



Roj: **SAN 2839/2024 - ECLI:ES:AN:2024:2839**

Id Cendoj: **28079230052024100334**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/05/2024**

Nº de Recurso: **557/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA ALICIA SANCHEZ CORDERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN QUINTA**

**Núm. de Recurso:** 0000557 /2022

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 06345/2022

**Demandante:** Bernabe

**Procurador:** SRA. VERDASCO CEDIEL, BEATRIZ

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. ALICIA SANCHEZ CORDERO

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. ALICIA SANCHEZ CORDERO

D<sup>a</sup>. MARGARITA PAZOS PITA

D<sup>a</sup>. FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA

D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

Madrid, a dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro.

Esta Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso contencioso-administrativo número 557/2022 interpuesto por la procuradora de los tribunales D.<sup>a</sup> Beatriz Verdasco Cediél, en representación de **Bernabe**, con la asistencia letrada de D.<sup>a</sup> Olatz Aretzaga Rodríguez, contra la desestimación presunta, por silencio, de la solicitud de nacionalidad española, ampliado a la resolución de 24 de junio de 2022, 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 la Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> **Alicia Sánchez Cordero**, magistrada de la Sección.

## AN TECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- Por Bernabe, nacional de Marruecos, se solicitó la concesión de la nacionalidad española por residencia, por vía telemática, en modelo normalizado el 6 de julio de 2018. Transcurrido el plazo de un año para entender denegada la solicitud por silencio administrativo, ha acudido a la vía jurisdiccional interponiendo recurso contencioso-administrativo.

**SEGUNDO.**- 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 ampliar el recurso a la resolución expresa de 24 de junio de 2022, expuso los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando «se sirva dictar en su día Sentencia por la que, tras acordar la disconformidad a Derecho de la resolución impugnada:

A) Se anule, revoque y deje sin efecto la resolución administrativa objeto del presente recurso, B) Se proceda a reconocer la situación jurídico individualizada a favor de mi mandante, reconociendo el derecho del recurrente a obtener la nacionalidad española por residencia por él petitionada.

C) Se condene a la Administración recurrida a que lleve a cabo las actuaciones precisas para la satisfacción del derecho a que le sea concedida la nacionalidad española.

*Y todo ello, con expresa imposición de costas a la demandada, con cuanto más resulte procedente en Derecho».*

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».

**TERCERO.**- Habiéndose admitido como prueba la documental aportada con los escritos de demanda y contestación, se acordó «oficiar a la Dirección General de Seguridad Jurídica Fe Pública y para que aporte, a la mayor brevedad posible, el o los informes de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en que se basa la resolución denegatoria de la nacionalidad, para la más acertada decisión del asunto», y una vez cumplimentado se dio traslado a las partes y formalizaron sus escritos de conclusiones ratificándose en sus respectivas pretensiones.

Concluso el procedimiento, se señaló para votación y fallo el 5 de marzo de 2024, que se dejó sin efecto haciendo un nuevo señalamiento para el 14 de mayo de 2024, en que así ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- El recurso contencioso-administrativo se dirige contra la desestimación presunta, por silencio, y posterior resolución expresa de 24 de junio de 2022, 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.

La denegación se funda en «que el interesado no ha justificado buena conducta cívica que el artículo 22.4 del Código Civil exige ya que, según consta de la documentación que obra el expediente y atendiendo al informe emitido por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras/Información, no es conveniente concederle la nacionalidad española por los siguientes motivos: Bernabe fue investigado por realizar labores de proselitismo islámico en un centro de menores inmigrantes, instándoles a seguir con mayor rigurosidad los preceptos religiosos, sobre todo cuando estos se encuentran fuera de la "tierra del Islam" explicándoles en que consiste la yihad que realizan las mujeres. Igualmente equiparaba y justificaba delante de los menores ciertas acciones terroristas del DAESH con el que él consideraba otras acciones violentas tales como que Israel también somete al pueblo palestino o que Francia bombardea Siria y que "Occidente y Estados Unidos también oprimen a los musulmanes.

Bernabe ha manifestado en varias ocasiones la falta de valores de las sociedades occidentales, definiéndolas como impuras y decadentes, no respetando los valores constitucionales de nuestra sociedad y los Derechos Humanos, pues considera que "todas las mujeres occidentales son unas prostitutas y merecen ser sometidas a duros castigos" fomentando del mismo modo la segregación de los musulmanes en España, tratando de apartar a los menores bajo su control de la convivencia en una sociedad aconfesional y donde la libertad religiosa es un derecho fundamental.



*Por ello y debido al riesgo significativo y concreto para la Seguridad Nacional, puede ser una potencial amenaza, desaconsejándose la concesión de la nacionalidad española.»*

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 considera que los argumentos contenidos en la resolución denegatoria resultan absolutamente carentes de cualquier rigor y fundamento que los sustente, sin que se encuentren fundadas en soporte probatorio mínimo alguno.

Considera la demanda que el recurrente presenta una buena conducta cívica al tratarse de una persona que cuenta con un importante arraigo personal, familiar, laboral y de toda índole en nuestro país y una más que destacable integración dentro de los usos, costumbres, y en definitiva del sistema de vida de nuestro país y que por tanto, cumple con el requisito exigido por el artículo 22.4 del Código Civil consistente en presentar una buena conducta cívica, detallando todas las circunstancias familiares, académicas y laborales alegadas, la carencia de antecedentes policiales y penales y la residencia legal en España.

Añade que por resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad dependiente del Ministerio del Interior se resolvía decretar la expulsión del territorio nacional de Bernabe , con la consiguiente prohibición de entrada en España por un período de 10 años, por la posible comisión de la infracción prevista en el artículo 54.1.a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEX), frente a la que se interpuso recurso contencioso administrativo que fue estimado por sentencia de 22 de enero de 2020 de esta misma Sección 5ª, procedimiento ordinario 851/2018.

Finalmente, critica las afirmaciones relacionadas con una supuesta labor radicalizadora llevada a cabo por el demandante, alegando que viene desarrollando sesiones de trabajo desde el mes de junio de 2018, bajo dirección de la Oficina Central de Inteligencia de la Policía Autonómica-Ertzaintza, al objeto de realizar una identificación temprana de menores que puedan estar incurso en procesos de radicalización y poder trabajar en la necesaria respuesta frente a los mismos, aportando actas de manifestaciones de varias personas, pertenecientes a las diferentes esferas de la vida del recurrente que dejan testimonios contrarios a los del informe en que se basa la resolución denegatoria.

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, como ya advertimos en la sentencia de 11 de octubre de 2023 (recurso 1216/2021) 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. 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 de la Comisaría de Extranjería y Fronteras /información desaconsejando la concesión de la nacionalidad española *«por razones de seguridad nacional»*.



No obstante, parece claro, 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.

Por tanto, no se trata de acreditar el cumplimiento de los requisitos de residencia, integración y buena conducta cívica, aduciendo arraigo, carencia de antecedentes, conocimiento del idioma, relaciones laborales y sociales, sino que la denegación ha obedecido a otras razones de orden público 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 sobre las labores de proselitismo islámico y adoctrinamiento y sobre la potencial amenaza a la seguridad nacional.

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 que permiten que el demandante pueda desvirtuarlos.

Ciertamente, por sentencia de esta misma Sección 5ª, de 22 de enero de 2020 se estimó en parte el recurso contencioso-administrativo deducido contra la resolución de expulsión de Bernabe, por la comisión de una infracción muy grave prevista en el artículo 54.1.a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, basada en el informe de la Comisaría General de Información. Dicha sentencia se dictó en un ámbito diferente al ahora examinado, la materia sancionadora administrativa en la que rige el principio de presunción de inocencia.

En la misma se razonó que en cuanto a parte del contenido del escrito-denuncia referido a labores de proselitismo y adoctrinamiento, *«no describe un comportamiento que pueda calificarse jurídicamente, en los términos del artículo 54.1.a) de la LO 1/2000, como participación en actividades contrarias a la seguridad nacional»*, esto es, supone la exteriorización de un determinado pensamiento que no puede considerarse incluido en la tipificación de tal infracción muy grave. Sin embargo, respecto a la actuación de radicalización de los menores, en orden a la comisión de unos concretos actos delictivos, que, si estrían incluidos el tipo infractor como *«participación en actividades contrarias a la seguridad nacional»*, se estima en la sentencia que la prueba practicada a instancias del demandante arroja un resultado que impide considerar que la Administración haya acreditado suficientemente la comisión de la infracción. Precisamente, en el procedimiento sancionador corresponde a la Administración la carga de la prueba de los hechos que integran la infracción.

Nos encontramos ahora en un ámbito diferente, el de la concesión de la nacionalidad española y su denegación por motivos de orden público o interés nacional que comprende la no realización de actividades contrarias a los intereses generales o a la seguridad del país cuya nacionalidad pretende.

El informe remitido en periodo probatorio solicitado de oficio al amparo del artículo 61 LJCA, es el dictado para el expediente de nacionalidad, y es de 13 de mayo de 2022, muy posterior a la resolución sancionadora de 7 de noviembre de 2018 y a la citada sentencia de esta Sección, desaconsejando la concesión de la nacionalidad española. En el mismo se dan razones de orden público que permiten considerar que no procede conceder la nacionalidad española, aportando elementos suficientes que justifican la decisión de la Administración, habiendo dado traslado al recurrente que hubiera podido desvirtuarlo.

La prueba aportada por el recurrente es el informe de 27 de diciembre de 2018 del Jefe de la Inteligencia Criminal de la Ertzaintza sobre la entonces participación del recurrente en el grupo de trabajo con menores y las actas de manifestaciones de diversos miembros del equipo educativo del centro de menores de DIRECCION000, también de diciembre de 2018, sin que aporte alguna prueba actualizada más próxima a dicho informe de la Comisaría de Extranjería y Fronteras. El resto de prueba incide en otras facetas diferentes, cual son las relativas al arraigo, que dejarían intactas las apreciaciones ya reseñadas, que ponen de manifiesto que el actor realiza unas actividades incompatibles con los valores que rigen en la sociedad española, sin que baste la prueba aportada anterior en el tiempo al informe de referencia.

Por lo demás, no puede olvidarse que, como ha declarado esta Sala en otras ocasiones, la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a una persona con el Estado, lo que supone su inserción en el sistema de derechos y libertades políticas del Estado del que se tiene -o pretende- dicha nacionalidad, con trascendentales



consecuencias para su actuación en el ámbito del ordenamiento jurídico privado y público, así como en las relaciones de tráfico jurídico externo.

Esta forma de adquisición de la nacionalidad española por residencia, que tiene su razón de ser en que el legislador considera que esa residencia -durante el período y en las condiciones legalmente exigidas- supone un elemento de conexión con España que implica, en principio, la integración de hecho en la vida del pueblo español, ha de ir acompañada, inexcusablemente, de la asunción de los parámetros socio-culturales de la nación española (de la que se pretende ser nacional) y de los principios y valores que la informan.

Y es que el ejercicio de los derechos políticos que lleva consigo la obtención de la nacionalidad, trasciende de lo que es simplemente desenvolverse en una vida profesional o social en España, según parece sostenerse en la demanda, puesto que la adquisición de la nacionalidad convierte al peticionario en ciudadano español, lo cual supone que adquiere el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos - artículo 23 de la Constitución- ( Sentencias de 14 de junio de 2012 -recurso número 47/2011 (Sección 3ª)-, de 7 de marzo -recurso número 147/2012 (Sección 3ª)- y de 18 de abril -recurso número 209/2012 (Sección 3ª)- de 2013, o de 9 de octubre de 2015 -recurso número 352/2015 (Sección 1ª)-].

**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.

#### FA LLAMOS

**DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de **Bernabe**, contra la resolución de 24 de junio de 2022, 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 se acuerda, pronuncia y firma.

**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.