



Roj: **SAN 2738/2023 - ECLI:ES:AN:2023:2738**

Id Cendoj: **28079230032023100357**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **31/05/2023**

Nº de Recurso: **1200/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **LUCIA ACIN AGUADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN TERCERA**

**Núm. de Recurso: 0001200 /2019**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 08114/2019**

**Demandante:** D. Herminio

**Procurador:** D<sup>a</sup>. ESTHER PÉREZ CABEZOS Y GALLEGO

**Letrado:** D<sup>a</sup>. FARAH ATTARI STOUTI

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. LUCÍA ACÍN AGUADO

### **SENTENCIA Nº :**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

D<sup>a</sup>. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO

D<sup>a</sup>. LUCÍA ACÍN AGUADO

D<sup>a</sup>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

Visto el recurso contencioso administrativo nº 1200/2019 que ante esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido D<sup>a</sup>. Esther Pérez Cabezos y Gallego, Procuradora de los Tribunales, actuando en nombre y representación de **DON Herminio**, y asistido por la letrada, D<sup>a</sup>. Farah Attari Stouti, contra la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación de Ministro de Justicia de 10 de abril de 2019 por la que se deniega al recurrente, la solicitud presentada el 18 de mayo de 2010 de concesión de la nacionalidad española (expediente NUM000). La Administración General del Estado (Ministerio de Justicia) ha estado representada y defendida por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso es indeterminada.



## AN TECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO:** El 12 de junio de 2019 la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia ante esta Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional donde fueron turnadas a la sección tercera. Admitido a trámite y una vez recibido el expediente administrativo se emplazó a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que así hizo el 11 de octubre de 2022, en que solicitó se revoque la resolución recurrida y la concesión de la nacionalidad española.

Emplazado el Abogado del Estado para que contestara la demanda presentó escrito el 2 de diciembre de 2022 en el que solicitó se desestime el recurso y se impongan las costas a la parte recurrente.

Acordado mediante auto de 1 de marzo de 2023 el recibimiento a prueba y practicada la declarada pertinente (documental acompañado con la demanda y se incorpore el expediente administrativo remitido por la Administración), se señaló para votación y fallo el 9 de mayo de 2023 en que efectivamente tuvo lugar.

**VISTOS** los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, y siendo Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Lucía Acín Aguado, Magistrada de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El acto recurrido es la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación de Ministro de Justicia de 10 de abril de 2019 por la que se deniega al recurrente, nacional de Marruecos, la solicitud presentada el 18 de mayo de 2010 de concesión de la nacionalidad española (expediente NUM000).

El motivo por el que se deniega es por no haber justificado buena conducta cívica debido a motivos de orden público o interés nacional. Así señala la resolución recurrida:

*" Que no ha justificado buena conducta cívica conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil , ya que según consta en la documentación que obra en el expediente, según informe preceptivo, se desprende que el interesado no acredita dicho requisito debido a motivos de orden público o interés nacional, "teniéndose constancia de su colaboración con los servicios de inteligencia marroquíes desde el año 2010, cuando mantuvo contacto con el Jefe de los mismos, e informaba de los ámbitos del Frente Polisario y colonia marroquí residente en España". ..... 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".*

**SEGUNDO:** La parte actora alega en el escrito de demanda que ha quedado perfectamente acreditado la buena conducta cívica del Sr. Herminio en España, territorio donde reside de forma legal desde hace más de veintidós años sin que haya sido detenido ni en una sola ocasión por delito, no constándole ni siquiera una sanción administrativa, demostrando así su perfecta integración social, cultural y familiar en España, donde reside junto a su esposa y dos hijos, que ya ostentan la nacionalidad española. Prueba de lo manifestado son todos los informes que obran en autos, tanto del Ministerio Fiscal, del Juez encargado del Registro Civil que ha tenido ocasión de entrevistar al interesado, así como del informe de la Dirección General de Policía, que informan favorablemente a la concesión de nacionalidad española. Asimismo, carece de antecedentes penales tanto en su país de origen como en España. Considera que la resolución denegatoria vulnera el derecho fundamental a la defensa, dado que no consta en el expediente informe preceptivo al que se hace referencia en la resolución denegatoria y además ese informe se basa en un presunto hecho de hace 12 años. Añade que no se le ha dado trámite de audiencia antes de dictarse la resolución y que no se le ha concedido trámite para completar o mejorar su solicitud, máxime si se tiene en cuenta que la resolución denegatoria se dictó 9 años después de presentar la misma.

El Abogado del Estado solicita se desestime el recurso dado que no se puede considerar que el recurrente haya cumplimentado el requisito de acreditar la buena conducta cívica a los efectos del reconocimiento de la nacionalidad española. En efecto, de la documentación unida al expediente administrativo, consta su colaboración con los Servicios de Inteligencia marroquíes desde el año 2010, cuando mantuvo contacto con el Jefe de los mismos, e informaba de los ámbitos del Frente Polisario y colonia marroquí residente en España.

**TERCERO:** La cuestión que se suscita en el presente recurso es, exclusivamente, la relativa al requisito de la exigencia de la acreditación de la buena conducta cívica, previsto en el artículo 22.4 del Código Civil, como requisito necesario para la obtención de la nacionalidad española; por tanto, en supuesto como el de autos, se parte de la concurrencia del requisito de la residencia legal en España durante el período de tiempo exigido, así como del cumplimiento del requisito de la existencia de un suficiente grado de integración del solicitante en el país.



El concepto jurídico de "buena conducta cívica" es un concepto jurídico indeterminado que precisa de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso correspondiendo a esta Sala revisar desde una perspectiva de legalidad si el mismo ha sido perfilado y concretado mediante su particularización fáctica de forma razonable por la Administración.

Por lo que se refiere a la valoración de la buena conducta cívica como presupuesto para el reconocimiento de la nacionalidad española, el Tribunal Supremo ha establecido 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 envuelve aspectos que trascienden los de orden penal y ha de ser valorada atendiendo a la conducta del solicitante durante un largo periodo de tiempo de permanencia en España. (STS de 17 de octubre de 2011, recurso 4969/2009). En cuanto a la carga de la prueba, no es la Administración quien debe destruir una pretendida presunción de buena conducta cívica de que disfrutarían, en principio, todas las personas, sino que es el solicitante quien ha de acreditar positivamente su buena conducta cívica. Ello se desprende inequívocamente del tenor literal del artículo 22 del Código Civil que dispone que *"el interesado deberá justificar en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"*. Por tanto, 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).

**CUARTO:** En este caso el motivo de denegación es por no haberse justificado buena conducta cívica por razones de orden público señalando la resolución recurrida que, de la documentación unida al expediente administrativo, consta su colaboración con los Servicios de Inteligencia marroquíes desde el año 2010, cuando mantuvo contacto con el Jefe de los mismos, e informaba de los ámbitos del Frente **Polisario** y colonia marroquí residente en España.

Respecto a esta documentación considerada confidencial, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021 (recurso 8385/2019) se pronuncia sobre la motivación que resulta exigible para justificar una denegación de la nacionalidad española por residencia fundada en razones de orden público o interés nacional cuando la misma se desprende de datos o informes considerados confidenciales por razones de seguridad nacional. Después de citar las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2004 (recurso 2654/2000) 17 de enero de 2006 (recurso 1615/2000), 22 de julio de 2011 (recurso 1360/2009), 22 de diciembre de 2011 (recurso 775/2010) y 22 de julio de 2016 (recurso 3635/2014) señala que esa jurisprudencia puede sintetizarse en lo siguiente:

*"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"*

En este caso se considera que la denegación está debidamente motivada ya que a diferencia del caso analizado en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021 (recurso 8385/2019) en el que se trataba de un supuesto en que sólo constaba un informe del Ministerio del Interior en que se indica que no sería conveniente que se le facilitara la nacionalidad por razones de seguridad nacional, aquí el informe transcrito en parte en la resolución recurrida, existe una explicación suficiente, razonada y concreta respetando al mismo tiempo las razones de seguridad nacional que exigen proteger determinada información. Así se indica que se tiene constancia de su colaboración con los Servicios de Inteligencia marroquíes desde el año 2010, cuando mantuvo contacto con el Jefe de los mismos, e informaba de los ámbitos del Frente **Polisario** y colonia marroquí residente en España. Se precisa que los datos del informe incorporado a la resolución que deniega el asilo no se refieren a datos de 2010 tal como afirma la parte actora sino lo que dice es que desde 2010 se constata que existe una colaboración con los servicios de inteligencia de Marruecos, lo que es muy distinto.

Pues bien, a tenor de lo expuesto, la Administración ha expresado los hechos que afectan al orden público o interés nacional que se imputan al recurrente en los que se basa la denegación de la nacionalidad, no habiendo justificado la actora la buena conducta cívica, que 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.

**QUINTO:** Es cierto que no consta incorporado al expediente el informe con base al cual la resolución recurrida deniega la nacionalidad española, pero el hecho es que la resolución recoge los aspectos esenciales. Si consideraba la parte que los datos que se recogen en la resolución recurrida y en base a los cuales se denegaba la misma no eran suficientes, ha tenido oportunidad de solicitar la incorporación de ese informe en términos compatibles con la confidencialidad del documento mediante la interposición de un recurso de reposición ante el Ministro de Interior contra la resolución denegatoria de nacionalidad y también en este recurso contencioso-administrativo mediante la solicitud de ampliación del expediente administrativo antes de presentar la demanda o mediante la solicitud del recibimiento a prueba en el escrito de demanda. No ha hecho uso de esos trámites procesales, por lo que no puede estimarse su alegación de indefensión al haber tenido oportunidad de solicitar se incorporara ese informe o extracto de modo compatible con la confidencialidad del mismo.

En cuanto a la falta de trámite de audiencia antes de que se dictara la resolución que deniega la nacionalidad conforme al artículo 82 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo, al basarse en un informe que por primera vez se menciona en la resolución que deniega la nacionalidad española por razones de orden público y que la parte desconocía. Ello no determina que se deba estimar su pretensión que es la que se conceda la nacionalidad española, ni tampoco la retroacción del expediente al momento inmediatamente anterior a dictarse la resolución recurrida al objeto de que presentara alegaciones dado que por una parte no se trata de un procedimiento sancionador y lo que alega la parte es que esa falta de audiencia permite considerar que la resolución es arbitraria, lo que no comparte esta Sala dado que aunque de forma parca, se dan razones de orden público que permiten considerar que no procede conceder la nacionalidad española, habiendo además tenido oportunidad de realizar alegaciones tanto en vía administrativa mediante la interposición de un recurso de reposición y en sede judicial en el escrito de demanda.

La propuesta favorable del Juez Encargado del Registro Civil de 18 de mayo de 2023 no es vinculante y tampoco es suficiente para acreditar la buena conducta cívica en el caso de autos, pues se evacuó en la fase de instrucción sin constar en el expediente los datos referentes a su colaboración con los servicios de inteligencia marroquíes que fueron aportados una vez remitidas las actuaciones a la Dirección General de Registros y del Notariado. A ello hay que añadir que la finalidad de la entrevista realizada por el Juez encargado del Registro Civil es exclusivamente examinar si se adapta a la cultura y estilo de vida española conforme a lo previsto en el artículo 221 del Reglamento de la Ley del Registro Civil (Decreto de 14 de noviembre de 1958) hecho que no se discute en este caso.

Lo mismo cabe decir del informe del Ministerio Fiscal de 18 de mayo de 2010 en que a la vista de los documentos obrantes en ese momento en el expediente no se opone a la conclusión de la tramitación del mismo y su remisión al órgano decisor (la Dirección General de los Registros y el Notariado) al constar su residencia legal en España y que se haya adaptado a la cultura y vida española y que habla correctamente la lengua castellana, pero nada dice sobre su buena conducta cívica.

El hecho de que el informe de la Dirección General de la Policía de 29 de noviembre de 2012 no se haga constancia de los datos referidos a su colaboración con los servicios de inteligencia marroquíes desde el año 2010 a que se hace referencia en la resolución denegatoria de la nacionalidad de 10 de abril de 2019, no resulta determinante dado que el informe de la D.G.P. solo indica que no constan antecedentes nada más pero no se pronuncia sobre si procede o no conceder la nacionalidad española. El hecho de que no haya cometido ningún tipo de infracción penal, careciendo de antecedentes policiales y antecedentes penales, no excluye que pueda considerarse que no es procedente conceder la nacionalidad por razones de orden público que se indican posteriormente en la resolución recurrida.

Por último, indicar que el único efecto del retraso en resolver su solicitud de concesión de nacionalidad española es que el solicitante puede entender desestimada su solicitud por silencio administrativo y recurrir ante esta Sala esa desestimación por silencio, lo que no ha hecho, optando por presentar el recurso contencioso-administrativo una vez se ha dictado la resolución expresa.

**SEXTO:** Conforme a lo razonado procede desestimar el recurso. Las costas se imponen a la parte recurrente, conforme a la norma general del vencimiento establecida en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, al ser la sentencia desestimatoria. Se limitan a la cantidad de 1.500 euros por todos los conceptos, de acuerdo con la facultad moderadora que prevé el artículo 139.4 LJCA.

## FALLO



**DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo promovido por DON Herminio , contra la resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado por delegación de Ministro de Justicia de 10 de abril de 2019 por la que se deniega al recurrente, la solicitud presentada el 18 de mayo de 2010 de concesión de la nacionalidad española que se declara conforme a derecho en los extremos examinados. Las costas se imponen a la parte actora con el límite de 1.500 euros por todos los conceptos.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que la misma no es firme y que frente a ella cabe recurso de casación que habrá de interponerse ante esta Sala, previa consignación del preceptivo depósito para recurrir, en el plazo de 30 días, contados desde el siguiente al de la notificación de aquélla, mediante escrito en el que deberá la concurrencia de los requisitos legales establecidos en el artículo 89.2 de la LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDUC