



Roj: **SAN 4958/2023 - ECLI:ES:AN:2023:4958**

Id Cendoj: **28079230052023100702**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/10/2023**

Nº de Recurso: **1216/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE LUIS GIL IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso: 0001216 /2021

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 06381/2021

Demandante: Cecilio

Procurador: SR. ZABALA FALCO, JAVIER

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.:D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

S E N T E N C I A N º :

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. ALICIA SANCHEZ CORDERO

D^a. MARGARITA PAZOS PITA

D^a. FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA

D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

Madrid, a once de octubre de dos mil veintitrés.

Esta Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1216/2021, interpuesto por el procurador de los tribunales D. Javier Zabala Falco, en representación de **Cecilio**, con la asistencia letrada de D.^a Nuria Salgado Peña, contra la desestimación presunta, por silencio, del recurso de reposición deducido contra la resolución de 23 de junio de 2020, de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, actuando por delegación de la Ministra de Justicia, que denegó la concesión al interesado de la nacionalidad española por residencia. Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Es ponente el Ilmo. Sr. **D. José Luis Gil Ibáñez**, Presidente de la Sección.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por Cecilio , nacional de Libia, se solicitó la concesión de la nacionalidad española por residencia, mediante escrito de fecha 19 de julio de 2012.

Instruido el correspondiente expediente, por resolución de 23 de junio de 2020, de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, actuando por delegación de la Ministra de Justicia, se denegó dicha solicitud.

Deducido recurso de reposición, transcurrió el tiempo sin que se notificara su resolución expresa, por lo que se entendió desestimado, acudiendo a la vía judicial, si bien consta en el expediente que por resolución de 1 de julio de 2021, de la citada autoridad, también actuando por delegación, se desestimó expresamente dicho recurso potestativo.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando *"se revoque dicha resolución [recurrida] y se acuerde su concesión [de la nacionalidad española] con la imposición de costas a la parte contraria"*.

Dado traslado al Abogado del Estado para que contestara la demanda, así lo hizo en un escrito en el que, tras consignar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando se *"dicte sentencia por la que se desestime el recurso, confirmando íntegramente la resolución impugnada, con expresa imposición de costas a la parte recurrente"*.

Por auto de 26 de abril de 2023 se denegó el recibimiento del proceso a prueba, *"por cuanto, respecto de los medios de prueba propuestos por la parte demandante, el expediente administrativo forma parte de las actuaciones, el certificado de antecedentes penales ha podido ser aportado por el propio demandante y con la contestación a la demanda se ha aportado el informe de 12 de junio de 2020 de la Secretaria de Estado-Directora del Centro Nacional de Inteligencia"*, concediéndose a continuación a las partes, sucesivamente, el plazo de diez días para que presentaran escrito de conclusiones, lo que efectuaron ratificándose en sus respectivas pretensiones.

Concluso el procedimiento, se señaló para votación y fallo el día 10 de octubre de 2023, en el que así ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se dirige contra la desestimación presunta, por silencio, del recurso de reposición deducido contra la resolución de 23 de junio de 2020, de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, actuando por delegación de la Ministra de Justicia, que denegó la concesión al interesado de la nacionalidad española por residencia, si bien en el expediente recibido consta que, por resolución de 1 de julio de 2021, se desestimó expresamente el referido recurso de reposición.

La denegación se funda en *" que el interesado no ha justificado suficientemente la buena conducta cívica que exige el artículo 22.4 del Código Civil ya que, como pone de manifiesto el informe de fecha de 12 de junio de 2020, del Ministerio de la Presidencia. Se dispone información de que el interesado realiza actividades de proselitismo y adoctrinamiento radical difundiendo postulados antioccidentales y justificando la lucha contra occidente y los gobiernos apóstatas en nombre del Islam. Por todo lo anterior no se recomienda dicha concesión por razones de seguridad nacional"*, sin que del resto de la documentación obrante en el expediente se desprendan *"elementos positivos suficientes"* para desvirtuar la anterior conclusión (resolución de 23 de junio de 2020). Se añade al resolver el recurso de reposición que la primera resolución no se ha basado en simples conjeturas, sino en un informe *"suficientemente explícito y concreto"*, cuyo conocimiento *"ha permitido al recurrente articular en vía de recurso administrativo su defensa"*, ya que *"ha tenido conocimiento de los motivos exactos por los que se desestimó su solicitud y del comportamiento que se le atribuye, y ha podido alegar lo conveniente para contrarrestarlos"* (resolución de 1 de julio de 2021).

En la demanda se pretende la revocación de la resolución denegatoria y la concesión de la nacionalidad española por residencia al actor. Para sostener esta pretensión se mencionan diversos trámites del expediente, como el informe negativo sobre el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles emitido por el Encargado del Registro Civil, el informe, también negativo, del Ministerio Fiscal y la propuesta de denegación; tras ello, se razona sobre el concepto de *"buena conducta cívica"*, en relación, especialmente, con la existencia o la ausencia de antecedentes penales y policiales, indicando que, en el caso, no hay antecedentes penales ni policiales del interesado, rechazando la falta de conocimiento suficiente de la lengua, al haber obtenido un título de postgrado de la Universidad de Granada en 2009 sobre literatura española. Además, con mención de



los motivos de seguridad nacional, se considera que los informes en los que se fundamenta la denegación debieron ser notificados al interesado, dándole trámite de audiencia, para evitar indefensión, adoleciendo de detalle los informes mencionados por la Administración, que, por tanto, no están suficientemente motivados.

En la contestación a la demanda se sostiene la conformidad a Derecho de la denegación de la solicitud, pues constan informes que lo justifican, poniendo de relieve razones de seguridad nacional o de orden público que impiden la concesión, explicando el valor y la fuerza de esos informes, con cita de varios pronunciamientos de esta Sala, afirmando su debida motivación, sin que se haya desacreditado su contenido.

SEGUNDO.- Como reiteradamente viene declarando esta Sala, los artículos 21 y 22 del Código Civil sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisitos: unos de carácter definido, como son la formulación de la correspondiente solicitud y la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos de diez, cinco, dos o un año, que según los casos se establece; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo, como la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo, como los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar la denegación.

La apreciación de los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisa de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso, cuya valoración lleva a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración (artículo 103 de la Constitución), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, no puede confundirse el requisito positivo relativo a la justificación de buena conducta cívica con el negativo de concurrir motivos de orden público o de interés nacional, pues, aunque son evidentes algunas conexiones, tienen sustantividad propia, ya que, aunque se admita la justificación de la buena conducta cívica, puede denegarse la concesión de la nacionalidad por razones de orden público o de interés nacional. En este sentido, es claro el Código cuando, por un lado, exige que el interesado justifique, *"en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"* (artículo 22.4), pero, por otro lado, faculta al Ministro de Justicia para, pese a la concurrencia de los requisitos previstos legalmente, *"denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional"* (artículo 21.2).

En el caso, la lectura de la resolución inicial recurrida revela cierta confusión en cuanto a los requisitos necesarios para obtener la nacionalidad española por residencia, por cuanto se comienza anunciando que la denegación se debe a *"que el interesado no ha justificado suficientemente la buena conducta cívica"* exigible, para, a continuación, mencionar el informe del Ministerio de la Presidencia desaconsejando la concesión de la nacionalidad española *"por razones de seguridad nacional"*, mencionando igualmente la posibilidad de denegación *"por motivos de orden público o interés nacional"*.

No obstante, parece claro, y así lo han venido a entender las partes en este proceso, que la solicitud se ha denegado, no tanto por falta de justificación suficiente de la buena conducta cívica, sino por considerar la Administración que concurren razones de seguridad o interés nacional.

TERCERO.- La apreciación por la Administración de la existencia de razones de seguridad nacional que conducen a denegar la solicitud resulta de lo informado por el Centro Nacional de Inteligencia, que, según lo que se consigna en las resoluciones impugnadas, recogiendo lo expuesto en el documento acompañado con la contestación a la demanda, que obra en el expediente, así lo consideró, tras reseñar *"que el interesado realiza actividades de proselitismo y adoctrinamiento radical, difundiendo postulados antioccidentales y justificando la lucha contra occidente y los gobiernos apóstatas en nombre del Islam"*.

Sobre el alcance de la justificación por la Administración de las razones concretas que determinan la resolución denegatoria hay que tener en cuenta los criterios expuestos por el Tribunal Supremo en la sentencia de 17 de marzo de 2021 (casación 8385/2019) que, con cita de otras anteriores, precisa que *"la motivación por la Administración, respetando los deberes de sigilo y secreto, debe proporcionar al menos un mínimo de datos sobre las razones determinantes de la decisión administrativa, que permitan al recurrente articular su defensa frente a las mismas y a los Tribunales de Justicia conocer dichas razones y verificar que se ajustan a la legalidad y a la racionalidad a que ha de sujetarse la actividad de la Administración"* (cuarto fundamento de Derecho).

Aplicando lo que se acaba de exponer al supuesto de autos, entiende la Sección que el informe reseñado aporta elementos suficientes que justifican la decisión de la Administración y permiten que el demandante pueda desvirtuarlos.

En efecto, se trata de un informe suficientemente motivado a los efectos que ahora interesan, sin que contra lo que en él se expone se haya propuesto siquiera prueba alguna que lo desvirtúe -véase en este sentido, la parte dispositiva del auto de 26 de abril de 2023, pronunciándose sobre el recibimiento a prueba de este proceso, reseñado en el segundo antecedente de hecho de esta sentencia-.



A tenor del repetido informe, el actor realiza unas actividades que autorizan a entender razonable la denegación de la concesión de la nacionalidad española por residencia, según prevé el Código, pese a la concurrencia de los requisitos positivos exigidos para ello.

Finalmente, hay que rechazar que los informes preceptivos que deben recabarse conforme a la normativa aplicable en materia de concesión de la nacionalidad española deban, necesariamente, ser puestos en conocimiento de los interesados, como se viene a sostener en la demanda, pues nada de ello se prevé expresamente al respecto, además de que versan sobre datos y circunstancias que son o pueden ser perfectamente conocidos por los afectados. En cualquier caso, la falta de audiencia al respecto no genera ninguna indefensión material, ya que su contenido ha sido conocido por el solicitante, que ha tenido la oportunidad de reaccionar en consecuencia; es más, se estaría, en su caso, ante un defecto cuya apreciación no conllevaría la concesión de la pretensión de fondo, que es la única que se esgrime en la demanda, sino a una hipotética retroacción de actuaciones que no parece que fuera a afectar a la decisión de la Administración, habida cuenta de que tanto en reposición -como en este proceso judicial- el recurrente ha conocido la causa de la denegación y ha tenido la posibilidad de desvirtuarla, proponiendo prueba en contra.

CUARTO.- De lo que antecede se sigue la desestimación del recurso contencioso-administrativo, por lo que, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, han de imponerse las costas a la parte que ve rechazadas sus pretensiones, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el apartado 4 de dicho artículo, teniendo en cuenta la entidad del asunto y la dificultad del mismo, fija en 1.500 euros la cuantía máxima a reclamar, por todos los conceptos.

POR TODO LO EXPUESTO

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de **Cecilio** contra la desestimación presunta, por silencio, del recurso de reposición deducido contra la resolución de 23 de junio de 2020, de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, actuando por delegación de la Ministra de Justicia, que denegó la concesión al interesado de la nacionalidad española por residencia, por ser dicha denegación, en los extremos examinados, conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte demandante, con la limitación señalada en el último fundamento de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Recursos: La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **notificación**; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta, así como la constitución del depósito de 50€, en caso preceptivo, en la cuenta del B. Santander 2605000000, más el número de procedimiento y año.