Roj: **STS 4007/2024** - **ECLI:ES:TS:2024:4007**

Id Cendoj: **28079130052024100289**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **15/07/2024**
Nº de Recurso: **1/2024**
Nº de Resolución: **1264/2024**
Procedimiento: **Cuestión de ilegalidad**
Ponente: **CARLOS LESMES SERRANO**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

FONDO DOCUMENTAL CE

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.264/2024

Fecha de sentencia: 15/07/2024

Tipo de procedimiento: CUESTION DE ILEGALIDAD

Número del procedimiento: 1/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/07/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 3

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

Transcrito por:

Nota:

CUESTION DE ILEGALIDAD núm.: 1/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1264/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 15 de julio de 2024.

Esta Sala ha visto la cuestión de ilegalidad n.º 1/2024 derivada del procedimiento ordinario n.º 1789/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), sobre el artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por razón de residencia.

Ha sido parte interviniente la Administración del Estado representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 2 de septiembre de 2021, el procurador D. Luis Gómez López-Linares, en nombre y representación de don Francisco , interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado, de fecha 27 de julio de 2021, dictada por delegación del Ministro de Justicia, por la que se acuerda declarar la ineficacia de la previa resolución de la misma autoridad de 11 de diciembre de 2019, por la que se concedía la **nacionalidad** española por residencia a don Francisco -Exp. NUM000 - e impedir la inscripción registral de la **nacionalidad**.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso por la Sección Tercera de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y sustanciado el procedimiento conforme a las reglas de los artículos 45 y siguientes de la LJCA, se dictó sentencia por la Sala con fecha 10 de enero de 2024, en cuyo fallo consta literalmente:

"Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Francisco contra la Resolución de la DGRN de 27/07/2021 declarando la ineficacia de la resolución de 11 de diciembre de 2019, por la que se concedió la **nacionalidad** española por residencia a Francisco (Exp NUM000) e impedir la inscripción registral de la **nacionalidad**, a que las presentes actuaciones se contraen, y anulan la resolución impugnada por su disconformidad a Derecho con la consiguiente reposición del expediente con fijación de una nueva fecha para la comparecencia del solicitante de cara a dar cumplimiento a los trámites del artículo 23 del CC.

Una vez firme la presente remítase testimonio al RC de Soria en relación con el Exp NUM000 y dese cuenta a la ponente por si hubiera de plantearse cuestión de ilegalidad ante el TS (ante la eventualidad de que la sentencia quede firme sin ser recurrida en casación.

Sin imposición de costas."

TERCERO.- Por auto de fecha 29 de febrero de 2024, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera) planteó, ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuestión de ilegalidad prevista en los artículos 27 y 123 a 126 LJCA, sobre el artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por razón de residencia; en concreto, en lo que respecta al último inciso de su apartado primero, el cual literalmente expresa: " *sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena* ***conducta cívica***".

CUARTO.- Mediante diligencia de ordenación de la Letrada de la Administración de Justicia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 1 de marzo de 2024, se acordó elevar las actuaciones a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, emplazando a la partes por término de quince días para comparecer y formular alegaciones, habiendo presentado alegaciones el Abogado del Estado, sin que se haya personado la parte recurrente en la instancia.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 11 de abril de 2024, se tuvo por evacuado el trámite conferido, teniéndose por planteada cuestión de ilegalidad, y pasándose las actuaciones al Excmo. Sr. Magistrado Ponente.

SEXTO.- Mediante providencia de 20 de junio de 2024, se señaló para votación y fallo de la cuestión de ilegalidad el día 2 de julio de 2024, designándose como Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Antecedentes procesales.

La presente cuestión de ilegalidad ha sido planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con el artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por razón de residencia.

La resolución de la cuestión ha de partir de los siguientes antecedentes procedimentales:

Mediante Resolución de 11 de diciembre de 2019, la Dirección General de los Registros y el Notariado, por delegación de la Ministra de Justicia, concedió la **nacionalidad** española por razón de residencia, previa propuesta de la Subdirección General de **Nacionalidad** y Estado Civil de la que resulta el cumplimiento de los requisitos legales exigidos, a Francisco , con NIE NUM001 , nacido en Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana.

En la misma resolución se señalaba que, en el caso de que la Dirección General de los Registros y el Notariado tenga conocimiento acerca del incumplimiento del requisito de buena **conducta cívica** posteriormente a esta resolución de concesión, podrá impedir la inscripción registral de la **nacionalidad** conforme a lo establecido en el artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia.

Asimismo, se indicaba en la citada resolución que la eficacia de la misma quedaría supeditada a que, en el plazo de ciento ochenta días a partir del día siguiente a la notificación de la resolución al interesado o su representante, se realicen ante el Encargado del Registro Civil las manifestaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Civil relativas al juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes, la renuncia a la **nacionalidad** anterior, cuando proceda, y la solicitud de las inscripciones correspondientes en el Registro Civil, sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena **conducta cívica**.

Con posterioridad, la Dirección General de los Registros y el Notariado dictó resolución con fecha 27 de julio de 2021, mediante la cual se declaró la ineficacia de la resolución anterior, de concesión de la **nacionalidad** española por residencia a Francisco (Exp NUM000), y se impedía la inscripción registral de la **nacionalidad**. Ello con base en la existencia de una condena penal recogida en una sentencia de la Audiencia Provincial de Soria de 7 de mayo de 2021, por hechos ocurridos entre julio y diciembre de 2019: actividad continuada de venta de drogas en un domicilio, cocaína y marihuana.

El interesado recurrió dicha resolución ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, interesando que se dictara una sentencia por la cual se estimara íntegramente la demanda contencioso-administrativa y se declarara no ajustada a derecho la declaración de ineficacia, con declaración del derecho al mantenimiento de la resolución mediante la cual se concedía la **nacionalidad** española.

La sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional, una vez sustanciado el procedimiento ordinario número 1789/2021, estimó el recurso contencioso-administrativo, anulando la resolución impugnada por su disconformidad a Derecho, con la consiguiente reposición del expediente con fijación de una nueva fecha para la comparecencia del solicitante de cara al cumplimiento de los trámites del artículo 23 del Código Civil.

Tras exponer el marco normativo aplicable, constituido por los artículos 21.4 y 23 del Código Civil, 224 del Reglamento del Registro Civil, por un lado, y el artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, por otro, expuso la Sala de la Audiencia Nacional que:

"[...] el art. 12.1 del Real Decreto 1004/2015, norma reglamentaria, incluye un requisito novedoso para la "eficacia" de la resolución previa, centrado en que, "hasta ese momento", NO "haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena **conducta cívica**". Con ello se extiende la exigencia del mantenimiento de buena **conducta cívica** con posterioridad a la concesión de la **nacionalidad**, llevándola al plazo que media entre tal concesión y el momento de su inscripción, convirtiendo esta exigencia no sólo en requisito para la obtención de la **nacionalidad** solicitada, conforme establece el Código civil en el art. 22.4, sino en requisito que también despliega sus efectos sobre la eficacia de tal resolución, demorándola, y sobre la inscripción de la misma, pues tal inscripción podrá ser denegada en caso de verificarse que, hasta ese momento, se han producido por parte del interesado-solicitante actuaciones contrarias a la buena **conducta cívica**, actuaciones contrarias a ese estándar de **conducta** ciudadana que no viene definido exclusivamente por la existencia o inexistencia de antecedentes penales y que no es equiparable al más general requisito de la integración."

Añadía la Sala de la Audiencia Nacional que:

"Se puede perfectamente observar que dicho requisito no está contemplado, ni siquiera de forma implícita, en el art. 23 del CC cuando fija los requisitos para "la validez de la adquisición de la **nacionalidad** española", requisitos a cumplimentar una vez que existe una resolución, administrativa o judicial, que da derecho a la obtención de la **nacionalidad**."

Y que:

"Dicho requisito -exigir que se mantenga la buena **conducta cívica** al momento de la inscripción que tiene carácter constitutivo- no se recoge explícitamente como tal ni en el CC ni en ninguna otra norma con rango legal y, siendo loable y entendible su existencia y exigencia teniendo en cuenta la relevancia de la **nacionalidad** española, lo cierto es que el art.12.1 del Real Decreto 1004/2015, como norma reglamentaria, incurre en exceso reglamentario ultra vires y, hoy por hoy, estos casos solo tienen su debido tratamiento en el marco del recurso de lesividad que además deja fuera aquellos supuestos en los que la mala **conducta cívica** se evidencia con base a hechos cometidos con posterioridad a la resolución de concesión pero antes de la consolidación mediante la oportuna inscripción, supuestos en los que ninguna infracción del ordenamiento jurídico es imputable a la resolución en el momento de ser dictada."

Continuaba señalando dicha Sala que no puede afirmarse que el requisito introducido por el artículo 12.1 del Real Decreto 1004/2015 esté implícito en el requisito general que el artículo 22.4 viene a establecer para conceder la **nacionalidad** española -buena **conducta cívica**- pues ello haría innecesaria la novedad reglamentaria y significaría que, todos los requisitos del artículo 22 del CC, sin mayores precisiones, podrían llevarse hasta el momento de la inscripción incluidos la residencia legal e integración.

Afirmaba que, en materia de **nacionalidad**, en lo que respecta a los requisitos para la obtención de la **nacionalidad** española por residencia y para la validez de tal adquisición, se produce una congelación del rango legislativo desde el momento en que su regulación se lleva al Código Civil, y no se produce una descongelación posterior y habilitación legal en el marco de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia, ni en su disposición final séptima, ni en su disposición final octava, pues ninguna de las mismas contiene, ni de forma implícita, mención alguna al nuevo requisito no contemplado en el artículo 23 del Código Civil; es decir, buena **conducta cívica** mantenida desde la concesión hasta la inscripción, y el limitado contenido del Real Decreto 1004/2015 es desarrollar un procedimiento de carácter netamente administrativo, basado en la tramitación electrónica en todas sus fases, que permita acortar sensiblemente los plazo de resolución.

Y concluyó la Sala de la Audiencia Nacional afirmando que lo establecido en el artículo 12.1 del Real Decreto 1004/2015, "aun loable en la finalidad buscada, viene a constituir un exceso reglamentario en cuanto se excede respecto de la voluntad del legislador al determinar en el art 23 del CC cuáles son los concretos requisitos a cumplir para la validez/eficacia de la obtención de la **nacionalidad** por residencia por aquel cuyo derecho a la adquisición ya viene declarado en una resolución, administrativa o judicial, anterior."

Todo lo cual le llevó a la Sala de instancia a estimar el recurso contencioso-administrativo, con anulación de la resolución recurrida, y el posterior planteamiento ante esta Sala de la cuestión de legalidad que aquí se enjuicia, conforme a los artículos 27 y 123 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

SEGUNDO.- Alegaciones del Abogado del Estado.

Emplazadas las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, únicamente ha comparecido y presentado alegaciones el Abogado del Estado, el cual ha interesado la desestimación de la cuestión de ilegalidad.

Expone esta representación que la cuestión de ilegalidad tiene su origen en la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 27 de julio de 2021, por la que se declaró la ineficacia de la resolución de fecha 11 de diciembre de 2019, por la que se concedió la **nacionalidad** española al recurrente, por concurrir los requisitos legales establecidos. Sin embargo, antes de que se hubieran llevado a cabo los trámites del artículo 23 del Código Civil; es decir, antes del juramento o promesa de fidelidad al rey u obediencia a la Constitución y a las leyes, con fecha 20 de diciembre de 2019, la Dirección General de la Policía informó que el interesado estaba ingresado en el Centro Penitenciario de Soria, motivo por el que se dictó la resolución expresa decretando la ineficacia de la concesión de la **nacionalidad**.

Tras exponer el tenor literal de los artículos 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, y 12 de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la **nacionalidad** española por residencia, señala el Abogado del Estado que, de acuerdo con los mismos, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, acordó, en fecha 12 de mayo de 2021, incoar procedimiento de declaración de ineficacia de la resolución de la concesión de **nacionalidad**.

Argumenta el Abogado del Estado que, dentro del proceso complejo de adquisición de la **nacionalidad** por residencia, junto al acto administrativo de concesión de la **nacionalidad**, se exige al interesado, para la validez de la adquisición, cumplir una serie de requisitos que contempla el artículo 23 del Código Civil, existiendo un mecanismo de reacción frente al acto administrativo cuando el interesado, en contra del requisito de buena **conducta cívica**, se ve incurso en hechos delictivos graves cometidos con posterioridad al acto administrativo de concesión de la **nacionalidad**, pero antes de la validez de la adquisición de la misma, que es el caso objeto de la cuestión de ilegalidad.

Añade que, conforme a los artículos 21 y siguientes del Código Civil, junto al requisito de residencia es requisito necesario que el interesado justifique, en expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena **conducta cívica**, así como suficiente grado de integración en la sociedad española, y, efectuada la concesión, el interesado ha de cumplir en el plazo de 180 días siguientes a la notificación de la resolución de concesión, los requisitos establecidos en el artículo 23 del Código Civil, de lo que se infiere que la inscripción tiene carácter constitutivo, pues mientras no se inscriba en el Registro Civil carece de validez.

Manifiesta, a continuación, que la buena **conducta cívica**, a diferencia de la residencia, no se agota en un momento determinado, sino que se trata de un comportamiento continuado de tracto sucesivo que se exige a quien solicita la **nacionalidad** no solo con carácter previo a la resolución de concesión sino que se ha de mantener hasta el momento de su adquisición, que no tiene lugar válida y eficazmente hasta que dicha adquisición se inscriba en el Registro Civil, y señala, con cita de un informe elaborado por la Subdirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado, que no puede reputarse intrascendente la inobservancia de buena **conducta cívica** en el periodo comprendido entre el acto de concesión de la **nacionalidad** y la inscripción en el Registro Civil, y en el caso examinado se ha producido la falta de buena **conducta cívica**, manifestada por la comisión de un delito con anterioridad a la concesión de la **nacionalidad**, pero con anterioridad a la cumplimentación de los trámites del artículo 23 del Código Civil, por lo que la resolución administrativa resulta ajustada a Derecho, en base a los artículos 12 del Real Decreto 1004/2015 y 12.5 de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre.

Argumenta esta representación, a continuación, que no puede afirmarse que se haya introducido por vía reglamentaria un requisito no previsto en el Código Civil en sus artículos 22 y 23, pues, conforme al artículo 22.4 del Código Civil, la buena **conducta cívica** y el suficiente grado de integración en la sociedad española deben justificarse en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, lo que implica que, mientras el expediente de adquisición de la **nacionalidad** española por residencia se encuentre abierto podrá revocarse la concesión por inexistencia de la buena **conducta cívica** o del suficiente grado de integración, y será solo cuando se efectúe la atribución de la **nacionalidad** española por el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código Civil y en el artículo 12 del Reglamento cuando se considerará cerrado el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, y cuando, si se quiere dejar sin efecto la atribución de **nacionalidad**, será necesario acudir a la declaración de lesividad.

Por último, manifiesta el Abogado del Estado que la disposición final 7ª de la Ley 19/2015, de 13 de julio, establece en su apartado 3 que "el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código Civil para la obtención de la **nacionalidad** española por residencia deberá acreditarse mediante los documentos y demás pruebas previstas en la ley y reglamentariamente", sin que se establezca en ningún momento que ese cumplimiento de requisitos deba ser anterior a la resolución de concesión de la **nacionalidad**, sino que lo que debe ser es anterior a la atribución de la **nacionalidad** o momento en que se produce la eficacia del acto de concesión de la **nacionalidad**. En consecuencia, el requisito del Reglamento de exigir que la buena **conducta cívica** del interesado se mantenga después de que sea dictado el acto de concesión hasta el momento en que se inscriba la adquisición de la **nacionalidad** española en el Código Civil deriva de lo dispuesto en el artículo 22.4 del Código

Civil, siendo plenamente razonable que el Reglamento obligue a que la buena **conducta cívica** se mantenga no sólo hasta que dicte resolución el Ministerio de Justicia, sino también después, hasta el momento en que se proceda a la inscripción de la **nacionalidad** en el Registro Civil, lo que es, además, coherente con el hecho de que el Código Civil exija al interesado manifestar al Encargado su compromiso con mantener esta buena **conducta cívica** en el futuro, al imponerle la obligación de jurar o prometer fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes.

TERCERO.- Marco normativo.

Para resolver la presente cuestión de legalidad hemos de partir del tenor literal de las siguientes disposiciones implicadas:

Así, en primer lugar, el artículo 23 del Código Civil establece que:

Son requisitos comunes para la validez de la adquisición de la **nacionalidad** española por opción, carta de naturaleza o residencia:

a) Que el mayor de catorce años y capaz para prestar una declaración por sí jure o prometa fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes.

b) Que la misma persona declare que renuncia a su anterior **nacionalidad**. Quedan a salvo de este requisito los naturales de países mencionados en el apartado 1 del artículo 24 y los sefardíes originarios de España.

c) Que la adquisición se inscriba en el Registro Civil español.

Y el artículo 21.4 del mismo texto legal establece que:

4. Las concesiones por carta de naturaleza o por residencia caducan a los ciento ochenta días siguientes a su notificación, si en este plazo no comparece el interesado ante funcionario competente para cumplir los requisitos del artículo 23.

Además, el artículo 22.4, también del Código Civil, en el ámbito de la regulación de la concesión de la **nacionalidad** por residencia, dispone 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.

Por su parte, el artículo 12.1 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, establece que:

1. La eficacia de la resolución de concesión quedará supeditada a que, en el plazo de ciento ochenta días contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución al interesado o a su representante, se realicen ante el Encargado del Registro Civil las manifestaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Civil, relativas al juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes, la renuncia a la **nacionalidad** anterior, cuando proceda, y la solicitud de las inscripciones correspondientes en el Registro Civil, sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena **conducta cívica**.

A tal efecto, la Dirección General de los Registros y del Notariado deberá remitir al Registro Civil toda evidencia de la que tenga conocimiento acerca del incumplimiento del requisito de buena **conducta cívica** posterior a la resolución de concesión de la **nacionalidad**, evidencia que, una vez concedido plazo de alegaciones al interesado y declarada por el órgano decisor competente la ineficacia del acto de concesión fundada en razones de orden público, y en la que constarán expresamente los hechos en los que se basa la denegación, impedirá la inscripción registral de la **nacionalidad**.

CUARTO.- El ejercicio de la potestad reglamentaria y el principio de reserva de ley en materia de nacionalidad y su incidencia en el ámbito del artículo 12delReal Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre .

Es reiterada la doctrina jurisprudencial en relación con el alcance y límites del control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria, que se recoge, entre otras muchas, en sentencias de 28 de junio de 2004 (recurso 74/2002), 7 de octubre de 2008 (recurso 73/2007), 11 de noviembre de 2008 (recurso 76/2007) y 14 de mayo de 2013 (recurso 173/2012), que señalan que "además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (artículos 9.3, 97 y 103 CE), como interna respecto de los propios Reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley del Gobierno; la inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 52.2 de la Ley 30/1992); LRJ y PAC, en adelante); y el procedimiento de elaboración de reglamentos, previsto en el artículo 105 CE y regulado en el artículo 24 de la Ley 50/97. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE, la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley, sino que comprende dichos principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento."

Por tanto, la resolución de la presente cuestión de ilegalidad pasa por analizar el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración y su sometimiento al principio de reserva de ley que rige con claridad y de modo estricto en materia de la adquisición de la **nacionalidad** española, como se desprende del artículo 11 de la Constitución española, en virtud del cual "la **nacionalidad** española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido en la ley", por lo que habrá de analizar si el inciso

apreciado ilegal por la Sala de la Audiencia Nacional, incluido en el artículo 12.1 *in fine* del Real Decreto 1004/2015 -*sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena* ***conducta cívica***- respeta o no el mencionado principio de reserva de ley, el cual, por principio, no excluye la posible colaboración normativa del Reglamento.

Comenzando a analizar la cuestión planteada, como correctamente argumenta la Sala de la Audiencia Nacional, se constata, en primer lugar, que el requisito de mantener una buena **conducta cívica** hasta la realización, ante el Encargado del Registro Civil, de las manifestaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Civil, no está previsto ni en el Código Civil ni en ninguna otra norma con rango legal.

En efecto, el artículo 22.4 del Código Civil refiere la acreditación de la buena **conducta cívica** y el suficiente grado de integración en la sociedad española a su justificación en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil. Este expediente se encontraba regulado en el Reglamento del Registro Civil, conforme a cuyo artículo 222, es en el ámbito de dicho procedimiento administrativo en el que ha de recabarse el informe relativo la **conducta** del interesado, antes de la finalización del mismo conforme al artículo 223 del mismo texto reglamentario, y es en los ciento ochenta días siguientes a la notificación de la resolución cuando, conforme a los artículos 21.4 del Código Civil y 224 del Reglamento del Registro Civil, el interesado ha de comparecer ante el Encargado del Registro Civil para prestar la promesa o juramento exigidos, y se ha de inscribir como español en el Registro, otorgándose entonces plena eficacia a la resolución de adquisición de la **nacionalidad** ya dictada. Y sobre esta normativa, aunque con un contenido sustancialmente similar en lo que aquí resulta relevante, resulta de específica y preferente aplicación la contenida en el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, tal y como establece expresamente su disposición final segunda.

Cierto es que la reserva de ley no excluye la posible colaboración normativa del Reglamento; sin embargo, en ámbitos del ordenamiento jurídico cubiertos por el principio constitucional de reserva de ley, el Reglamento no puede ir más allá de constituir un complemento que exige, además, una habilitación legal expresa.

En el ámbito particular de la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, el principio de reserva de ley se manifiesta en la enumeración de las condiciones que ha de cumplir el solicitante, contenidas en los artículos 22 y 23 del Código Civil, y únicamente encontramos en el artículo 22.4 de dicho Código, una remisión al expediente regulado en la legislación del Registro Civil, que ha de entenderse realizada ahora al Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, en lo que se refiere al procedimiento en el que se han de acreditar las condiciones necesarias para la adquisición de la **nacionalidad**, en el cual habrá de acreditarse buena **conducta cívica** y suficiente grado de integración en la sociedad española. Y esta misma habilitación reglamentaria la encontramos en la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, conforme a cuyo apartado primero:

El procedimiento para la concesión de la **nacionalidad** española por residencia se regirá por lo dispuesto en el Código Civil, por lo previsto en esta disposición y en el reglamento que la desarrolle [...].

Como vemos, y como correctamente expone el auto de planteamiento dictado por la Sala de la Audiencia Nacional, la regulación contenida en el Real Decreto mencionado tiene una vocación puramente procedimental, como no podía ser de otra forma dado el riguroso principio de reserva de ley que rige la materia, y ello se desprende tanto de su contenido como de la propia exposición de motivos, conforme a la cual "el presente real decreto desarrolla, *un procedimiento de carácter netamente administrativo*, basado en la tramitación electrónica en todas sus fases, que permita acortar sensiblemente los plazos de resolución". Tampoco cabe hablar, en efecto, y como indica la Sala de la Audiencia Nacional, de una deslegalización de la materia operada por la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, mediante la que se habría producido una ampliación de la potestad reglamentaria, habilitándole una materia hasta entonces excluida de su alcance, pues, por una parte, la técnica deslegalizadora no es compatible con el principio de las materias reservadas constitucionalmente a la ley; y, por otra parte, es claro que la habilitación reglamentaria llevada a cabo por las disposiciones finales séptima y octava de dicho texto legal, es, insistimos, puramente de carácter procedimental. Así, en concreto, la disposición final octava de la citada Ley establece que " *mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Justicia, se aprobará el reglamento por el que se regule el procedimiento electrónico para la obtención de la* ***nacionalidad*** *española por residencia*".

En consecuencia, considera la Sala que es clara la extralimitación normativa en que incurre el texto reglamentario cuya ilegalidad correctamente aprecia la Sala de la Audiencia Nacional al resolver el asunto en la instancia, pues el texto reglamentario extiende el requisito de la buena **conducta cívica** hasta más allá de la finalización del procedimiento administrativo de la adquisición de la **nacionalidad** mediante resolución de

concesión, en cuyo ámbito, como hemos visto, se agota la habilitación reglamentaria, añadiendo un requisito no previsto en las normas con rango de ley y que, por tanto, únicamente mediante la reforma de estas podría ser introducido.

En efecto, el artículo 21.4 del Código Civil señala que las concesiones por carta de naturaleza o por residencia caducan a los ciento ochenta días siguientes a su notificación, si en ese plazo no comparece el interesado ante el funcionario competente -el Encargado del Registro Civil- para cumplir los requisitos del artículo 23; y el requisito consistente en la ausencia hasta entonces, por parte del interesado, de actos incompatibles con el requisito de la buena **conducta cívica**, que recoge el precepto reglamentario cuestionado, no está contemplado en el citado artículo 23 del Código Civil, por lo que se ha agravado así, por vía reglamentaria y en contra del principio de reserva de ley, las condiciones que permiten la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, pues no puede olvidarse que la inscripción de la **nacionalidad** en el Registro Civil tiene un carácter constitutivo, conforme al artículo 23 del Código Civil; y ello, conforme apunta la Sala de la Audiencia, aunque resulte plenamente razonable y loable la exigencia de buena **conducta cívica** hasta dicho momento, pero tendrá que ser un requisito que se introduzca mediante norma que respete el principio constitucional de reserva de ley en materia de **nacionalidad**. El artículo 12.1 del Real Decreto 1004/2015 ha incurrido, por tanto, en *ultra vires*, y procede la anulación del mismo y su expulsión del ordenamiento jurídico.

QUINTO.- El artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no hace previsión alguna en cuanto a las costas en la cuestión de ilegalidad, por lo que no procede hacer ningún pronunciamiento al respecto.

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.- Estimar la cuestión de ilegalidad n.º 1/2024 planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con el inciso *"sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena **conducta cívica**"*, incluido, *in fine*, en el apartado 1 del artículo 12 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la **nacionalidad** española por residencia, el cual se anula.

Segundo.- Ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Tercero.- A los efectos previstos en el artículo 126.3 de la LJCA comuníquese esta sentencia al órgano jurisdiccional que promovió la cuestión de ilegalidad.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ