sentencia a la doctrina que hemos establecido en el Fundamento anterior.

Esta conclusión nos conduce a estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, a casar y anular la sentencia impugnada, por lo que, a continuación, debemos resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por el recurrente contra la resolución administrativa que denegó -en vía de reposición- su solicitud de concesión de nacionalidad española por residencia.

SÉPTIMO.- La resolución del recurso contencioso-administrativo.

Como hemos dicho, para resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución denegatoria de la solicitud del recurrente debemos tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes -tanto favorables como adversas a la posición del interesado- que puedan tener incidencia relevante en la acreditación del requisito de buena conducta cívica. Por ello, conviene hacer las siguientes consideraciones:

I. Son datos incontrovertidos que se deducen de lo actuado que el recurrente es un ciudadano de nacionalidad marroquí que reside en España desde 1991, al que se diagnosticó una enfermedad mental (esquizofrenia paranoide) en 1995, siendo tratado de dicha enfermedad en la sanidad pública de Madrid y que, precisamente por padecer dicha enfermedad, le fue reconocida por sentencia firme del orden jurisdiccional social una incapacidad laboral absoluta, percibiendo por ello la correspondiente pensión desde 1997.



II. Por otra parte, están acreditadas documentalmente en el expediente las siguientes circunstancias:

(i) La magistrada encargada del Registro Civil de Leganés hizo constar en la diligencia -realizada el 7 de mayo de 2012- de Examen Reservado del solicitante para la obtención de la nacionalidad española, sobre su adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, que éste mostró *" un aceptable grado de adaptación a las costumbres y modo de ser específicamente españoles, como a la cultura e historia de nuestro país, demostrando hallarse plenamente arraigado en las mismas y conocer y aceptar la idiosincrasia española, dominando el idioma y hallándose identificado con el ambiente social en el que se desenvuelve"*.

(ii) En la misma fecha, los testigos D. Celestino , trabajador social, y D.ª María Teresa , educadora social de la residencia en la que vive el interesado, hicieron constar a presencia judicial que conocían al solicitante desde hacía diez años y un año, respectivamente, y que éste había observado una conducta intachable y adaptación al estilo y forma de ser de los españoles.

(iii) El fiscal, en escrito de 5 de julio de 2012 dirigido al Registro Civil de Leganés, hizo constar que el interesado reunía los requisitos exigidos en los artículos 21 y 22 del Código Civil para solicitar la concesión de la nacionalidad española por residencia continuada en España.

(iv) El 21 de agosto de 2012, la magistrada encargada del Registro Civil de Leganés emitió informe favorable a la solicitud del interesado, cuyo contenido era el siguiente:

"1.- De la prueba practicada y del examen reservado del solicitante, resultan acreditados los siguientes extremos:

a) Su extranjería, siendo su nacionalidad MARROQUI.

b) Su buena conducta y carencia de antecedentes penales.

c) Su conocimiento de la lengua castellana y su acomodación al estilo y modo de vida de los españoles, así como la posesión de medios de subsistencia suficientes.

d) Su residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud de nacionalidad española en España durante el tiempo legalmente establecido por la legislación española en vigor.

2.- Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente expediente, sin que se haya formulado oposición alguna; habiendo sido favorablemente informada la solicitud por el Ministerio Fiscal.

3.- De conformidad con el artículo 22 del C.C. y disposiciones concordantes de la legislación registral, concurren en el solicitante los requisitos y presupuestos necesarios para obtener la nacionalidad española".

(v) A tenor del Informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de fecha 14 de octubre de 2013, el interesado se encuentra en situación legal, habiendo obtenido permiso de trabajo y residencia desde 1992 y disponiendo de permiso permanente desde 2001; tiene una pensión por enfermedad de 725 € mensuales y vive en una residencia de la Seguridad Social para enfermos: tiene arraigo en España; fue detenido en 1998 por atentado, en 1999 por lesiones, en 2006 por robo y en 2013 por amenazas; constándole tres averiguaciones de domicilio y paradero en 1998 y 2000, todas ellas cesadas.

(vi) En fecha 24 de marzo de 2014, el Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro, dictó resolución denegatoria de la solicitud del interesado, fundamentando esta decisión en que el interesado no había justificado el requisito de buena conducta cívica, dado que le constaban tres detenciones -en 1998, 1999 y 2006- sin que en fase de alegaciones diera cuenta del trámite dado finalmente a las referidas diligencias o actuaciones, ignorándose por tanto si aquellas dieron lugar a algún procedimiento penal y en su caso cómo concluyó éste, siendo todo ello relevante para la apreciación de la concurrencia del requisito de buena conducta cívica. También se hacía constar en dicha resolución que el interesado fue detenido en 2013 por amenazas y atentado, hecho revelador de una mala conducta cívica coetánea a la tramitación de su solicitud de nacionalidad.

(vii) Interpuesto recurso de reposición contra la mencionada resolución denegatoria, en fecha 5 de junio de 2017 fue desestimado dicho recurso mediante resolución en la que -en cuanto ahora interesa- se indicaba: *"Pues bien, aun cuando las detenciones de 1998 y 1999 son lejanas en el tiempo, no ocurre lo mismo con las sufridas en 2006 y 2013, siendo esta última producida con posterioridad a su solicitud el 07/05/2012. Cuando esta Dirección General dictó la resolución ahora recurrida ignoraba si las citadas detenciones habían dado lugar a algún procedimiento penal y cómo concluyó este, si fue por sobreseimiento provisional o libre o de cualquier otra forma, siendo ello relevante para la apreciación de si concurre el requisito de buena conducta cívica. Circunstancia que se mantiene en fase de recurso, pues tampoco ahora se da cuenta de ello. En situaciones como ésta corresponde al reclamante de la nacionalidad demostrar la concurrencia de buena conducta cívica, requisito que no ha quedado probado en función del conjunto de circunstancias que se acaba de consignar (Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 11 de marzo de 2008 y 22 de diciembre de 2008)"*.



III. Ya en sede judicial, la parte actora aportó con la demanda -en lo que ahora importa- los siguientes documentos:

(i) Informe Social referido al solicitante, emitido el 31 de julio de 2018 por el Instituto Psiquiátrico Servicio de Salud Mental José Germain y realizado por D.^a Azucena, trabajadora social adscrita al Instituto, en el que se hace constar que aquél fue diagnosticado de esquizofrenia paranoide, encontrándose en tratamiento en el CSM de Leganés desde 1995 e incluido en el Programa de Continuidad de Cuidados.

Señala además dicho informe que el paciente y su situación clínica y social continúan abordándose con éxito y participación del paciente, encontrándose actualmente estabilizado, y que éste tiene en la actualidad conciencia de enfermedad, conoce su diagnóstico y tiene la capacidad de reconocer y expresar momentos de descompensación, así como los factores de riesgo y desencadenantes. Añade que el paciente presenta buena adherencia al tratamiento ambulatorio y asiste con regularidad a las citas con buena vinculación a su psiquiatra de referencia y tutora del Programa de Continuidad de Cuidados.

(ii) Certificado del Registro Central de Penados y Rebeldes, fechado el 6 de julio de 2018, acreditativo de la carencia de antecedentes penales del solicitante.

IV. La valoración conjunta de las circunstancias concurrentes nos lleva a la conclusión de que el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, por estar acreditada la buena conducta cívica del solicitante.

No es óbice para ello que la resolución que denegó inicialmente la solicitud del interesado y la que confirmó ésta al desestimar el recurso de reposición señalen que el recurrente no ha justificado cuál fue el resultado de las diligencias policiales incoadas como consecuencia de las cuatro detenciones del solicitante, acaecidas en 1998, 1999, 2006 y 2013. Y ello porque, como antes hemos puesto de manifiesto, la existencia de antecedentes penales puede, en determinados casos, no ser obstáculo definitivo para apreciar la concurrencia del requisito de buena conducta cívica; y viceversa, en determinadas circunstancias, la sola existencia de antecedentes policiales, por detenciones que no se concretaron posteriormente en condenas penales, no constituye un impedimento absoluto para apreciar la mala conducta cívica del solicitante. Esto es, como antes dijimos, estamos en una materia eminentemente casuística, en la que debe primar una valoración conjunta del comportamiento del solicitante a lo largo del tiempo, teniendo presentes todas las circunstancias concurrentes en el supuesto examinado.

En este caso, las tres primeras detenciones tuvieron lugar en 1998, 1999 y 2006, muy anteriores al momento de la solicitud, que fue presentada en 2012; y, en cuanto a la última detención, ocurrida en 2013, poco después de dicha presentación, la propia sentencia de la Audiencia Nacional destacó la falta de constancia del motivo de la intervención policial y del resultado de ésta.

En realidad, no consta en las actuaciones cuál fue el recorrido de ninguna de las mencionadas diligencias policiales; pero, lo que sí constaba en el expediente -pese a lo argumentado en las dos resoluciones administrativas- porque así lo reflejó la magistrada encargada del Registro Civil de Leganés, era que el solicitante carecía de antecedentes penales, hecho que fue corroborado después en sede judicial mediante el certificado aportado junto con la demanda. Y esto, al no figurar en las actuaciones ninguna otra información acerca de las circunstancias que rodearon las detenciones indicadas, nos lleva a concluir que, en este caso, de la mera cita de la existencia de aquellas diligencias policiales no puede deducirse la concurrencia de un comportamiento antisocial del recurrente. Por tanto, la única objeción esgrimida por la Administración en sus resoluciones para rechazar el cumplimiento del requisito de buena conducta cívica queda así descartada.

En cuanto al resto de circunstancias concurrentes, están acreditadas en las actuaciones las siguientes: a) el recurrente, nacido en Marruecos en 1972, es una persona que reside legalmente en España desde 1991, hace más de treinta años; b) tiene arraigo en nuestro país; c) padece una enfermedad mental diagnosticada en 1995, cuya existencia ha sido determinante para que le sea reconocida una pensión por sentencia judicial firme; d) vive en una residencia de la Seguridad Social para enfermos; e) está en tratamiento psiquiátrico en el CSM de Leganés desde 1995 e incluido en el Programa de Continuidad de Cuidados; f) se encuentra estabilizado y tiene conciencia de su enfermedad, conoce su diagnóstico y tiene la capacidad de reconocer y expresar momentos de descompensación, así como los factores de riesgo y desencadenantes; g) presenta buena adherencia al tratamiento ambulatorio y asiste con regularidad a las citas, con buena vinculación a su psiquiatra de referencia y tutora del Programa de Continuidad de Cuidados.

De estas circunstancias cabe colegir que estamos ante una persona que está integrada socialmente en España desde hace muchos años y que -a tenor del informe aportado- responde positivamente al tratamiento al que está sometido por su enfermedad mental, manteniendo una actitud colaboradora con el personal médico para el control de dicha enfermedad.



Y, si a ello añadimos que, tanto la magistrada encargada del Registro Civil de Leganés, como los testigos D. Celestino , trabajador social, y D.ª María Teresa , educadora social de la residencia en la que vive el interesado, y el fiscal del caso se han manifestado en términos favorables a la solicitud del interesado, poniendo de manifiesto la buena conducta de éste, su acomodación al estilo y modo de vida de los españoles, su aceptable grado de adaptación a la cultura e historia de nuestro país, demostrando hallarse plenamente arraigado en las mismas y conocer y aceptar la idiosincrasia española, dominando el idioma y hallándose identificado con el ambiente social en el que se desenvuelve, la conclusión no puede ser otra que la de entender que en este caso el cumplimiento del requisito de la buena conducta ha quedado suficientemente acreditado.

OCTAVO.- Conclusiones y costas.

En virtud de lo razonado en los anteriores Fundamentos, procede declarar haber lugar y estimar el recurso de casación y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho.

Y, en aplicación de lo previsto en los artículos 93 y 139 de la LJCA, debemos estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día contra la resolución del Director General de Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la previa resolución, dictada por la misma autoridad, denegatoria de la solicitud de concesión de la nacionalidad española por residencia formulada por D. Arsenio , anulando ambas resoluciones por no ser conformes a Derecho y declarando el derecho del recurrente a que le sea concedida la nacionalidad española por residencia.

Y, en cuanto a las costas, respecto de las de este recurso de casación disponemos que, de conformidad con lo establecido en los citados artículos de la LJCA, cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes; sin que proceda efectuar especial imposición de las costas causadas en la instancia, dadas las serias dudas de derecho que el caso presentaba.

FALLO

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

Primero.- Establecer la doctrina jurisprudencial indicada en el Fundamento Quinto de esta sentencia.

Segundo.- Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación nº 4123/2021, interpuesto por la representación procesal de D. Arsenio , contra la sentencia de fecha 26 de octubre de 2020, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Tercero.- Casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho.

Cuarto.- Estimar el recurso contencioso-administrativo nº 434/2018 y anular las resoluciones administrativas originariamente impugnadas por no ser conformes a Derecho, declarando el derecho de D. Arsenio a que le sea concedida la nacionalidad española por residencia.

Quinto.- Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA LA EXCMA. SRA. MAGISTRADA Dña. INÉS HUERTA GARICANO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE CASACIÓN Nº 4123/2021.

Discrepo, respetuosamente, del parecer unánime del resto de los Magistrados integrantes de la Sección en orden a la pretensión de nacionalidad por residencia, articulada -11 de enero de 2003- por **D. Arsenio , de nacionalidad Marroquí**, residente en España desde 1991, diagnosticado -1995- de esquizofrenia paranoide, tratada en los Servicios de sanidad de la Comunidad de Madrid, con reconocimiento de incapacidad permanente absoluta (sentencia firme -30/4/98- del Juzgado de lo Social nº 2), por la que percibe una pensión mensual de 752 €, y estando en posesión de una autorización de residencia permanente desde el 7 de junio de 2016. Desde 1996 ha sufrido varios ingresos psiquiátricos por brotes psicóticos, con veloz deterioro psíquico y cognitivo. Se mantiene estable, institucionalizado o con supervisión. Buena vinculación en CSM de Leganés (Programa de Continuidad de Cuidados), asistiendo a las citas con regularidad. Actualmente reside en la Miniresidencia de Leganés (MR), dependiente del Instituto Psiquiátrico.

Doy por reproducido todo cuanto se contiene en los nueve Antecedentes de Hecho de la Sentencia, que suscribo en su integridad.



Mi discrepancia estriba en el enfoque de la respuesta a la cuestión de interés casacional propuesta: **determinar si el padecimiento de una enfermedad mental crónica -en este caso, esquizofrenia paranoide, que incluso ha dado lugar a la declaración de incapacidad laboral absoluta por el orden jurisdiccional social-, puede justificar que se prescinda de conductas realizadas bajo los efectos de dicha enfermedad a la hora de valorar la buena conducta cívica requerida por el artículo 22.4 del Código Civil , en orden a conceder la nacionalidad por residencia.**

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso:

Como primera cuestión hay que recordar que el actual recurso de casación, como, entre otros, recuerda el ATS de 19 de junio de 2017 (queja 273/17) "presenta una decidida vocación de erigirse como instrumento procesal volcado en la labor hermenéutica del Derecho Público, administrativo y tributario, con el objetivo de proporcionar certeza y seguridad jurídica en la aplicación de este sector del Ordenamiento. La noción de <<interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia>>, a que se refieren los artículos 88.1 y 90.4 LJCA, se erige como la piedra angular del nuevo modelo casacional, que atribuye a esta Sala Tercera como cometido principal, en palabras del artículo 93.1, fijar la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo, para seguidamente, con base a esta interpretación y conforme a las restantes normas que fueran aplicables, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso".

Corolario de esta caracterización es que resultan ajenas a la finalidad del recurso de casación las controversias que se reducen a cuestiones puramente casuísticas y singularizadas, carentes, como tales, de una dimensión hermenéutica del Ordenamiento que permita apreciar su proyección o repercusión, al menos potencial, sobre otros posibles asuntos; como son, por principio, las impugnaciones circunscritas a la discusión sobre la apreciación por el órgano judicial de instancia de los hechos subyacentes en el pleito.

Y esto es lo que aquí acaece, pues la cuestión sobre la que se pide respuesta a esta Sala de Enjuiciamiento no es otra que la de determinar si el padecimiento de una enfermedad mental crónica -en este caso, esquizofrenia paranoide, que incluso ha dado lugar a la declaración de incapacidad laboral absoluta por el orden jurisdiccional social-, **puede justificar que se prescinda de conductas realizadas bajo los efectos de dicha enfermedad a la hora de valorar la buena conducta cívica requerida por el artículo 22.4 del Código Civil , a efectos de conceder la nacionalidad por residencia.** En definitiva lo que se está pidiendo -dada la abundante y constante jurisprudencia sobre el requisito de buena conducta cívica- no es otra cosa que determinar si el órgano de instancia valoró bien las circunstancias -muy concretas, y, por tanto, difícilmente trasplantables a otros supuestos- que concurrían en el caso enjuiciado para denegar la nacionalidad por falta de justificación de una buena conducta cívica, labor más propia de un recurso de apelación que del vigente recurso de casación.

SEGUNDO.- De los datos obrantes en el expediente administrativo, no controvertidos, constan los siguientes de interés:

a) **Informe descriptivo de la Dirección General de la Guardia Civil** -sin ningún tipo de valoración- en el que se informa que fue detenido en Pozuelo Alarcón el 31 de julio de 2018 por atentado contra la autoridad, sus agentes y funcionarios; en Madrid, el 4 de febrero de 1999 por lesiones; en Leganés, el 22 de abril de 2006 por amenazas a la Policía, sus agentes y funcionarios; tres averiguaciones de paradero ordenadas por el Juzgado de Instrucción nº 26 de Madrid en fechas 24 de marzo y 22 de mayo de 1998 en diligencias previas 358/98; detenido el 1 de julio de 1998 (Juicio de Faltas 25/98) por amenazas. El 12/06/2000 el Juez de Instrucción nº 28 de Madrid, en Juicio de Faltas nº 180/99, interesa su búsqueda, detención y personación, no constando motivo. Todas ellas cesadas.

b) **Informe del Ministerio Fiscal** de 5 de julio de 2012, en el que se limita decir: <<1º Que se ha tramitado conforme a los arts. 220 y 221 del Reglamento del Registro Civil; ; 2º Que se ha acreditado que la "interesada" reúne los requisitos exigidos por los artículos 21 y 22 del Código Civil para solicitar la nacionalidad española por residencia continuada en España.con informe favorable....>>.

c) **La Magistrada** encargada del Registro Civil informa:

1.- De la prueba practicada y del examen reservado del solicitante, resultan acreditados los siguientes extremos:

a) Su extranjería, siendo su nacionalidad MARROQUI.

b) Su buena conducta y carencia de antecedentes penales.



c) Su conocimiento de la lengua castellana y su acomodación al estilo y modo de vida de los españoles, así como la posesión de medios de subsistencia suficientes.

d) Su residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud de nacionalidad española en España durante el tiempo legalmente establecido por la legislación española en vigor.

2.- Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente expediente, sin que se haya formulado oposición alguna; habiendo sido favorablemente informada la solicitud por el Ministerio Fiscal.

3.- De conformidad con el artículo 22 del C.C. y disposiciones concordantes de la legislación registral, concurren en el solicitante los requisitos y presupuestos necesarios para obtener la nacionalidad española.

En consecuencia, Ilma. Magistrada-Juez Encargada del Registro Civil de Leganés;

ACUERDA

Elevar el presente expediente gubernativo a la Dirección General de los Registros y del Notariado para que, completada la instrucción del mismo si lo estima necesario, formule propuesta de resolución FAVORABLE de acuerdo con el art. 63 de la Ley del Registro Civil. .-> de acuerdo en el art. 63 de la Ley del Registro Civil->.

d) EL acta testifical de dos trabajadores sociales realizada a presencia judicial el 7 de mayo de 2012, D. Celestino manifiesta que le conoce desde hace 10 años y le está gestionando el expediente y Dña. María Teresa, manifiesta conocerle desde hace 1 año y es la trabajadora social de la residencia donde vive Arsenio. Ambos dicen que observa <<una conducta intachable y adaptación al estilo y forma de ser de los españoles>>.

e) Por Resolución administrativa (cuya fecha no consta) se confirmó en reposición la de 24 de marzo de 2013. En ella se dice:<< La cuestión que plantea el presente recurso se contrae a determinar si el solicitante ha acreditado en el expediente su buena conducta cívica. Al respecto se ha de señalar que cuando el Código Civil regula los requisitos para adquirir la nacionalidad española, emplea los términos "deberá justificar", lo que implica necesariamente que el solicitante deberá probar la concurrencia de éstos.....Para concretar el contenido del concepto jurídico "buena conducta cívica", sin determinación en el Ordenamiento Jurídico español,, lo que comporta una valoración sobre los hechos, relaciones y actividades desarrolladas por el solicitante durante un largo periodo de tiempo, cuyo resultado positivo permita llegar a la conclusión de que su comportamiento, globalmente considerado, merece un juicio favorable por ajustarse a lo que en la sociedad española se considera cívicamente correcto. La buena conducta cívica excluye, desde luego, la presencia de lo "ilícito" en el comportamiento analizado, así como también la existencia de hechos que, aun cuando no han sido objeto de sanción penal, han originado, cuando se produjeron, un clima de conflictividad en el entorno social. Particularmente, debe tenerse en cuenta la actitud positiva de quien pretende probarla ante el cumplimiento de los deberes impuestos por las leyes y respeto a las instituciones jurídicas de este país.....Según consta en el expediente, el interesado fue detenido el 31/07/1998 (diligencias 8550), el 04/02/1999 (diligencias 234), el 22/04/2006 (diligencias 9767) y el 30/07/2013 (diligencias 17905).

Pues bien, aun cuando las detenciones de 1998 y 1999 son lejanas en el tiempo, no ocurre lo mismo con las sufridas en 2006 y 2013, siendo esta última producida con posterioridad a su solicitud el 07/05/2012. Cuando esta Dirección General dictó la resolución ahora recurrida ignoraba si las citadas detenciones habían dado lugar a algún procedimiento penal y cómo concluyó este, si fue por sobreseimiento provisional o libre o de cualquier otra forma, siendo ello relevante para la apreciación de si concurre el requisito de buena conducta cívica. Circunstancia que se mantiene en fase de recurso, pues tampoco ahora se da cuenta de ello. En situaciones como ésta corresponde al reclamante de la nacionalidad demostrar la concurrencia de buena conducta cívica, requisito que no ha quedado probado en función del conjunto de circunstancias que se acaba de consignar->.

TERCERO.- El concepto jurídico indeterminado "buena conducta cívica" ha sido largamente aquilatado por nuestra jurisprudencia. A título de ejemplo, entre otras muchas, la STS de 19 de junio de 2015 (casación 2673/13, F.D. Tercero) dice << Esta Sala ha dicho reiteradamente (por todas Sentencia de 8 de noviembre de 2011 -Rec.6130/2009) en relación al requisito de justificación de buena conducta cívica en la concesión de la nacionalidad española, que la concesión de la nacionalidad por residencia es 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, puede ser denegado por motivos de orden público o interés nacional.

Además, **el artículo 22 del Código Civil establece como uno de esos requisitos, que el solicitante acredite positivamente la observancia de buena conducta cívica, es decir, no basta que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que "per se" impliquen mala conducta, lo que el art. 22 del Código Civil exige es que el solicitante justifique**



positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles, sin que la no existencia de antecedentes penales sea elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica, tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 114/87 .

El concepto "buena conducta cívica" se integra por la apreciación singular del interés público....., 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 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.....>>.

En el presente caso, el recurrente padece un esquizofrenia paranoide crónica, enfermedad mental incurable, muy grave, de difícil manejo farmacológico, lo que exige un férreo control en la administración de los medicamentos a fin de evitar su desestabilización, sin que, incluso, en estos supuestos, quede excluida la posibilidad de un brote psicótico, que muy frecuentemente -no siempre- se manifiesta con actuaciones agresivas -como aquí ha acaecido-, en la medida que el delirio se focaliza en el prójimo.

El hecho de que tales comportamientos sean consecuencia de brotes psicóticos ínsitos en este tipo de enfermedad (lo que puede tener trascendencia desde el punto de vista de la imputabilidad, algo ajeno a este orden jurisdiccional), es lo cierto que no son propios de un ciudadano medio, parámetro de la buena conducta cívica que el art. 22.4 del Código Civil exige, además de otros requisitos, para obtener la nacionalidad por residencia y, aunque, en general, tenga una buena conducta, cuando se desestabiliza su conducta se torna agresiva, como lo demuestran las numerosas detenciones más arriba relacionadas (lo que no siempre sucede en este tipo de enfermedad), son absolutamente inconciliables con una "buena conducta cívica", y desde luego no se corresponden con el comportamiento de un ciudadano medio.

Al efecto cabe recordar la sentencia de la Sección Sexta de esta Sala de 31 de octubre de 2011 (casación 5098/09), en la que se decía <<conducta que pone de manifiesto un comportamiento que no resulta compatible con el de un ciudadano medio y siendo los hechos por los que fue condenada próximos a la solicitud de la concesión de la nacionalidad española, sin que tampoco se aprecien la concurrencia de suficientes elementos positivos que revelen una conducta que la hagan merecedora de la nacionalidad española solicitada. Sin que obste a la anterior conclusión, las alegaciones vertidas por la demandante de que padece una enfermedad mental, ya que los hechos que motivaron aquellas actuaciones no son indicativos de buena conducta cívica, debiendo advertirse que la discapacidad mental no tiene porqué manifestarse, ni se manifiesta ordinariamente, en comportamientos delictivos (Sentencia de esta Sección de 26 de abril de 2005, recurso número 778/2003).

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la carga de probar su buena conducta cívica corresponde al solicitante (art. 22.4 C.c), y porque, según la jurisprudencia de nuestra Sala el reconocimiento de la nacionalidad -para el caso, su adquisición por residencia- comprende aspectos que trascienden el orden penal, en razón al plus que confiere su otorgamiento, se comprenderá por qué, en el caso que nos ocupa, procede denegar la solicitud de concesión de la nacionalidad española. Todo ello nos lleva al convencimiento de que no cumple ese requisito -verdaderamente determinante- de la "buena conducta cívica" que exige el artículo 22.4 del Código civil, cuyo sentido hemos precisado, una vez más, en esta Sentencia nuestra (STS, Sala Tercera, de 9 de febrero de 2004)".

CUARTO.- Procede, en consecuencia y en este caso concreto, desestimar el recurso de casación y como respuesta a la cuestión casacional planteada, hemos de decir que no caben declaraciones generales, sino que dependerá de las circunstancias concretas de cada caso. Sin costas (art. 93 LJCA).

F A L L O

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

PRIMERO.- No cabe fijar un criterio interpretativo general, dado que es una cuestión muy casuística, vinculada a los concretos hechos en presencia.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso de casación número 4.123, interpuesto por la representación procesal de D. Arsenio , contra la Sentencia -26 de octubre de 2020- de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-



Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 434/18, deducido frente a la resolución -5 de junio de 2017- del Director General de los Registros y del Notariado (por delegación del Ministro), confirmatoria en reposición de la de 24 de marzo de 2014, que denegó su petición de nacionalidad por residencia por no haber acreditado el requisito de buena conducta cívica (art. 22.4 C.C.).

TERCERO.- Sin costas.

Y, en este sentido, formulo mi Voto particular expresando, de nuevo, mi máximo respeto al criterio contrario de mis compañeros.

En Madrid en la misma fecha de la sentencia de la que se disiente.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ