



Roj: **SAN 5227/2023 - ECLI:ES:AN:2023:5227**

Id Cendoj: **28079230062023100655**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **09/10/2023**

Nº de Recurso: **995/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAMON CASTILLO BADAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000995 /2021

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 3803/2021

Demandante: D. Ovidio

Procurador: D^a. SUSANA ROMÁN BERNET

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. RAMÓN CASTILLO BADAL

SENTENCIA Nº :

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D^a. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a nueve de octubre de dos mil veintitrés.

Visto el recurso contencioso administrativo nº 995/2021 que ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido la Procuradora Sra. D^a. Susana Román Bernet, en nombre y representación de **D. Ovidio** , contra la Resolución de 20 de noviembre de 2020, dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, denegatoria de la solicitud de concesión de nacionalidad española.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Se interpone recurso contencioso administrativo promovido por el recurrente frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la Resolución de 20



de noviembre de 2020, dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, denegatoria de la solicitud de concesión de nacionalidad española.

SEGUNDO : Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que en plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando dicte en su día sentencia por la que acuerde:

" estimar el recurso contencioso administrativo, anule la resolución recurrida reconociendo al recurrente el derecho a obtener la nacionalidad española por residencia" .

TERCERO : Dentro de plazo legal, la Administración demandada formuló a su vez escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora e interesando la confirmación de la resolución impugnada.

CUARTO : Mediante auto de 12 de enero de 2023, se acordó oficiar al Centro Nacional de Inteligencia (Ministerio de Defensa) a fin de que remitiese informe (versión confidencial) o las razones esenciales que avalan la decisión del Ministerio de Justicia de denegar la concesión de la nacionalidad española a D. Ovidio , por razones de seguridad nacional.

QUINTO : Recibido el informe del CNI, se dio traslado a las partes y una vez presentados los respectivos escritos de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 4 de octubre de 2.023.

SEXTO : En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales previstas en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y en las demás Disposiciones concordantes y supletorias de la misma, siendo la cuantía del recurso, indeterminada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO : Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la Resolución, dictada el 20 de noviembre de 2020, dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, denegatoria de la solicitud de concesión de nacionalidad española por residencia.

SEGUNDO : Del expediente administrativo resulta que D. Ovidio , con fecha 9 de mayo de 2013, solicitó ante la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, la tramitación de expediente de adquisición de nacionalidad española por residencia.

Instruida favorablemente la primera fase del procedimiento, el 20 de noviembre de 2020, se dicta la resolución denegatoria de la solicitud de concesión de la nacionalidad española por razón de residencia, argumentando que:

" 1º Que no ha justificado la buena conducta cívica que el artículo 22.4 del Código Civil exige, ya que según informe preceptivo que obra en el expediente, se desprende que el interesado no acredita dicho requisito debido a motivos de orden público o interés nacional, "debido a su colaboración con Servicios de Inteligencia extranjeros desde el año 1999 hasta la actualidad". En este sentido, el Tribunal Supremo en la de 22 de noviembre del 2001 [recurso de casación nº 7947/1997], pone de manifiesto que "no nos encontramos ante un simple supuesto de limitación en el ejercicio de un derecho subjetivo, estamos más ante 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". Igualmente, en el mismo apartado tercero del artículo 223 del Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil, se dispone que: "Podrán no motivarse las resoluciones denegatorias por razones de orden público o interés nacional".

Finalmente debe señalarse que tampoco del resto de la documentación que obra en el presente expediente administrativo se deducen elementos positivos suficientes para desvirtuar esta conclusión. "

TERCERO : En su escrito de demanda, el recurrente, tras exponer la jurisprudencia sobre el alcance de los informes del CNI sostiene que la resolución recurrida se limita a asumir los informes del Centro Nacional de Inteligencia, pero no ofrece ningún dato concreto de la prueba de su grado de integración en Servicios de Inteligencia extranjeros, de los actos de colaboración que puedan ser verificados de manera objetiva y al no resultar probada es evidente que la causa de denegación de la nacionalidad española que fundamenta la resolución denegatoria no está fundada, debiéndose, anular la resolución dictada y reconocer su derecho a la nacionalidad española.



CUARTO : El Abogado del Estado, por su parte, se opone al recurso e interesa su desestimación porque, de acuerdo con el informe del CNI no resulta aconsejable conceder la nacionalidad al recurrente por razones de interés nacional.

QUINTO : La concesión de la nacionalidad española por residencia es un acto que expresa una de las más relevantes manifestaciones de la soberanía de un Estado, conlleva el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones y su otorgamiento se condiciona 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.

El artículo 22 del Código Civil establece como uno de esos requisitos, que el solicitante acredite positivamente la observancia de buena conducta cívica, es decir, como señala la STS de 19 de junio 2015, rec. 2776/2013, no basta que no exista constancia en los registros públicos de actividades merecedoras de consecuencias sancionadoras penales o administrativas que *per se* impliquen mala conducta. El artículo 22 del Código Civil exige que el solicitante justifique positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo, sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles, sin que la no existencia de antecedentes penales sea elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica, tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 114/1987 .

El concepto buena conducta cívica, según la citada STS de 19 de junio de 2015 , 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, a consecuencia del plus que contiene el acto de su otorgamiento enmarcable dentro de los actos favorables al administrado, un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española.

El cumplimiento de tal requisito viene determinado, por lo tanto, no solo por la ausencia de elementos negativos en la conducta del solicitante, como pueden ser transgresiones de las obligaciones de distinta naturaleza que el ordenamiento jurídico impone al ciudadano sino por la acreditación positiva de un comportamiento conforme con los principios y valores cívicos de la comunidad en la que se integra, que ha de resultar más expresiva, convincente y concluyente cuando median situaciones y actuaciones que, al margen de la trascendencia penal, merecen una valoración negativa a efectos de cumplir con tal requisito de buena conducta cívica.

Como se dice en la STS de 14 de noviembre de 2011 rec. 3713/2009 , nada tiene que ver pues el concepto jurídico indeterminado buena conducta cívica a que se refiere el artículo 22.4 del Código Civil , 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 por residencia y, por ende envuelven aspectos que trascienden los de orden penal y ha de ser valorada atendiendo a la conducta del solicitante durante un largo periodo de permanencia en España y no puede identificarse sin más con la ausencia de antecedentes penales o policiales.

En esta línea, señala la STS de 11 de diciembre de 2013 rec. 2226/2011 , que la justificación de la buena conducta cívica exige que el solicitante justifique positivamente que su conducta, durante el tiempo de residencia en España y aun antes, ha sido conforme a las normas de convivencia cívica, no sólo no infringiendo las prohibiciones impuestas por el ordenamiento jurídico penal o administrativo sino cumpliendo los deberes cívicos razonablemente exigibles, sin que la no existencia de antecedentes penales sea elemento suficiente para entender justificada la buena conducta cívica.

SEXTO : La resolución recurrida, motiva la denegación de la nacionalidad española en razones de orden público e interés nacional.

La Sala acordó recabar del CNI, informe (versión confidencial) o las razones esenciales que avalan la decisión del Ministerio de Justicia de denegar la concesión de la nacionalidad española a D. Ovidio , por razones de seguridad nacional.

Una vez conocido el informe, del que se le dio traslado, el recurrente sostiene que se han equivocado de persona. Entiende que podría aportar elementos documentales que desvirtúan aquellas afirmaciones si fuera requerido para aportar documentación proveniente de las autoridades judiciales y policiales marroquíes donde se hiciera constar la inexistencia de antecedentes policiales de carácter desfavorable, de ausencia de antecedentes penales en Marruecos y de la inexistencia de órdenes de busca y captura dictadas por los fiscales y los tribunales marroquíes.



SÉPTIMO : En el presente caso, la denegación de la nacionalidad se amparó en razones de interés nacional, como permite el art. 223 del Reglamento del Registro Civil .

La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2000, rec. 1518/1996 , sobre ésta causa de denegación precisó que: " *Las razones de orden público o de interés nacional, a que se refiere el artículo 22 del Código Civil como causa de denegación de la nacionalidad española por residencia, no justifican una actuación discrecional de la Administración para denegar aquélla cuando el extranjero que la solicite reúna las condiciones objetivas previstas por dicha norma, sino que será la auténtica y verdadera concurrencia de tales motivos de orden público o de interés nacional la que determinará su denegación, motivos que deben ser expresados claramente, aunque la literalidad del precepto no lo exigiese como ahora lo impone el artículo 21 del propio Código Civil, según redacción dada por la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, pues, no se está ante una facultad discrecional de la Administración sino en presencia de conceptos jurídicos indeterminados (orden público o interés nacional) que obligan a la única interpretación acorde con la finalidad de la norma, atendidas las circunstancias reales del caso, como consecuencia de la valoración de pruebas practicadas en el proceso, ya que, según la jurisprudencia de esta Sala (Sentencias, entre otras, de 10 de julio de 1993, 8 de noviembre de 1993, 21 de mayo de 1994, 20 de diciembre de 1994 y 19 de diciembre de 1995 -apelación 3166/1992, fundamento jurídico tercero-), la simple inclusión de un concepto 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 única solución justa del caso, sino que aquélla viene obligada a la decisión correcta a la vista de los hechos acreditados. Tampoco el que la actuación administrativa esté al servicio de los intereses generales, como dispone el artículo 103 de la Constitución justifica cualquier decisión de la misma cuando se acredita que no se ajustó a derecho, porque la presunción "iuris tantum" de legalidad de los actos de la Administración no lo exonera de basar sus decisiones en circunstancias ciertas y reales*".

No obstante, la Sala solicitó al CNI, un informe (versión confidencial) o las razones esenciales que avalasen la decisión del Ministerio de Justicia de denegar la concesión de la nacionalidad española al recurrente, por razones de seguridad nacional.

Como recuerda la sentencia de 26 de octubre de 2015, rec. 1631/2015 con cita de la de 4 de julio de 2012 , a propósito de la simple referencia a la existencia de un informe reservado del CESID, actualmente Centro Nacional de Inteligencia, no se trata de pedir a la Administración "que proporcione detalles exhaustivos sobre las actividades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que puedan comprometer el resultado de sus investigaciones en curso; simplemente, se trata de dar un mínimo de datos sobre las razones determinantes de la decisión, que permitan al recurrente articular su defensa frente a las mismas, y a esta Sala conocer dichas razones y verificar que las mismas se ajustan a la legalidad y a la racionalidad que ha de guiar el ejercicio de las potestades administrativas."

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2016, rec. 149/2015 advierte que " *difícilmente puede exigirse a dichos informes datos ampliatorios o una mayor concreción que no comprometan la actuación de prevención...*"

En esos términos se solicitó el informe y el recurrente ha podido conocer las razones que invoca el Ministerio de Justicia para justificar su negativa a concederle la nacionalidad española invocando la seguridad nacional.

A diferencia de los supuestos examinados por las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2014, rec. 4736/2011, 20 de junio de 2011 rec. 6221/2008, 22 de julio de 2011 rec. 1360/2009 y 12 de septiembre de 2011 rec. 1364/2009, el informe referido aporta datos concretos sobre la actividad del recurrente que este no desmiente.

El hecho de que éste no ha sido condenado y que tampoco se le haya expulsado por este motivo, resulta irrelevante pues no estamos ante un procedimiento penal ni siquiera sancionador en el que corresponde a la Administración la carga de la prueba de los hechos que integran la infracción.

Aquí, el sr. Ovidio solicita la nacionalidad española por residencia y la acreditación del requisito de buena conducta cívica, tiene un alcance mucho más amplio que la mera carencia de antecedentes penales o detenciones policiales pues comprende la no realización de actividades contrarias a los intereses generales o a la seguridad del país cuya nacionalidad pretende como son las que describe el informe del CNI de colaboración con Servicios de Inteligencia extranjeros desde el año 1999 hasta la actualidad.

Esta actividad, que el recurrente no desmiente, lleva a ésta Sala a entender justificada la denegación de la nacionalidad desde la perspectiva de la buena conducta cívica, requisito que, entendemos, no concurre en el caso del recurrente.



OCTAVO : Procede, por ello, desestimar el recurso contencioso administrativo al ser ajustada a Derecho la resolución recurrida y, en consecuencia, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, se imponen a la parte recurrente las costas procesales causadas en esta instancia con el límite de 1.000 euros.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que debemos DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. D^a. Susana Román Bernet, en nombre y representación de **D. Ovidio**, contra la Resolución de 20 de noviembre de 2020, dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, por delegación del Ministro de Justicia, denegatoria de la solicitud de concesión de nacionalidad española y debemos declarar y declaramos que dicha resolución es conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte recurrente, en los términos del último fundamento jurídico.

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.

Lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CIJMO