



HECHOS POSTERIORES CON TRASCENDENCIA EN EL EXPEDIENTE DE NACIONALIDAD. INSTRUMENTO DE REACCIÓN FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO FIRME DE CONCESIÓN DE NACIONALIDAD.

Belén del Pozo Sierra

Abogado del Estado ante la Audiencia Nacional

Prof. Dr. Derecho Civil (USP-CEU)

Jornada sobre recursos contencioso-administrativos en materia de nacionalidad

1 de marzo de 2018

RESUMEN

Dentro del proceso complejo de adquisición de la nacionalidad por residencia, que junto al acto administrativo de concesión de la nacionalidad exige al interesado, para la validez de la adquisición, cumplir una serie de requisitos que contempla el art.23 CC en un plazo de caducidad de 180 días, se estudian los distintos mecanismos 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 firme de concesión de la nacionalidad, pero antes de la validez de la adquisición. Se discute tanto la posible revisión del requisito de buena conducta cívica con posterioridad al acto de concesión y antes de la inscripción, como el mecanismo de reacción frente a un acto administrativo favorable al interesado (revisión de oficio de acto nulo; lesividad; revocación).

Frente a un sector doctrinal que entiende que la concesión de nacionalidad es un contrato o negocio jurídico bilateral, que requiere, la voluntad del solicitante de someterse al Estado, y la aceptación del Estado, en palabras de De Castro estamos ante un acto unilateral de soberanía. En esta línea el Tribunal Supremo, su Sala Tercera ha expresado en sentencia de 10 de octubre de 2011 y en las que allí se citan 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"*.

Dentro de las distintas modalidades de adquisición de la nacionalidad española el artículo 21.2 del CC prevé la concesión de la nacionalidad española por residencia sujeta a dos tipos de requisitos. Unos de carácter definido como es la residencia que ha de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición (art.22.3 párrafo primero) durante los plazos establecidos en dicho texto legal (diez años con carácter general, plazo que se reduce a cinco años para los que hayan obtenido asilo o refugio, a dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes, y a un año en los supuestos que establece el artículo 22.2) y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados. 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. Efectuada la concesión, el interesado ha de cumplir, en el plazo de 180 días siguientes a la notificación de la resolución de concesión, los siguientes requisitos para la validez de la adquisición: *a) que el mayor de catorce años, y capaz de 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 y c) que la adquisición se inscriba en el Registro Civil español* (art.23 CC). Se recogen en un solo artículo, como requisitos *ad solemnitatem* o constitutivo de la adquisición de la nacionalidad, los requisitos formales de validez de los distintos modos de adquisición sobrevenida de la

nacionalidad (opción; carta naturaleza o residencia). Para Díez del Corral Rivas¹ la concesión de la nacionalidad origina un derecho en el interesado sometido a un plazo de caducidad de 180 días para comparecer ante funcionario competente y cumplir los requisitos del art.23 CC Y añadimos sometido a la condición resolutoria implícita de mantener los requisitos exigidos para su concesión hasta la inscripción que dado su carácter constitutivo en tanto la adquisición de la nacionalidad no se inscriba en el Registro civil español carece de validez. Es importante destacar que estamos ante un plazo de caducidad, que como manifestación extintiva de un derecho o facultad por el transcurso del tiempo, si en ese plazo no comparece el interesado ante funcionario competente para cumplir los requisitos del art. 23 CC no llegará a adquirir la nacionalidad². En palabras de De Castro³ *el derecho o facultad que se extingue por caducidad puede decirse que más que morir no ha llegado a nacer.*

Tal y como señala el informe de la Abogacía General del Estado A.E.G. JUSTICIA 9/14 (R-129/14) la adquisición de la nacionalidad española por razón de residencia entraña un proceso complejo que aparece integrado por dos clases de actos. El acto administrativo de concesión de la nacionalidad por residencia y los actos jurídicos del interesado, a saber, juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes, renuncia, si procede, a la anterior nacionalidad e inscripción de la adquisición de la nacionalidad en el Registro Civil. Es la suma o conjunción de ambas clases de actos -el acto administrativo de concesión y los actos del interesado que establece el artículo 23 del CC- lo que perfecciona la adquisición de la nacionalidad española por residencia, de forma que el solo acto administrativo de concesión no da lugar, hasta tanto el interesado realice los actos que enumera el artículo 23 del CC, a la validez de la adquisición de la nacionalidad española⁴.

¹ Díez del Corral Rivas, J.: *Comentario del Código Civil*, Ministerio de Justicia, tomo I, Madrid, 1993,pg.2014

² En virtud del art.68 Ley 20/2011, del Registro Civil (anterior art.16 Ley 8 junio 1957 sobre el Registro Civil, en la redacción dada por Ley 24/2005, de 18 de noviembre), las inscripciones de nacimiento como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española podrán ser inscritas en el Registro Civil en el que se haya tramitado el expediente de adquisición de la nacionalidad, pudiendo el interesado solicitarlo en el momento de levantarse el acta de juramento o promesa. Transcurridos 180 días de dicha notificación, si no se han cumplido estos requisitos la concesión se entenderá caducada de acuerdo con el art.224 del Reglamento del Registro Civil. La caducidad, como medio extintivo de los derechos y acciones, se produce por el transcurso del plazo prefijado en la Ley y requiere, siguiendo a Rubio Torrano, E.: “La caducidad en el derecho civil español”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, vol.III, pg.11, dos elementos: la inactividad del titular por no haber llevado en el tiempo previsto la conducta exigida y la perentoriedad del término que en palabras del Tribunal Supremo “...entra en funcionamiento automáticamente por ministerio de la Ley, independientemente de los sujetos del derecho afectado, de tal suerte que en aplicación entra en juego de oficio sin excitación procesal de parte, de donde se desprende que esta institución actúa sin la voluntad de las partes del procedimiento a las que no les es dable modificar sus consecuencias en el orden legal ni alterar los términos en que tiene lugar, esto es, que si el derecho ejercitado ha decaído o se ha extinguido por inactividad de la parte no puede rehabilitarse nuevo plazo por condescendencia de la contraparte, como tampoco le es dable acortar el tiempo que lo motiva” (STS de 23 de enero de 1960).

³ De Castro, F.: *Temas de Derecho Civil*, Marisal, Madrid, 1972, pg.179.

⁴ Así lo tiene declarado la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado en resoluciones 6/2007, de 5 de marzo; 8/2010, de 2 de diciembre y 1/2011, de 19 de septiembre: "... no hay duda, y así resulta de la posición unánime de la doctrina en este punto, de que la inscripción en el Registro Civil es un requisito inexcusable para la adquisición sobrevenida o derivativa de la nacionalidad española (supuestos de residencia, carta de naturaleza, opción y recuperación) conforme resulta especialmente de lo dispuesto en el artículo 330 del Código civil, que configura claramente tal inscripción como constitutiva del fenómeno adquisitivo, al disponer que 'No tendrán efecto alguno legal las naturalizaciones mientras no aparezcan inscritas en el Registro, cualquiera que sea la prueba con que se acrediten y la fecha en que hubieran sido concedidas'. Este precepto, que reproduce el tenor literal del artículo 46 de la Ley del Registro Civil de 1870 y responde al

Cuestión distinta es la eficacia de la inscripción que una vez extendida se retrotrae a la fecha del acto administrativo.

Si la validez de la resolución de concesión de la nacionalidad está supeditada a que se cumplan los presupuestos del art.23 CC, se discute la forma de proceder en aquellos supuestos en los que, con posterioridad a la resolución de concesión de la nacionalidad y antes del transcurso de los 180 días concurren actividades delictivas por parte de quien ha obtenido el beneficio de la nacionalidad española. Encontramos algún pronunciamiento contrario a revisar el requisito de buena conducta cívica con posterioridad al acto de concesión y antes de la inscripción, en este sentido el Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de junio de 2015, afirma que la exigencia prevista en el art.23 CC *está prevista, como requisito de validez y eficacia de la previa concesión administrativa, al cumplimiento de unos requisitos y exigencias tasados y reglados (prestar juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes, renuncia a la nacionalidad anterior cuando sea necesario y tras su inscripción en el Registro Civil) y no a cualquier otro, por lo que no es posible en esta fase volver a revisar los requisitos previamente analizados (entre ellos la concurrencia de buena conducta cívica) que ya fue valorada al tiempo de dictarse la resolución administrativa concediendo la nacionalidad española*. Si bien el propio Tribunal Supremo en STS de 12 de noviembre de 2012 afirma que *“quienes, no siendo españoles, deseen obtener la nacionalidad española, han de haber llevado y seguir llevando una vida ajustada a ese estándar medio de conducta”*. Como tiene declarado el Tribunal Supremo, por ejemplo, Sentencia de 19 de septiembre de 2008 (RJ 2008/6634), que se remite a las de 21 de mayo de 2007 (Rec. 9474/2003) y 3 de diciembre de 2007 (Rec.3382/2004 [RJ 2007, 9138]):

“...al ser la nacionalidad española el sustrato y fundamento necesario para el ejercicio pleno de los derechos políticos (sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1999 [RJ 1999, 1779]) es exigible al solicitante de aquélla, 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 poner en cuestión el concepto de buena conducta que el precepto salvaguarda como exigencia determinante de la concesión de la nacionalidad española, pues el otorgamiento de ésta en modo alguno puede ser considerado como un derecho del particular, sino, como antes hemos dicho, como el otorgamiento de una condición, la de nacional, que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un Estado, no en vano la nacionalidad constituye la base misma de aquél, que conlleva el reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones y que en todo caso puede ser denegado por razones de orden público o interés nacional.”

Discrepamos, con *el debido respeto*, de la conclusión a la que llega el TS (en su sentencia del año 2015) por entender, cómo vamos a exponer a continuación, que a diferencia del requisito de residencia, que se exige sea *“inmediatamente anterior a la petición”* (art.22.3 CC) la conducta cívica se ha de mantener hasta la validez de la adquisición, esto es, hasta la

mandato contenido en la base 9a de la Ley de Bases del Código Civil de 1888, supone elevar la inscripción registral a la categoría de requisito sine qua non de la nueva situación jurídica derivada del cambio de estado civil que produce la adquisición de la nacionalidad española. Esta misma conclusión se alcanza, ratificando la argumentación anterior, a partir de la previsión contenida en el artículo 23 del Código civil, que subordina la validez de la adquisición de la nacionalidad española' por opción, carta de naturaleza y residencia, entre otras, al requisito de su inscripción en el Registro Civil español. En consecuencia, mientras esta inscripción no se practique los interesados no han llegado a adquirir válida y eficazmente la nacionalidad española”.

inscripción en el Registro Civil dado su carácter constitutivo. Razonar lo anterior exige detenernos en la exigencia de **buena conducta cívica** que como concepto jurídico indeterminado⁵ exige una solución justa y querida por la norma. Tal y como señala la Sala de lo Contencioso: *Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que por su propia naturaleza precisan de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso cuya valoración lleva a una única solución justa, jurídicamente controlable, que debe adoptarse por la Administración (art. 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa (...), la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados, añadiendo que el reconocimiento de la nacionalidad no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de 12 de febrero de 2014). De conformidad con la doctrina jurisprudencial⁶ el otorgamiento de la nacionalidad *está*

⁵ Como extensamente se argumenta en el informe de la Abogacía General del Estado (AEG 9/14) : *Frente al concepto de discrecionalidad que es una elección entre alternativas igualmente justas, el concepto jurídico indeterminado es un proceso intelectual de aplicación de la norma, puesto que implica subsumir en una categoría establecida por la norma (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con intención de acotar un supuesto concreto) unos supuestos o circunstancias reales determinados. Así lo pone de manifiesto la propia estructura del concepto jurídico indeterminado en el que se distingue un núcleo fijo o zona de certeza positiva, en la que resulta segura la inclusión del supuesto que se considere en el concepto jurídico indeterminado, una zona de incertidumbre, más o menos precisa, y, finalmente, una zona de certeza negativa en la que resulta segura la exclusión del supuesto de que se trate el concepto jurídico indeterminado. Aplicando las consideraciones anteriores sobre la distinción entre discrecionalidad (potestad discrecional) y concepto jurídico indeterminado, la exigencia de buena conducta cívica que establece el artículo 22.4 del Código Civil es, como se ha dicho, un concepto jurídico indeterminado, por cuanto que la propia significación del mismo no entraña una libre elección, por parte de la Administración, entre soluciones alternativas que sean igualmente justas, sino, por el contrario, una única solución que es la considerada como justa y que es la querida por la norma, aunque ésta la defina con cierta imprecisión.*

⁶ Recoge, por todas, en Sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, de 26 de junio de 2009 (recurso.240/2007) la doctrina jurisprudencial en relación a la valoración de dicho requisito y que podemos sintetizar en los siguientes términos:

“Para el reconocimiento de la buena conducta cívica no basta la inexistencia de constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que “per se” impliquen mala conducta, ya que lo que el artículo 22.4 del Código Civil exige es que el solicitante de nacionalidad 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 (SSTS de 13, 20, 22 y 23 de abril, 8 y 15 de julio, 9 y 23 de septiembre, 11 de octubre, 6 de noviembre y 25 de diciembre de 2004, y 11 de octubre y 25 de septiembre de 2005).

*Nada tiene que ver el concepto jurídico indeterminado buena conducta cívica con la carencia de antecedentes penales, ya que la buena conducta cívica constituye un requisito adicional sobre la mera observancia de una conducta de no trasgresión de las normas penales o administrativas sancionadoras, impuesto por el ordenamiento jurídico en **razón del carácter excepcional que supone el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia** y, por ende, envuelve aspectos que trascienden los de orden penal, no pudiendo identificarse, sin más, con la ausencia de antecedentes penales o policiales (SSTS de 6 de marzo de 1999, 23 de abril, 8 de noviembre y 15 de diciembre de 2004, y 28 de septiembre y 11 de octubre de 2005).*

El concepto buena conducta cívica se integra por la apreciación singular del interés público conforme a unos criterios, preferentemente políticos, marcados explícita o implícitamente por el legislador, siendo exigible al sujeto solicitante de nacionalidad, a consecuencia del “plus” que contiene el acto de su otorgamiento,

condicionado al cumplimiento por el solicitante de determinados requisitos, entre ellos la *buena conducta cívica*, requisito impuesto por el ordenamiento jurídico dado el carácter excepcional que supone el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia que envuelve aspectos que trascienden al orden penal y que ha de ser valorado por la Administración y, en su caso, por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso, y para ello se ha de examinar la trayectoria personal de quien solicita la nacionalidad debiendo ser considerada en su conjunto y en modo alguno en relación a un periodo de tiempo predeterminado. Es el solicitante quien tiene la carga de probar dicha conducta y su inobservancia es un obstáculo impeditivo para la concesión de la nacionalidad.

La buena conducta cívica, a diferencia de la residencia (*inmediatamente anterior a la petición*) no se agota en un momento determinado (cuando se cumple el plazo requerido). Estamos ante una conducta, ante un comportamiento continuado de tracto sucesivo que se exige a quien solicita la nacionalidad no sólo con carácter previo a la resolución de concesión sino que se ha de mantener hasta el momento de su adquisición que, como vimos

enmarcable dentro de los "actos favorables al administrado", un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pueda cuestionar el concepto de bondad, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española (SSTS de 13, 20, 22 y 23 de abril, 9 y 23 de septiembre, 6 de noviembre y 25 de diciembre de 2004, y 11 de octubre y 25 de septiembre de 2005).

Los cambios en la estimativa de valores -que son inevitables ya que pertenecen a la naturaleza de las cosas- introducen un factor de dificultad para el Juez que ha de definir lo que -en un determinado momento de la historia- deba entenderse por buena conducta cívica. Y por eso importa dejar claro que este sintagma que emplea el artículo 22.4 del Código Civil remite a un estándar medio de conducta capaz de ser asumido por cualquier cultura y por cualquier individuo. Un estándar que vale para todos y vale para cada uno. En el bien entendido de que no se trata de imponer un modo de vida uniforme en la comunidad nacional, ni de que quien utiliza esta vía de adquisición de la nacionalidad española tenga que demostrar que durante toda su vida ha observado una conducta intachable, sino de proclamar que, siendo cada sujeto humano libre para organizar su vida como le plazca -la vida se nos da, pero no se nos da hecha: tenemos que hacérsola-, quienes, no siendo españoles, deseen obtener la nacionalidad española, han de haber llevado y seguir llevando una vida ajustada a ese estándar medio de conducta al que acabamos de referirnos (SSTS de 12 de noviembre de 2002, 22 de abril y 15 de noviembre de 2004, y 20 de septiembre de 2005).

El concepto jurídico indeterminado buena conducta cívica debe ser valorado por la Administración y, en su caso, por el órgano jurisdiccional que conozca de la materia en vía de recurso contencioso administrativo, mediante el examen de la trayectoria personal del demandante de nacionalidad, considerando aquélla en su conjunto y en modo alguno en relación a un periodo de tiempo predeterminado (SSTS de 16 de marzo de 1999, 22 de abril, 8 y 30 de noviembre de 2004), valorando la conducta del solicitante durante un largo periodo de tiempo de permanencia en España (SSTS de 6 de marzo de 1999, 22 y 23 de abril, 8 de noviembre y 15 de diciembre de 2004, y 28 de septiembre y 11 de octubre de 2005).

Cuando el Código Civil remite al intérprete a la buena conducta cívica como parámetro para resolver si procede o no acceder a la pretensión de que se conceda la nacionalidad española a un extranjero por causa de residencia, está desplazando hacia el solicitante la carga de probar que viene observando una conducta de tales características, con lo que está imponiendo al Juez el deber de averiguar si, a la vista de las pruebas que tiene que aportar el interesado, hay razón suficiente para entender que viene observando esa buena conducta cívica **cuya ausencia opera como obstáculo impeditivo de la concesión de la nacionalidad** (STS de 15 de diciembre de 2004), pesando sobre el solicitante de la nacionalidad la carga de probar su buena conducta cívica (STS de 8 de noviembre de 2004).

No puede alegarse vulneración del principio de presunción de inocencia en los supuestos de denegación de la nacionalidad española por falta de buena conducta cívica, ya que, aunque el Tribunal Constitucional tiene declarado con carácter general, entre otras muchas, en las sentencias 76/1990 y 14/1997, que "la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones", en los supuestos de denegación de la nacionalidad española es patente que no estamos ante una sanción, sino ante una denegación que responde a la no concurrencia de uno de los requisitos que la ley exige para su concesión, la buena conducta cívica (SSTS de 12 de noviembre de 2002 y 23 de abril de 2004)."

anteriormente, no tiene lugar válida y eficazmente hasta que dicha adquisición se inscriba en el Registro Civil. Si una vez inscrita la nacionalidad quien ya es español comete un delito sólo podrá ser privado de la nacionalidad en los supuestos que contempla el CC⁷

Así afirma la Subdirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado ^(AEG) 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 ello en razón de las siguientes consideraciones:

“Exigido por el artículo 22.4 del Código Civil el requisito de que se trata y atendida la transcendencia que tiene la atribución de la nacionalidad española, carecería de coherencia que la inobservancia de buena conducta cívica, por más que tuviese lugar después del acto de concesión de la nacionalidad, no tuviese relevancia, en términos tales que, pese a no haberse observado buena conducta cívica, el interesado adquiriese válida y eficazmente la nacionalidad española.

*Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas cabe citar la sentencia de 12 de septiembre de 2011, recurso 1500/2011, **no cabe fraccionar la continuidad de la trayectoria vital del solicitante de forma que la conducta desplegada a***

⁷ La Constitución considera que la nacionalidad española de origen es un derecho inherente a la persona, del que ésta no puede ser privada coactivamente, aunque sí puede perderlo voluntariamente por adquirir otra nacionalidad. Por ello el art. 11.2 CE establece que "ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad". De acuerdo con este principio el CC distingue dos grupos de causas de pérdida de la nacionalidad: 1. Pérdida voluntaria: El art. 24 señala que "1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años, a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación. No obstante, los interesados podrán evitar la pérdida si dentro del plazo indicado declaran su voluntad de conservar la nacionalidad española al encargado del Registro Civil.

La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

2. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero.

3. Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando las leyes del país donde residan les atribuyan la nacionalidad del mismo, perderán, en todo caso, la nacionalidad española si no declaran su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años, a contar desde su mayoría de edad o emancipación.

4. No se pierde la nacionalidad española, en virtud de lo dispuesto en este precepto, si España se hallare en guerra.”

2. Pérdida coactiva por causas sancionadoras. Estas causas son aplicables únicamente a los españoles que no lo sean de origen, habiéndose suprimido la referencia a las leyes penales tras la desaparición de esta pena de nuestro Código Penal.

En efecto, según el a. 25 CC, "1. Los españoles que no lo sean de origen perderán la nacionalidad:

a) Cuando durante un período de tres años utilicen exclusivamente la nacionalidad a la que hubieran declarado renunciar al adquirir la nacionalidad española.

b) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno.

2. La sentencia firme que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española produce la nulidad de tal adquisición, si bien no se derivarán de ella efectos perjudiciales para terceros de buena fe. La acción de nulidad deberá ejercitarse por el Ministerio Fiscal de oficio.

*partir de la solicitud de nacionalidad y durante la tramitación del expediente, que como hemos señalado, culmina con la inscripción de la nacionalidad en el registro, deba tenerse por inexistente o irrelevante. Como también señala el alto Tribunal en su sentencia de 10 de octubre de 2011, recurso 2568/2009, la contemplación de la trayectoria vital del solicitante **debe realizarse desde una perspectiva integral que no admite su compartimentación**. Siendo esto así, entiende esta parte que resultan relevantes todas las actuaciones del solicitante hasta que formalmente adquiere, con la inscripción, la nacionalidad española.*

*Debe recordarse que la integración en la comunidad político-jurídica que supone la adquisición de la nacionalidad española con los importantes efectos que de ello se derivan **exige el cumplimiento riguroso de los requisitos legalmente establecidos (entre ellos, la observancia de buena conducta cívica), lo que no tendría lugar si se entendiese que la inobservancia de buena conducta cívica tras el acto de concesión no tiene eficacia impeditiva de la válida y eficaz adquisición de la nacionalidad.***

En segundo lugar, y a diferencia de lo que acontece con el requisito de la residencia, respecto del cual el artículo 22.3 del Código Civil la refiere al tiempo anterior a la petición del interesado, el requisito de la observancia de buena conducta cívica no queda exclusivamente referido, en su cumplimiento, a un período concreto, como pudiera ser el anterior al acto de concesión. A ello debe añadirse que, como se ha señalado, el acto de concesión no supone la adquisición válida y eficaz de la nacionalidad española, por lo que, en unión a la consideración indicada anteriormente, lo razonable es entender que la observancia de buena conducta cívica es apreciable hasta que tiene lugar el acto con el que se concluye el complejo proceso de adquisición de la nacionalidad (inscripción en el Registro Civil).

*Esta conclusión, a juicio de esta parte, **es conforme a la finalidad perseguida por el requisito de continua referencia que no es otro que la lógica necesidad de impedir el ingreso en la comunidad político-jurídica española de aquellas personas que no acomodan su conducta a un canon de convivencia considerado como adecuado. Dicho de otro modo, no tendría sentido alguno hacer del acto de concesión un hito o límite temporal de forma que la inobservancia de buena conducta cívica con anterioridad al acto de concesión impida la adquisición de la nacionalidad (no debe dictarse el acto de concesión o, si se ha dictado, debe declararse su lesividad) y que, en cambio, la inobservancia de buena conducta cívica tras el acto de concesión pero antes de su inscripción (que, reiterando una vez más lo dicho, no supone la adquisición válida y eficaz de la nacionalidad) permita la adquisición de la nacionalidad sin suponer impedimento alguno para ello.***

En este sentido el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia⁸ ha introducido en relación al requisito de buena conducta cívica una

⁸ El procedimiento para la tramitación de los expedientes de concesión de nacionalidad por residencia ha participado de un carácter mixto entre el ámbito judicial (una primera fase del procedimiento ante los Jueces-Encargados de los Registros Civiles) y el ámbito administrativo. Este carácter mixto del procedimiento provoca, tal y como se pone de manifiesto en la exposición de motivos del Real Decreto 1004/2015, que la media de tramitación de un expediente de nacionalidad por residencia sea excesivamente larga. Lo anterior unido al elevado número de solicitudes de nacionalidad por residencia ha derivado en la necesidad de establecer un procedimiento más ágil con objeto de poner fin a los retrasos. Por ello, la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio (RCL 2015, 1082), de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, establece, y el presente real decreto desarrolla, un procedimiento

innovación en cuanto a la eficacia de la resolución de concesión de la nacionalidad resultado de la situación descrita en el presente estudio. De los 14 artículos nos detenemos en el art.12.1 que es resultado de la situación que pasamos a describir. Dicho precepto contempla la eficacia de la resolución en los siguientes términos:

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 (LEG 1889, 27), 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.*

Si bien no es objeto de la presente ponencia discutir la posible extralimitación normativa, pudiera sorprender que por vía reglamentaria pueda alterarse el requisito de validez del art.23 CC al requisito de eficacia⁹. Pero lo cierto es que **hay que diferenciar: (1) la validez de la concesión de la nacionalidad que está sujeta al cumplimiento de los requisitos del art.23 CC, y en tanto no se cumplan por el interesado no adquiere la nacionalidad; (2) la ineficacia del acto de concesión (art.12 RD 100472015) que es consecuencia de encontrarnos ante un acto sujeto a condición resolutoria cuyo cumplimiento, *conditio existit*, provoca la pérdida del derecho adquirido (art.1114 CC). Siendo el acto de concesión un título jurídico que habilita al interesado para realizar los actos del art.23 CC y adquirir así la nacionalidad, en caso de cumplirse la condición resolutoria que recoge el art.12 RD, esto es, *sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena conducta cívica*, pierde tal derecho. Pierde el derecho a realizar los actos del art.23 CC y en consecuencia al no acceder al Registro no llega a adquirir válidamente la nacionalidad. En este sentido encontramos autores que defienden que **el momento para apreciar la validez de un acto es cuando se dicta y en consecuencia un cambio ulterior de las circunstancias fácticas o jurídicas no afecta a su****

de carácter netamente administrativo, basado en la tramitación electrónica en todas sus fases, que permita acortar sensiblemente los plazos de resolución.

⁹ Esta supeditación de eficacia, no de validez, se contiene también en la **Orden núm. JUS/1625/2016, de 30 de septiembre** sobre tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia cuyo artículo 12.5 dispone lo siguiente: “*En los casos en los que la Dirección General de los Registros y del Notariado tenga conocimiento del incumplimiento del requisito de buena conducta cívica por parte del interesado en el tiempo trascurrido desde la resolución de concesión hasta la inscripción de la concesión en el Registro Civil, remitirá toda evidencia de este incumplimiento al Registro Civil y la comunicará al interesado, concediendo un plazo de 10 días para presentar alegaciones. Transcurrido el plazo de audiencia al interesado, el titular del Ministerio de Justicia declarará en su caso la ineficacia del acto de concesión, de forma motivada, fundada en razones de orden público. Esta nueva resolución, que impedirá la inscripción registral de la nacionalidad, será notificada al interesado y al Registro Civil del domicilio*”.

validez si no a su eficacia y de otra, siguiendo a Cano Campo¹⁰, que estamos ante un supuesto de invalidez sobrevenida figura admitida tanto en la teoría general del Derecho como en el Derecho Constitucional.

El CGPJ en informe de 30 de septiembre de 2014 excluye que tal previsión (si bien se centra en la necesidad de mantener la buena conducta más allá del acto de concesión y no entra en la alteración del término validez por eficacia) suponga un exceso normativo del Real Decreto al no recoger el Código Civil tal exigencia si no que estamos ante una consecuencia lógica del régimen legalmente previsto y, por tanto, implícito en el mismo. La concesión de la nacionalidad no es un derecho subjetivo si no una manifestación de la soberanía del Estado (STS 7 octubre 2010), siendo exigible al solicitante un plus de conducta *que ni siquiera por vía indiciaria pudiera poner en cuestión el concepto de buena conducta* determinante de la concesión de la nacionalidad (STS 19 noviembre 2008) y en consecuencia el cumplimiento estricto de los requisitos excluye dejar fuera la inobservancia de la conducta cívica tras el acto de concesión. En palabras del CGPJ, en línea con lo manifestado por la Subdirección General de lo Consultivo del Estado, *..no tendría sentido que la inobservancia de tal conducta en el periodo anterior a su concesión, conduzca a su denegación (y que, en caso de reconocimiento, abra la posibilidad de recurrir a la declaración de lesividad, al no deber haberse producido el mismo), y que, de forma distinta, la inobservancia de dicha conducta tras el acto de concesión, permita su perfección y adquisición válida y eficaz, sin suponer impedimento alguno. A la vista de lo anterior, cabe interpretar que este requisito, contenido expresamente en el art. 10 Proyecto, no supone un exceso reglamentario, por cuanto estaría implícito, resultaría ínsito, al propio procedimiento completo y complejo de la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Ello no obstante, sería recomendable incorporar el mismo de forma explícita en el Código civil, mediante su modificación.*

Una vez razonado que estamos ante un requisito que se ha de mantener hasta la adquisición de la nacionalidad, y en tanto no se modifique el CC en el sentido descrito, la dificultad nos lleva a encontrar el **medio de reacción frente a dicho acto** y poder concretar las consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento de dicho requisito con posterioridad a la concesión

¹⁰ Cano Campos, T.: “El laberinto de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos” en López Ramón, F y Villar Rojas, F (coord.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2017, pág.95, cita entre los más firmes defensores de esta idea, contraria a la admisión de la invalidez sobrevenida, a Bocanegra Sierra y a Alegre Ávila. Lo cierto es que, si bien la admisión de la invalidez sobrevenida de los actos administrativos enfrenta a la doctrina, siguiendo a Cano Campo que analiza detalladamente dichas críticas, vid. Cano Campo, T.: *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2004, pg.69 y ss, si se da, como es el caso, un cambio en las circunstancias de hecho que sirvieron de base para dictar el acto no existe obstáculo dogmático que impida que un acto conforme a derecho devenga antijurídico. En palabras del autor *..la posibilidad de que un acto administrativo que cuando se dicta es plenamente conforme a Derecho devenga antijurídico y, por ello, inválido como consecuencia de un cambio en las circunstancias de hecho o de Derecho que se tomaron como base o fundamento cuando se dictó. Cuando cambian o se alteran los presupuestos de hecho... la valoración que la Administración realizó al dictarlo no se vuelve errónea, pero, debido al desarrollo de las circunstancias, el acto presenta ahora aun contenido que ya no se adecua al Derecho actualmente en vigor. El sintagma invalidez sobrevenida no es un oxímoron porque la disconformidad de un acto con las normas que regulan su producción puede sobrevenir a su emanación, de modo que el adjetivo no niega o se opone al sustantivo al que acompaña. Son dudosos y discutidos por la doctrina los supuestos de invalidez sobrevenida. Se suele citar como ejemplo de ineficacia sobrevenida el art.16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y el art.58.2 Ley Costas al disponer “las licencias quedarán sin efecto cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación...”*

y antes de la plena adquisición vía inscripción en el Registro Civil. En este punto el CGPJ pone de manifiesto que *el art. 10 del Proyecto no determina las consecuencias que puedan derivarse de la constatación de no haberse seguido esta buena conducta cívica, ni el modo en que habrá de procederse para su verificación. En este punto, resultaría recomendable, para la máxima eficacia del precepto propuesto, en primer término, que se facultase expresamente al Encargado del Registro para recabar los informes pertinentes al efecto, por sí mismo, o bien recurriendo para ello a la Dirección General que ostenta facultades al respecto, y, en segundo lugar, que se previese que la constatación de la inobservancia de esta buena conducta cívica paralice la inscripción en el registro y, por tanto, la plena, eficaz y válida adquisición de la nacionalidad española, hasta que se resolviese sobre los efectos que dicho incumplimiento debe tener sobre la adquisición de la nacionalidad.*

El incumplimiento de la condición, de no cometer el interesado actos incompatibles con el requisito de buena conducta cívica, se presenta como obstáculo para la inscripción registral de la nacionalidad pero que, en todo caso, como se pone de manifiesto en el informe del CGPJ no excluye la necesidad de determinar los efectos que dicho incumplimiento produce sobre la adquisición de la nacionalidad que en palabras del Reglamento deviene ineficaz. La situación descrita nos lleva al punto central del problema que se plantea, esto es, *¿cuál es el instrumento jurídico idóneo para reaccionar frente al acto administrativo de concesión de la nacionalidad?:* revisión de oficio; lesividad; revocación, denegación de inscripción, condición resolutoria implícita, etc...En este sentido la Abogacía General del Estado, Subdirección General de lo Consultivo, concluye el informe en sentido favorable a la revocación del acto administrativo de concesión quedando sin efecto la resolución por razones sobrevenidas. Vía de reacción que, como veremos a continuación, no ha sido acogido por los órganos del orden contencioso. Sea cual sea el camino elegido en lo que hay consenso es en la necesidad de encontrar un camino que evite la adquisición de la nacionalidad a quien ha cometido un delito grave con posterioridad a la concesión pero antes de la plena adquisición.

Se ha de partir, para encontrar esa vía de reacción frente al acto administrativo de concesión de la nacionalidad, del reconocimiento a la Administración de poderes de autotutela sobre sus propios actos. El distinto grado de invalidez de los actos administrativos (nulidad de pleno derecho o anulabilidad) en palabras de Bocanegra¹¹ no juega otro papel que determinar cuál es el régimen jurídico aplicable pero *sin que, en ningún caso, el distinto grado de invalidez de los actos administrativos sirva para justificar la existencia o inexistencia de las potestades de revisión de oficio de la Administración, que no derivan, en absoluto, de la ilegalidad de los actos, sino de los poderes de autotutela que el Ordenamiento le reconoce para la eliminación, por sí mismo, de “todos” los actos administrativos ilegales, eliminación que, eso sí, se somete a distinto régimen jurídico según que la revisión de oficio lo sea de actos nulos o anulables.*

La revisión de oficio de los actos administrativos **se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa cuando son declarativos de derechos.** Frente a un régimen más amplio de normativas anteriores la revisión de oficio, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, se reduce a los actos nulos de pleno derecho¹². Siendo así que la mayoría de los actos inválidos, los actos administrativos

¹¹ Bocanegra Sierra, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, 4ª edición, Navarra, 2012, pag.199.

¹² Dentro del Título VII, Capítulo I de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, se regula la revisión de oficio, esto es, la retirada por la propia Administración de sus actos, y en ella se encuentran los preceptos relativos a la revisión de los actos nulos (art. 102), la revisión de los actos anulables (art. 103) y la revocación de actos (art.

anulables, exigen acudir a la declaración de lesividad y posterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa. Si un acto administrativo no es favorable, es de gravamen, no se produce la indicada tensión entre ambos principios en la forma como se produce cuando se trata de actos declarativos de derechos, y la revocación de tales actos por la Administración, primero libre, se sujeta luego, según el artículo 105 de la Ley 30/1992, a que no sea contraria al ordenamiento jurídico (en la actualidad, además, según la redacción dada por la Ley 13 de enero de 1999, a que no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad o al interés público).

Por otra parte, el sistema de la revisión de oficio tiene como presupuesto básico la distinción entre actos declarativos de derechos y aquellos otros que no son incluíbles en esta específica categoría. La jurisprudencia del TS ha delimitado, a dichos efectos, la noción de actos "favorables" (entre los que se encuentra el acto administrativo de concesión de la nacionalidad) considerando como tales aquéllos que amplían el patrimonio jurídico del destinatario, otorgándole un derecho que antes no existía, o, al menos eliminando algún

105). El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, establece en su apartado primero respecto a la revisión de los actos nulos que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de los interesados y previo dictamen favorable de Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1, añadiendo el artículo 103, respecto de los actos anulables, que las Administraciones Públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo, señalando en sus apartados 2, 3 y 4 que la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos 4 años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos en el artículo 84 de esta Ley, y que el procedimiento de lesividad caducará transcurrido el plazo de 3 meses desde su iniciación sin que se hubiera declarado, y finalmente el artículo 105 afirma que las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

La STS de 29 de Septiembre del 2003 analiza la evolución legislativa de la revisión de oficio (de actos nulos, de actos anulables y revocación de actos) afirmando que hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 primó el principio de seguridad jurídica y de que nadie podía ir contra sus propios actos, de modo que la Administración no podía revisar los actos que hubiere dictado y que beneficiaran a los particulares. La única posibilidad que tenía era acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa actuando en ella como demandante, previa declaración de lesividad para los intereses públicos. De acuerdo con la LPA de 1958, la Administración podía revocar sus propios actos en ciertos casos y con determinados requisitos. Así los actos nulos, conforme al artículo 109 LPA, se podían revocar libremente, previo dictamen vinculante del Consejo de Estado, sin plazo temporal alguno. Los actos anulables favorables a los particulares, si infringían manifiestamente el ordenamiento jurídico podían revocarse libremente, previo dictamen vinculante del Consejo de Estado, dentro del plazo de cuatro años. Y, en los demás casos, si no había una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, no era posible la revocación sino que era necesaria la declaración de lesividad en el plazo máximo de cuatro años y la posterior impugnación ante la Jurisdicción Contencioso- Administrativa.

La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común, en su primera redacción, no cambió el régimen de revisión de los actos nulos, pero sí el de los actos anulables, en cuanto que seguía admitiendo la revisión en el plazo de cuatro años, pero el dictamen del Consejo de Estado no era ya vinculante. La reforma de 1999 mantiene la revisión de los actos nulos, pero la Administración ya no puede revisar los actos anulables que sean favorables a los particulares, sino que ha de recurrir ante los Tribunales previa declaración de lesividad. Situación descrita que se mantiene en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula la revisión de oficio en el título V manteniendo las mismas vías de revisión de los actos en vía administrativa. El art.106 regula la revisión de oficio de los actos nulos en los supuestos previstos en el art.47; el art.107 la declaración de lesividad de los actos anulables conforme al art.48 y el art.108 la revocación de sus actos de gravamen o desfavorables.

obstáculo al ejercicio de un derecho preexistente, o reconociendo una facultad, un plus de titularidad o de actuación. Y por derecho entiende la doctrina de dicho Tribunal la situación de poder concreta y consolidada, jurídicamente protegida, que se integra en el patrimonio jurídico de su titular al que se encomienda su ejercicio y defensa. Los actos inválidos que no reconocen derechos, en principio la Administración puede retirarlos unilateralmente sin procedimiento específico revisor (esto es, sin necesidad de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma y sin necesidad de seguir formalmente el procedimiento en el que acreditar la invalidez), siempre, claro está, que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Garrido Falla¹³ parte de la confusión en el lenguaje legal, doctrinal y jurisprudencial de los conceptos de revocación y anulación y destaca que el principal problema común a la revocación y anulación es si la Administración puede volver sobre sus propios actos en contra del principio de seguridad jurídica y buena fe que ampara las situaciones creadas a partir de las mismas exigiendo el Derecho permanencia *quieta non moveré*. Fuera de los actos de gravamen o desfavorables que llevan a la revocación del acto por razones de oportunidad, se plantea la duda y así lo pone de manifiesto Bocanegra¹⁴ si esa habilitación legal puede consentir la revocación de actos favorables sin indemnización convirtiendo los derechos reconocidos en precario. Situación que para el autor encuentra su ámbito en las facultades que la Administración concede a los particulares sobre el dominio público, pero se excluye ante reconocimiento directo, por el ordenamiento jurídico, de derechos a los particulares. En palabras de Sanz Gandasegui¹⁵ “La revocación no será jurídicamente posible respecto a los actos declarativos de derecho, *en los amplios términos en que se ha considerado anteriormente, estando al resultado favorable de la revocación; si la Administración considera que un acto de este tipo debe ser revocado deberá acudir al procedimiento de revisión de oficio, siempre y cuando concurren las circunstancias que la Ley exige para ello, o proceder a la privación singular de los derechos reconocidos por el acto a través de la institución expropiatoria, mediante indemnización. Sólo se excluyen de estas exigencias los casos en los que una norma con habilitación legal permita a la Administración reconocer a los ciudadanos determinados derechos sujetos a algún tipo de condición*”. El autor diferencia entre potestades regladas en las que el procedimiento como el contenido del acto se encuentran determinadas en la ley de las discrecionales donde la Administración juega con un ámbito de libre decisión administrativa que puede modificar sin vulnerar el ordenamiento jurídico. En las primeras la revocación sólo cabe en caso de infracción del ordenamiento jurídico mientras que en las segundas cabe la revocación aun no vulnerando el ordenamiento jurídico. Cabe admitir la revocación de actos favorables cuando esté previsto en la Ley y se trate de actos que establezcan relaciones de tracto sucesivo subordinado a un cambio de circunstancias objetivas. Estaríamos ante un supuesto de ineficacia sobrevenida al cumplirse la condición resolutoria, de no realizar actos incompatibles con el requisito de buena conducta cívica, por cambio de las circunstancias objetivas, ineficacia sobrevenida del acto administrativo de concesión de la nacionalidad al haber delinquido el interesado no respetando el requisito de buena conducta cívica exigible hasta el momento de la inscripción.

¹³ Garrido Falla, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol.I, Tecnos, 14ª edición, Madrid, 2005, pg.702.

¹⁴ Bocanegra Sierra, R.: *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, Navarra, 2009, pag.234.

¹⁵ Sanz Gandasegui, F.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, 3ª edición, Navarra, 2004,pg.700.

Citando a Enterría¹⁶ *en los actos sujetos a condición* (resolutoria en este caso) *el incumplimiento de ésta justifica la revocación del acto. La revocación adopta aquí la forma de sanción por incumplimiento, según el juego propio de las condiciones resolutorias.*

Encajar lo expuesto a la hora de concretar el medio de reacción contra el acto favorable de concesión de la nacionalidad, tomando en consideración actos posteriores a la misma pero anteriores a la adquisición efectiva de dicha nacionalidad, no está exenta de dificultad. Tal y como expondremos a continuación cada vía de reacción que contempla el derecho administrativo lleva a un camino sin salida lleno de objeciones que hacen inviable su anulación/revocación. Objeciones que se han recogido en diversos pronunciamientos judiciales siendo de referencia la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo la **Sentencia del TS, de 10 de junio de 2015** (RJ/2015/2745) **que descarta el camino de la lesividad cuando los hechos delictivos son posteriores a la concesión al otorgarles eficacia retroactiva sobre el acto:** *La cuestión que se plantea en este recurso es si puede anularse una resolución administrativa que le reconocía la nacionalidad española, con efectos favorables para el afectado, tomando en consideración actos posteriores a la misma pero anteriores a la adquisición efectiva de dicha nacionalidad.*

Los requisitos que ha de cumplir el solicitante de la nacionalidad por residencia, y especialmente por lo que ahora nos afecta el requisito referido a la buena conducta cívica, han de acreditarse por el interesado para obtener la nacionalidad española en el momento de su solicitud, por lo que normalmente se valora su conducta previa a la petición, pero si durante la tramitación del expediente se acredita la existencia de un comportamiento que impida apreciar una buena conducta cívica, estos hechos pueden ser ponderados para denegar la nacionalidad pretendida. Diferente es el supuesto en el que la resolución administrativa concediendo la nacionalidad al solicitante ya se ha dictado y, al tratarse de un acto administrativo con efectos favorables para el interesado, se pretende su nulidad ante los tribunales, previa declaración de lesividad del mismo.

Tanto la previa declaración de lesividad como la subsiguiente impugnación ante los tribunales persiguen la nulidad de un acto favorable para el interesado cuando incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, tal y como dispone el art. 103 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) en relación con el art. 63 de dicha norma. Conviene precisar que la infracción del ordenamiento jurídico que se imputa al acto, y por el que se pretende su anulación, ha de concurrir en el momento en el que se dictó y no de forma sobrevenida a este, pues se trata de enjuiciar si el acto era anulable conforme a las circunstancias y la normativa existente en la fecha en que se dictó y no por datos o circunstancias posteriores al mismo que, en todo caso, y siempre que se cumpliesen los requisitos para ello, podría motivar un recurso extraordinario de revisión.

*Sentada esta premisa, debe destacarse que la resolución de la Dirección de los Registros y del Notariado de 18 de enero de 2008 por el que se concedió la nacionalidad, y cuya anulación se pretende, se basó en los datos y circunstancias existentes en el momento de ser dictada y en ella se concluyó que concurrían en el solicitante los requisitos, incluido el requisito de buena conducta cívica, para obtener la nacionalidad española por residencia. Sin embargo, tanto la declaración de lesividad como el posterior recurso contencioso pretenden anular dicha resolución **por hechos posteriores a su adopción**, entendiéndose que la conducta posterior del recurrente pone de manifiesto la falta del requisito de buena conducta*

¹⁶ García de Enterría, E., Fernández Rodríguez, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, 16ª edición, Navarra, 2013, pg.716.

cívica. Ello implicaría, como sostiene el recurrente, declarar la nulidad de un acto por hechos posteriores, que se proyectarían sobre el acto con eficacia retroactiva, lo cual no es posible. Lo anterior, entiende el TS, no se contradice con la necesidad de cumplir los requisitos del art.23 CC al entender esta exigencia como requisito de validez y eficacia de la previa concesión administrativa limitada a los requisitos tasados que fija el precepto (juramento o promesa fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes, renuncia a la nacionalidad anterior cuando sea necesario e inscripción en el Registro Civil) **y no a cualquier otro, por lo que no es posible en esta fase volver a revisar los requisitos previamente analizados (entre ellos la concurrencia de buena conducta cívica) que ya fue valorada al tiempo de dictarse la resolución administrativa concediendo la nacionalidad española.**

Sentencia que viene a anular la de instancia, STSJ de Madrid, 467/2013, de 25 de marzo, que atiende a los hechos delictivos descritos (se discute si son anteriores o posteriores a la concesión) como *lo suficientemente relevantes de la falta de buena conducta cívica en el recurrente. Con ello el mismo, al ocultar tales actividades delictivas previas a la resolución que determina la concesión de la nacionalidad española, vino a demostrar una clara deslealtad argumental, con ocultación de hechos relevantes de cara a dicha concesión y durante la tramitación del expediente, lo que de por sí ya es indicador de un estándar de conducta no adecuado.*¹⁷

Argumento que no acoge el TS que entiende que con dicha afirmación se está concediendo eficacia retroactiva a unos hechos para anular una resolución administrativa que en el momento de dictarse era conforme al ordenamiento jurídico y no incurría en infracción alguna. *Careciendo de lógica el argumento de la sentencia de instancia en el que se afirma de que el recurrente ocultó tales actividades delictivas demostrando una deslealtad por ocultar hechos relevantes al tiempo de solicitar su nacionalidad y durante la tramitación del expediente, pues difícilmente puede considerarse que ocultó un hecho delictivo que todavía no había cometido.* Concluye el alto tribunal que lo único acreditado penalmente es que dicha conducta delictiva se desplegó después de la resolución administrativa concediendo la nacionalidad española, por lo que dicha conducta no pudo ser valorada al tiempo de dictarse la resolución administrativa concediendo la nacionalidad española y, consecuentemente, ninguna infracción del ordenamiento jurídico es imputable a la misma en el momento de ser dictada.

De lo anterior, *a sensu contrario*, en aquellos supuestos en que los hechos delictivos son anteriores a la concesión (siendo posterior al acto la sentencia condenatoria) sí cabe entender en línea con lo señalado por los tribunales un supuesto indicador de un estándar de conducta no adecuado y previo a la concesión de la nacionalidad y en consecuencia anulable declarando lesivo el acto de concesión de la nacionalidad como presupuesto previo para su posterior impugnación ante el orden contencioso.

Tras la Ley 4/1999 y consecuencia de la supresión de la revisión de actos anulables, la lesividad experimentó un indudable empuje superando la cautela con la que desde los administrados se miraba la anterior regulación al exigir la intervención del Poder Judicial para

¹⁷ Aclarar que en este supuesto existía duda en cuanto al momento de comisión del delito. En todo caso, debemos tener presente que la adquisición de la nacionalidad cuando el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude, y haya recaído sentencia firme que así lo declare, es motivo para la nulidad de la adquisición. Siendo así **que quien solicita la nacionalidad y oculta la comisión de delitos que puedan poner en duda la buena conducta puede incurrir en motivo de pérdida de la misma al amparo del art.25.2 CC.**

dejar fuera del mundo jurídico un acto que generando algún beneficio para los particulares estaban incurso en algún vicio jurídico¹⁸. Se limita la autotutela de la Administración a los actos nulos (art.102 Ley 30/1992; art.106 Ley 39/2015) y se requiere para que prospere la lesividad que el acto infrinja el ordenamiento jurídico y que concurra algún tipo de lesión del interés público. En cuanto al procedimiento seguido para la declaración de lesividad del acto impugnado, dispone el Apartado 1 del citado artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común LRJ-PAC, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), que: *“las Administraciones Públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el art. 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo”*. En similares términos la Ley 39/2015 regula en su art.107 la declaración de lesividad de actos anulables. Por su parte, el art. 43 LJCA dispone que: *“cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda su anulación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público”*. De los preceptos legales citados resulta que la declaración de lesividad se configura en nuestro Derecho como un acto administrativo que es requisito o presupuesto procesal indispensable para la legitimación activa de la Administración del Estado, en los casos que la misma se proponga actuar como parte demandante en recursos contencioso-administrativos dirigidos contra sus propios actos declarativos de derechos¹⁹.

¹⁸ Sanz Gandasegui, F.:*Régimen...*, *Op.cit.*, pág. 680.

¹⁹ El procedimiento de lesividad que tiene por objeto la eliminación con efectos desfavorables de actos declarativos de derechos sólo puede iniciarse de oficio, negando la jurisprudencia legitimación al interesado se desarrolla en dos fases. Una administrativa en la que, con sujeción a un plazo de seis meses de caducidad, se declara lesivo el acto administrativo como presupuesto procesal para que la Administración lo impugne ante el orden contencioso en el plazo de 4 años desde que se dictó el acto administrativo. En cuanto a los requisitos formales y procedimentales de la declaración de lesividad, todos ellos no plantean problema en el supuesto objeto de análisis. Así, la declaración se ha adoptado dentro del plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo recurrido (art. 103.2 LRJPAC; art. 107.2 LPACAP) sin que hayan transcurrido seis meses desde el inicio del procedimiento hasta su resolución por lo que no hay caducidad (art. 103.3 LRJPAC; ART.107.2 LPACAP). También se ha de cumplir el requisito introducido por la Ley 4/1999, art. 103.2, de previa audiencia al interesado Por lo que se refiere a la competencia para acordar la declaración de lesividad, debe tenerse en cuenta lo establecido en la disposición adicional decimosexta 1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, conforme a la cual la competencia para la revisión de oficio de actos administrativos nulos o anulables corresponde al Consejo de Ministros siendo así que en este caso el acto recurrido fue dictado por delegación del Ministro de Justicia por lo que la declaración de lesividad se ha acordado, como queda dicho, por el Consejo de Ministros. Los efectos de la declaración de lesividad se centran, por tanto, en legitimar activamente a la Administración que demanda la anulación de sus propios actos, y, consiguientemente, en autorizar la interposición, admisión y tramitación del recurso contencioso administrativo por ella promovido, sin perjuicio, como es lógico, de las facultades del Tribunal competente para declarar si el acto impugnado es o no conforme a Derecho, y si realmente produce los efectos perjudiciales alegados por la Administración recurrente.

En cuanto a los requisitos de índole material bajo la vigencia de la LJCA de 1956, parte de la doctrina científica consideraba superado el requisito clásico de la doble lesión, jurídica y económica (o de otra naturaleza), bastando, a juicio de dicha doctrina, que el acto incurriese en cualquier infracción del ordenamiento jurídico para que pudiera ser declarado lesivo y anulado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Este mismo criterio venía sosteniéndose por un sector de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así la sentencia del Alto Tribunal de 22 de enero de 1988 (Ar. 326) declara que *“todo lo cual supone la infracción de un bloque normativo que a tenor de la jurisprudencia caracteriza la lesividad regulada en el artículo 56 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, porque de la propia literalidad del precepto se deduce que la lesión a los intereses públicos no ha de ser necesariamente económica, sino que puede serlo también de otra naturaleza, en cuya consideración ha evolucionado la Jurisprudencia de este Tribunal en el sentido de acoger criterios más amplios*

Conforme a dichos preceptos basta con el que acto incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico para que pueda ser declarado lesivo por la Administración Pública autora de aquel y eventualmente anulado por los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa a instancias de la propia Administración, y de esta forma, si bien dicha resolución (ante conductas delictivas anteriores) infringe lo dispuesto en el artículo 22.4 del Código Civil, pues el interesado no cumplía el requisito de la buena conducta cívica establecido legalmente para merecer la concesión de la nacionalidad, causa de anulabilidad de conformidad con el artículo 63.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Art.48 Ley 39/2015), no encuentra encaje cuando los hechos delictivos son posteriores al acto sin que se pueda defender que dicho acto, cuando se dictó, incurría en causa de anulabilidad. Por el mismo razonamiento queda fuera la revisión de oficio al no incurrir el acto, en el momento en que se dictó, en alguno de los supuesto de nulidad previstos en la Ley.

Supuesto límite lo encontramos en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2015 (Recurso 1279/2014), estimatorio del recurso contencioso interpuesto contra resolución de concesión de nacionalidad que coincide en el tiempo, 31 de octubre de 2011, con la conducta delictiva. Comisión del delito el mismo día de la concesión de la nacionalidad que se ve reafirmado con un pronunciamiento condenatorio aunque sea posterior a la resolución del expediente de nacionalidad. La gravedad del delito (tráfico de drogas que causan grave daño a la salud y delito de integración, creación o financiación de grupos criminales); la actualidad de los hechos; la naturaleza de los mismos y la entidad de las penas impuestas *ponen de manifiesto que estamos ante hechos delictivos muy graves, claramente asociales, difícilmente amparables en una situación de necesidad por desempleo, y que dada la data de comisión de los mismo, de cara a la resolución recurrida, implicaba una absoluta falta de buena conducta cívica, ignorada, por desconocida, por la Administración concedente de la nacionalidad* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2015. Recurso 1279/2014). La Abogacía General del Estado en informe A.G.JUSTICIA. 9/14, ante un supuesto donde resulta imposible determinar si la comisión del delito fue anterior o posterior al acto de concesión al tener lugar el mismo día y no constar en el acto administrativo de concesión la hora en que se dicta, entiende que en función de la mayor garantía de los derechos del interesado la solución más adecuada es la declaración de lesividad para su posterior impugnación ante el orden contencioso. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, recogiendo el criterio jurisprudencial de valoración negativa con base a condenas por hechos posteriores a

que le llevan a declarar que la pretensión anulatoria de lesividad puede estar motivada por el mero propósito de regularizar jurídicamente el acto causado con manifiesta vulneración de normas de derecho necesario". En este sentido mismo se pronuncia la sentencia de 3 de diciembre de 1987 al señalar que "la más progresiva doctrina jurisprudencial no exige que la lesión tenga que traducirse necesariamente en una estimación económica, bastando con que el acto incurra en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico para que pueda ser declarado lesivo y anulado, tal como este Tribunal ha declarado en sus sentencias de 14 de marzo de 1980 y 22 de enero de 1988". Reiteran este criterio las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1995 (Ar. 8343) y de 23 de Abril de 2002 (F.J.7º, Ar. 4610) que confirman expresamente la desaparición del requisito de la doble lesión. Este criterio doctrinal y jurisprudencial ha venido a encontrar refrendo legal en la vigente LJCA, habida cuenta de que su artículo 43 ha suprimido la alusión que el artículo 56 de la LJCA de 27 de diciembre de 1956 hacía al carácter de la lesión de los intereses públicos ("de carácter económico o de otra naturaleza").

la solicitud de nacionalidad²⁰, estima el recurso contencioso y anula la resolución de concesión de la nacionalidad al considerar en el caso de autos que no existe buena conducta cívica cuando se está inculcado en causa penal pendiente y *menos aun cuando finalmente ese indicativo de mala conducta cívica se ve reafirmado por un pronunciamiento condenatorio aunque sea posterior a la resolución del expediente de nacionalidad*. Recurrída en casación el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, en Sentencia de 23 de marzo de 2017, RJ 2017\1282, mantiene el criterio de la Audiencia y añade un punto de interés para el debate que se plantea por quien suscribe, esto es, que al estar **ante tipos abiertos (delito de tráfico de drogas y delito de integración de un grupo criminal) cuya comisión exige el desarrollo de actividades previas estamos ante conductas que necesariamente han tenido que ser anteriores** al 31 de octubre de 2011²¹.

La Abogacía General del Estado, Informe 9/14, de 24 de febrero de 2014, frente a la lesividad antes descrita, que choca con la irretroactividad de los hechos para anular un acto que en el momento de dictarse era conforme a derecho, se inclina por defender la revocación en aquellos supuestos de inobservancia de buena conducta cívica con posterioridad al acto de concesión y con anterioridad a la inscripción en el Registro Civil, dejando la lesividad para supuestos de inobservancia de buena conducta cívica con anterioridad al acto de concesión. Revocación mediante procedimiento contradictorio, con audiencia del interesado por incumplimiento sobrevenido del requisito de observancia de buena conducta cívica, del acto de concesión que es el título jurídico habilitante para que el interesado realice los actos que exige el citado precepto legal y adquiera así la nacionalidad, evitando así que adquiera la

²⁰ Esta posible valoración negativa con base condenas por hechos posteriores a la solicitud de nacionalidad ha sido confirmada por el TS en sentencias de 14-1-2011 (Recurso Núm.: 4556/2007) 12/09/2011 (Recurso Núm.: 1500/2009) y 3-10-2011 (Recurso Núm.: 2992/2009). Con cita en la segunda de ellas: *“El hecho de que esa conducta tuviera lugar después de haber solicitado la nacionalidad, y mientras se tramitaba su expediente, no impedía tomarla en consideración a la hora de dictar la resolución denegatoria de la nacionalidad, pues partiendo de la base de que la contemplación de la trayectoria vital del solicitante debe realizarse desde una perspectiva integral, no cabe fraccionar la continuidad de esa trayectoria vital de forma que la conducta desplegada a partir de la solicitud de nacionalidad y durante el curso de la tramitación del expediente deba tenerse por inexistente o irrelevante (en este sentido, STS de 14 de enero de 2011, RC 4556/2007), siendo, pues, plenamente legítimo denegar la nacionalidad si el solicitante despliega en ese ínterin un comportamiento incompatible con la tan citada buena conducta cívica”*.

²¹ Sin perjuicio de que la jurisprudencia que invoca el recurrente como infringida no es ampliable al caso de autos, dado que en los supuestos a que se refiere se trataba de hechos posteriores a la concesión de nacionalidad, lo que en el caso de autos no acontece puesto que la fecha de comisión del delito es la misma que la resolución administrativa que la sentencia recurrida anula previa su declaración de lesividad, lo cierto es que según resulta del certificado del Registro Central de Penados del Ministerio de Justicia, al hoy recurrente se le condena en sentencia de 4 de octubre de 2012 por la Audiencia Provincial de Zaragoza por dos delitos uno de tráfico de drogas, artículo 368 del CP (RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777) y otro de constitución, financiación, integración de un grupo criminal, art. 70 ter Código Penal, y aunque los hechos están referidos al 31 de octubre de 2011, no lo es menos en ambos delitos estamos ante tipos abiertos cuya comisión exige el desarrollo de actividades previas que no encajan en el concepto de buena conducta cívica a que se refiere el artículo 24 del CC, conductas que necesariamente han tenido que ser anteriores al 31 de octubre de 2011. Ello es bastante para tener por acreditado la ausencia de buena conducta cívica con anterioridad al 31 de octubre de 2011, fecha de la resolución anulada, máxime cuando ninguna prueba en contrario ha sido aportado por el recurrente que es quien debe soportar la carga de la prueba de la concurrencia del requisito a que se refiere el artículo 24 del CC. En consecuencia el motivo no puede prosperar.

nacionalidad española quien no ha observado buena conducta cívica. En palabras contenidas en el informe: *El acto de concesión, en la medida en que es el título jurídico que habilita al interesado para realizar los actos del artículo 23 del Código Civil y adquirir así la nacionalidad, puede equipararse razonablemente, a los efectos de que aquí se trata, al acto de autorización, licencia o permiso, al ser éste último también el título jurídico que habilita la realización de una actividad. Pues bien, es unánime el criterio doctrinal y jurisprudencial (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1957, 24 de febrero de 1962, 22 de noviembre de 1963, 23 de mayo de 1964 y 11 de marzo de 1967, entre otras) con arreglo al cual la Administración puede y debe revocar una autorización, licencia o permiso cuando su titular incumple, con posterioridad a su otorgamiento, las condiciones o requisitos exigidos para ello, revocación que no ha de seguir el procedimiento de revisión de oficio en que consiste la declaración de lesividad. En el terreno del derecho positivo así lo sanciona, a falta de una norma de carácter general en el ámbito de la Administración del Estado, un precepto reglamentario de honda raigambre en el Derecho Administrativo español, cual es el artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, según el cual "las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas...", regla que queda reiterada en numerosas normas (estatales) sectoriales que prescriben la revocación de las autorizaciones por incumplimiento, una vez otorgadas, de las condiciones a que se supeditó su concesión (la denominada "revocación-sanción")*²².

Vía que plantea la dificultad de como sortear los límites que el legislador ha puesto al ejercicio de la potestad revocatoria. Tras la Ley 4/1999 el ámbito objetivo de la facultad revocatoria sólo procede respecto de los **"actos de gravamen o desfavorables"** (art.109 Ley 39/2015) y al encontrarnos ante un acto favorable la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional en sentencias de la sección quinta de 21 de diciembre de 2016 (recurso 701/2015); 1 de febrero de 2017 (recurso 841/2015); de 26 de abril de 2017 (recurso 150/2016) y de 17 de mayo de 2017 (recurso 58/2016) Y de la sección primera sentencia de 9 de junio de 2017 (recurso 1402/2015) y 25 de julio de 2017 (recurso 81/2015) en sentido todas ellas estimatorias contra resoluciones del Director General de los Registros y del Notariado que acuerdan revocar la resolución de concesión de conformidad con la STS de 10 de junio de 2015 antes citada contraria a la lesividad. Excluyen la revocación al carecer la Administración *de capacidad jurídica para revisar "motu proprio" y fuera de los cauces procedimentales, que exige el art.103, en relación en relación con el artículo 63 de la Ley 30/1992, la revocación del acto administrativo que concedió la nacionalidad española por residencia del recurrente, mediante la valoración en aquellas fechas de concretos datos fácticos que determinaban la concurrencia del requisito de la buena conducta cívica del interesado, en base a la sobrevenida de datos fácticos nuevos y distintos a los tenidos en cuenta para dictar aquella resolución, por cuanto al encontrarnos ante un acto favorable, el cauce procedimental será la previa declaración de su lesividad, toda vez que el hecho de estar pendiente el cumplimiento de los trámites necesarios e imprescindibles para generar de hecho y de derecho la concesión de la nacionalidad española a la prestación del juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes, renuncia a la*

²² Revocación, que como pone de manifiesto Sanz Gandasegui, F.:*Régimen...*, Op.,cit., pág. 699, no puede hacerse libremente por la Administración si no quiere incurrir en vía de hecho con la consiguiente nulidad del acto revocatorio. Ahora bien, la Ley puede habilitar a la Administración a revocar un acto administrativo favorable (una subvención, autorización o concesión) en aquellos supuestos en los que el interesado incumpla las condiciones establecidas para la atribución de dicho acto (revocación sanción o revocación por incumplimiento de condiciones).

nacionalidad anterior, cuando sea necesario e inscripción en el Registro Civil, tales actuaciones derivan de la ejecución de un acto administrativo firme, cuya revocación ha de adecuarse a los cauces normativamente exigidos.

Entiende la Sala que estamos ante un acto administrativo firme cuya revisión se ha de sujetar a los requisitos legales que recoge la Ley de revisión de oficio de actos nulos o, en su caso, de anulabilidad, al encontrarnos ante un acto favorable cuyo cauce adecuado y formal es la declaración de lesividad. Rechaza la Sala el argumento de la Administración (que defiende la revocación al no adquirirse la nacionalidad hasta el cumplimiento de los requisitos del art.23 CC) por entender en línea con la STS de 2015 que no es posible en la fase en la que nos encontramos de los 180 días de volver a revisar los requisitos previamente analizados que ya fueron objeto de valoración al tiempo de dictarse la resolución administrativa que se pretende revocar.

Las seis sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, que se han dictado hasta la fecha, tienen en común que excluyen la revocación respecto de un acto administrativo de concesión de la nacionalidad ante hechos delictivos posteriores al acto administrativo pero sin que hubiera tenido lugar la jura de la Constitución Española ni la inscripción en el Registro llevando a la Administración a revocar la resolución y cancelación de tales actos por incumplimiento sobrevenido del requisito de buena conducta cívica²³. Sentencias que como decimos toman como base la del TS de 10 de junio de 2015, salvo en sentencia de 26 de abril de 2017 (recurso 5/150/2016) y de 9 de junio de 2017 (recurso 1402/2015). Ello no excluye que llegue al mismo resultado estimatorio contrario a la revocación con base jurisprudencial que limita la revocación a motivos de oportunidad. En sentencia de 26 de abril de 2017 recuerda que la "revocación" obedece a motivos de oportunidad, como así lo pone de manifiesto la jurisprudencia, que declara: "*Debemos anticipar que la Sentencia de la Sección Quinta de esta Sala, de 11 de julio de 2001 (recurso de casación número 216/1997) declaró (Fundamento de Derecho Quinto): "(...) la potestad de revisión que el artículo 105 de la Ley 30/92 concede a la Administración para los actos de gravamen o desfavorables no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad. La petición de revisión no puede ser ocasión para discutir si el acto de gravamen se ajusta o no al ordenamiento jurídico, pues ello sólo puede hacerlo el interesado impugnando en tiempo y forma el acto discutido". Y por ello rechazó la posibilidad de solicitar la revocación por motivos de legalidad de los actos firmes que denegaron la aprobación de un Avance y el Proyecto de Plan Especial urbanístico, "porque eso significa impugnar fuera de plazo los actos originarios."* (TS, Sala 3ª, Sentencia de fecha 19 de mayo de 2011, dictada en el rec. casación nº 2411/2008; entre otras). Por su parte la Sentencia de 9 de junio de 2017 trae a colación Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, recurso 2.202/2011 que declara *En definitiva, nuestro ordenamiento jurídico permite la supresión de un acto restrictivo de derechos con menos cautelas, competenciales y de fondo, que las previstas para la revisión de actos favorables. La aplicación de uno u otro régimen jurídico -revisión de oficio o revocación- depende pues de la incidencia objetiva -positiva o negativa- que el acto*

²³ Sentencias que han sido objeto de recurso de casación, por parte de la Abogacía del Estado, habiéndose dictado inadmitido a trámite (providencias de 28 de septiembre de 2017, recurso de casación (3490/2017); y de 1 de junio de 2017 (recurso de casación 1607/2017): *por no ser relevante ni determinante del fallo ninguna de las infracciones denunciadas, así como, por falta de justificación de que las normas que se consideran infringidas fueron alegadas en el proceso, o tomadas en consideración por la Sala de instancia, o que ésta hubiera debido observarlas aun sin ser alegadas.*

administrativo tenga en la esfera de los derechos y bienes de los destinatarios. Pero su consideración como acto favorable o restrictivo, a los efectos de la aplicación del diferente régimen jurídico diseñado para su revisión, no puede depender de la apreciación subjetiva del destinatario sino del contenido objetivo del acto mismo, pues, en caso contrario el régimen competencial, procedimental y de fondo, estaría condicionado por el puntual interés subjetivo del destinatario, que incluso podría ser cambiante y diverso por la concurrencia de voluntades subjetivas contrapuestas cuando el acto afecta a diferentes interesados, lo cual resultaría contrario al principio de seguridad jurídica

Llama la atención de quien suscribe, si bien no deja de ser un reflejo de la dificultad aquí planteada, que los distintos pronunciamientos judiciales rechacen la revocación dejando abierta la vía de la lesividad con base en una sentencia del TS que excluye la lesividad como vía para anular el mismo acto administrativo de concesión de la nacionalidad por defender el TS ***que la infracción del ordenamiento jurídico que se imputa al acto, y por el que se pretende su anulación, ha de concurrir en el momento en el que se dictó y no de forma sobrevvenida a este, pues se trata de enjuiciar si el acto era anulable conforme a las circunstancias y la normativa existente en la fecha en que se dictó y no por datos o circunstancias posteriores al mismo que, en todo caso, y siempre que se cumpliesen los requisitos para ello, podría motivar un recurso extraordinario de revisión.*** Recurso extraordinario, como alternativa a la lesividad, que si bien podría encontrar el supuesto descrito, de hechos posteriores de relevancia, encaje en uno de los motivos tasados del art.125.1 Ley 39/2015 (en concreto el apartado b): *documentos, aunque sean posteriores,...*) los problemas que se plantean en cuanto al procedimiento llevan a descartar su aplicación. De una parte los recursos administrativos son instrumentos que el legislador pone en manos de los interesados frente a un acto de la administración lo que llevaría a dudar de la legitimación activa de la Administración que ha dictado el acto cuya impugnación se busca (fuera del cauce de lesividad que le otorga el ordenamiento); qué órgano sería el competente si en el recurso extraordinario lo es el mismo órgano que ha dictado el acto, que además podía acordar la inadmisión a trámite, etc.

En conclusión, si bien estamos ante un acto de soberanía que concede derechos y obligaciones y que permite al Estado un poder de control lo cierto es que el ordenamiento jurídico no le concede una vía para el ejercicio de dicho control ante hechos delictivos extraordinariamente graves que afectan al orden público y el interés nacional (delitos de terrorismo; delito contra la salud pública; delitos graves de tráfico de drogas) cuando son cometidos con posterioridad al acto de concesión pero antes de la validez de dicha adquisición. Haciendo un balance de la situación descrita si los hechos delictivos anteriores a la concesión, pero ha recaído sentencia condenatoria dentro de los 180 días, lo que procede es la declaración de lesividad por ser un acto anulable pues en el momento de dictarse el acto no cumplía con el requisito de buena conducta cívica al haber delinquido. Si llega a adquirir la nacionalidad y con posterioridad, siendo español, se dicta sentencia que declare que el solicitante ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad incurrirá en causa de pérdida de la nacionalidad (art.25.2 CC). El problema, como hemos expuesto, se plantea en caso de estar ante hechos delictivos posteriores a la concesión nacionalidad pero cometidos dentro de los 180 días antes del cumplimiento de los requisitos necesarios para la validez de la concesión: No cabe revocación al ser un acto favorable y no estar prevista en la Ley la revocación para este supuesto; No cabe lesividad al ser válido el acto cuando se dictó sin que los hechos posteriores al acto tengan eficacia retroactiva respecto de la validez del acto; por el mismo motivo no encaja la cabe revisión de oficio pues tampoco incurría en alguno de los supuestos

de nulidad. Excluimos también el recurso extraordinario de revisión no siendo un mecanismo previsto para que la propia Administración reacciones frente a sus propios actos. En palabras de Cano Campos, si bien referida a los medios frente a la invalidez sobrevenida siendo este un supuesto de ineficacia sobrevenida, es la hora del legislador.

En este sentido debemos tener presente el art.12 del Real Decreto 1004/2015 (sin entrar, por no ser objeto de debate este el foro ni el momento adecuado, de posible extralimitación normativa que en todo caso el CGPJ ha descartado) que impide la inscripción registral de la nacionalidad si durante los 180 días el solicitante de la nacionalidad ha cometido un hecho delictivo grave por resultar incompatible con el requisito de buena conducta cívica. Artículo cuya aplicación ha quedado descartada *ratione temporis* en los seis contenciosos tramitados ante la Audiencia Nacional hasta la fecha pero que podemos anticipar que ha provocado que el texto del acto administrativo de concesión de la nacionalidad quede redactado en los siguientes términos:

“El Director General de los Registros y del Notariado, por delegación del Excmo. Sr. Ministro de Justicia (ORDEN JUS/696/2015, de 16 de abril) HA RESUELTO CONCEDER la nacionalidad española por razón de residencia.... La eficacia de esta resolución quedará 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. Transcurrido este plazo desde la notificación, si no se han cumplido estos requisitos, la concesión se entenderá caducada.

En caso de que la Dirección General de los Registros y del 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, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia”

Obstáculo para la inscripción registral de la nacionalidad que afecta a la eficacia del acto, que no a la validez. Siendo el momento para apreciar la validez de un acto cuando se dicta y en consecuencia un cambio ulterior de las circunstancias fácticas o jurídicas no afecta a su validez si no a su eficacia. Como apuntamos anteriormente hay que diferenciar la validez de la concesión de la nacionalidad que está sujeta al cumplimiento de los requisitos del art.23 CC, y en tanto no se cumplan por el interesado no adquiere la nacionalidad de la ineficacia del acto de concesión (art.12 RD 1004/2015) que es consecuencia de encontrarnos ante un acto sujeto a condición resolutoria cuyo cumplimiento, *conditio existit*, provoca la pérdida del derecho adquirido (art.1114 CC). Siendo el acto de concesión un título jurídico que habilita al interesado para realizar los actos del art.23 CC y adquirir así la nacionalidad, en caso de cumplirse la condición resolutoria que recoge el art.12 RD, esto es, *sin que hasta ese momento haya cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de la buena conducta cívica*, pierde tal derecho. Pierde el derecho a realizar los actos del art.23 CC y en consecuencia al no acceder al Registro no llega a adquirir válidamente la nacionalidad.

Para concluir y como propuesta de índole formal, en garantía de los derechos del interesado, se propone por quien suscribe como criterio a seguir por la Administración, como manifestación de ese poder de control, añadir en el acto administrativo de concesión de la nacionalidad junto al texto transcrito las consecuencias jurídicas en caso de *haber cometido el interesado actos incompatibles con el requisito de buena conducta cívica*. Estaríamos ante un supuesto de pérdida del derecho que se otorgó al interesado mediante el acto de concesión como título habilitante para realizar los actos del art.23 CC. Decaimiento del derecho del interesado que exigirá dictar un nuevo acto administrativo, en procedimiento contradictorio, constatando el cumplimiento de la condición resolutoria.

BIBLOGRAFÍA

Bocanegra Sierra, R.: *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, tomo IV, Iustel, Madrid, 2009. Bocanegra Sierra, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, 4ª edición, Navarra, 2012. Cano Campos, T.: *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2004. Cano Campos, T.: “El laberinto de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos” en López Ramón, F y Villar Rojas, F (coord), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2017, pág.95. De Castro, F.: *Temas de Derecho Civil*, Marisal, Madrid, 1972. Díez del Corral Rivas, J.: *Comentario del Código Civil*, Ministerio de Justicia, tomo I, Madrid, 1993. García de Enterría, E., Fernández Rodríguez, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, 16ª edición, Navarra, 2013. Garrido Falla, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol.I, Tecnos, 14ª edición, Madrid, 2005. Sanz Gandasegui, F.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, 3ª edición, Navarra, 2004.