



Roj: **SAN 1435/2016 - ECLI:ES:AN:2016:1435**

Id Cendoj: **28079230032016100251**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **20/04/2016**

Nº de Recurso: **1891/2014**

Nº de Resolución: **274/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FRANCISCO DIAZ FRAILE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN TERCERA**

**Núm. de Recurso:** 0001891 / 2014

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 04048/2014

**Demandante:** D. Fidel

**Procurador:** D. CARLOS ALBERTO DE GRADO VIEJO

**Letrado:** D<sup>a</sup>. LYSMANY SUÁREZ GONZÁLEZ

**Demandado:** MINISTERIO DE JUSTICIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

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

**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>. ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

Madrid, a veinte de abril de dos mil dieciséis.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido D<sup>a</sup> Fidel representado por el Procurador **D. CARLOS ALBERTO DE GRADO VIEJO** contra **MINISTERIO DE JUSTICIA** representada por el Abogado del Estado, sobre **NACIONALIDAD** siendo ponente el Ilmo Sr. Magistrado de esta Sección D. FRANCISCO DIAZ FRAILE.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna la desestimación presunta de la solicitud presentada en su día por la hoy parte actora en orden a que le fuera concedida la nacionalidad española por residencia.



**SEGUNDO.-** Interpuesto recurso contencioso administrativo ante esta Audiencia Nacional, después de admitirlo a trámite y reclamado el expediente administrativo se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda solicitando en el suplico la estimación del recurso.

**TERCERO.-** Presentada la demanda se dio traslado de la misma al Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que la contestara y, formalizara dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones de la parte recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a Derecho.

**CUARTO.-** Contestada la demanda, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el **12 de abril de 2016**, en el que efectivamente se votó y falló.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO .-** Se impugna la desestimación presunta de la solicitud presentada en su día por la hoy parte actora en orden a que le fuera concedida la nacionalidad española por residencia, terminando la demanda con la súplica que es de ver en autos.

**SEGUNDO .-** 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 es el caso de la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo como es el caso de los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación. Los primeros no plantean problema para su apreciación, y en cuanto a los segundos, por su propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados, precisan 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 ( art. 103 de la Constitución ), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa. Así ha declarado la sentencia de 24 de abril de 1999, citando otras muchas como las de 22-6-82, 13-7-84, 9-12-86, 24-4, 18-5, 10-7 y 8-11 de 1993, 19-12-95, 2-1-96, 14-4, 12-5 - y 21-12- de 1998 y 24-4-99, que en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados, como orden público e interés nacional, resulta excluida la discrecionalidad de la Administración, porque 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 española no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos. Por ello, la propia sentencia señala que la nacionalidad tiene la auténtica naturaleza jurídica de estado civil de la persona, por lo que su adquisición por residencia no puede confundirse con la que se lleva a cabo por carta de naturaleza, pues mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia, en que el requisito de la solicitud tiene el significado de ocasión o motivo pero no causa jurídica de la misma, la adquisición por residencia no puede concederse o denegarse sino cuando concurren las circunstancias legalmente previstas, de manera que no se trata de una concesión "stricto sensu" sino de un reconocimiento por concurrir al efecto los requisitos exigibles.

Ya en este punto interesa traer a colación ciertos apuntes jurisprudenciales a propósito de la denegación de la nacionalidad española por motivos de orden público o interés nacional. Y así, la sentencia del Tribunal Supremo de 19-6-1999 dijo lo siguiente: "El orden público y el interés nacional, como admite el propio Abogado del Estado, son conceptos jurídicos indeterminados, en cuya apreciación resulta excluida, en contra de lo que aquél opina, la discrecionalidad de la Administración, porque, según doctrina jurisprudencial consolidada ( Sentencias de 22 de junio de 1982, 13 de julio de 1984, 9 de diciembre de 1986, 24 de abril, 18 de mayo, 10 de julio y 8 de noviembre de 1993, 19 de diciembre de 1995, 2 de enero de 1996, 14 de abril, 12 de mayo y 21 de diciembre de 1998 y 24 de abril de 1999 ), la 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 solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados. En consecuencia, según hemos expresado en nuestras Sentencias de 26 de julio de 1997 y 5 de junio de 1999, el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos, salvo que por fundadas razones de orden público o interés nacional proceda denegarla, para lo cual la Administración ha de expresar los hechos en los que se basa la denegación a fin de que la Jurisdicción pueda comprobar si efectivamente aquéllos afectan al orden público o al interés nacional, lo que en este caso ha omitido la Administración, y por ello el Tribunal «a



qu» ha anulado las decisiones impugnadas y ha declarado el derecho del peticionario a la adquisición de la nacionalidad española por residencia, que le garantiza el artículo 21.2 del Código Civil, al reunir las condiciones establecidas en el artículo 22 del mismo Código, por lo que este único motivo de casación esgrimido debe ser desestimado".

La sentencia del alto Tribunal de 5-5-2000 se expresó de este modo: "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 aquella 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 aquella 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".

Por último, la sentencia del Tribunal Supremo de 12-9-2011 recogió la siguiente doctrina: "SEGUNDO.- Como hemos visto, la Administración denegó la nacionalidad española por una razón concreta, a saber, por razones de orden público o interés nacional, aplicando a tal efecto el artículo 21.2 del Código Civil, en el que se establece que " la nacionalidad española también se adquiere por residencia en España, en las condiciones que señala el artículo siguiente y mediante la concesión otorgada por el Ministro de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional ". Pues bien, como hemos dicho a propósito de un caso similar a este en nuestra reciente sentencia de 20 de junio de 2011, nadie (no desde luego el Tribunal de instancia, ni tampoco nosotros) ha pedido 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. Y eso es lo que se echa en falta en este caso, pues, insistimos, en ningún momento ha dado la Administración ningún dato que permita simplemente saber qué concreto aspecto de la trayectoria vital del solicitante (ahora recurrido en casación) es el que se revela incompatible con esa cláusula de orden público o interés nacional. TERCERO.- Tampoco este segundo motivo puede ser estimado. A una alegación similar hemos respondido en nuestras sentencias de 21 de enero, 30 de junio y 19 de julio de 2004, razonando que si la Administración creyó que debía denegar la concesión de la nacionalidad española solicitada tomando como fundamento para ello el informe que clasificado como "reservado" obraba en su poder debió dar a conocer las razones por las que creía que concurrían esos motivos razonados de orden público o interés nacional, sin que por ello experimentasen daño alguno o se pusiera en riesgo la seguridad del Estado o se comprometiesen los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional. Para justificar esa decisión de denegación no era suficiente acogerse al círculo de relaciones y a las actividades de la persona peticionaria como hizo el Acuerdo sino que con las oportunas reservas para no perjudicar otros intereses era preciso concretar en que consistían éstas y aquéllas para de ese modo facilitar a los recurrentes fundar el recurso que estaban legitimados para ejercitar y al Tribunal examinar su actividad control al que está sujeta de conformidad con el mandato constitucional establecido en el artículo 106.1 de la Constitución. En definitiva, como hemos dicho en sentencia de 17 de enero de 2006, no resulta fundada y justificada una resolución denegatoria como la que es objeto de este proceso, que ha de ser razonada según el art. 21.2 del Código Civil, invocando informes que no constan en su contenido y no pueden valorarse por el interesado ni ser objeto del correspondiente control judicial, impidiendo la tutela judicial que garantiza con carácter general el art. 24 de la Constitución".

**TERCERO** .- El demandante es natural de Cuba, nace el NUM000 -1977, está soltero, reside legalmente en España desde el 3-3-2005 (desde el 15-4-2010 tiene una autorización de residencia de larga duración con carácter indefinido), figura inscrito en el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Valencia, con



fecha de 2-12-2010 tenía acreditados 1.886 días de alta en el sistema de la Seguridad Social (en 25-11-2014 dichos días ascendían a 3.317), ha presentado las declaraciones del IRPF de 2009 y 2013, es titular de una marca ("Cubaires Bussines&Travels") inscrita en la Oficina Española de Patentes y Marcas, desde 2006 es administrador único de dos sociedades dedicadas respectivamente a asesoría jurídica y agencia de viajes, ha mantenido relaciones regulares de tipo profesional con el Consulado General de Cuba en Barcelona (entre estas relaciones el demandante se ha dedicado a la compra de tarjetas de turista, cuya compra se hacía en blanco y el recurrente tenía que rellenar y acuñar con su cuño gomígrafo oficial antes de entregarlas a los clientes), siendo de añadir que consta en su pasaporte una habilitación para entrar y salir de Cuba, si bien al parecer dicha habilitación ha sido cancelada.

Además de todo lo anterior, el Abogado del Estado ha presentado en esta sede judicial un informe del Centro Nacional de Inteligencia (**CNI**) datado el 13-3-2015 sobre el aquí demandante, en cuyo informe se puede leer lo siguiente: << -- se informa que D. Fidel reside en España desde el año 2000. Desde entonces ha dirigido un entramado empresarial de varias empresas vinculadas con agencias de viajes, asesoría jurídica y trámites documentales, relacionadas todas ellas directa o indirectamente con Cuba.

Fidel ha recibido formación en Contrainteligencia en la escuela de la Dirección General de Contrainteligencia (DGCI) Cubana Hermanos Tamayo, en la que coincidió con el hijo del actual Ministro del Interior cubano. Aunque en estos momentos no es personal activo del MININT cubano, colabora con éste a favor de intereses cubanos.

Cabe señalar que, en el año 2005, Fidel solicitó a un periodista español cercano a él la elaboración de perfiles de políticos españoles de la Generalitat Valenciana responsables de áreas de interés para los propósitos de la Inteligencia cubana (inmigración y solidaridad). Su objetivo era, tal y como él mismo manifestó, pasar esos informes a Oficiales de Inteligencia cubanos destacados en el Consulado de Cuba en Barcelona, además de enviarlos a Cuba, al objeto de que utilizaran esa información en beneficio de Cuba y en su estrategia de obtención de financiación para proyectos cubanos en España que posibilitaran la realización de acciones de influencia. La relación informativa con este periodista se mantuvo durante varios meses, obteniendo Fidel durante este periodo (a cambio de una remuneración económica) información privada, tanto personal como profesional, sobre políticos de instituciones españolas.

Así mismo, desde su llegada a España y hasta la actualidad mantiene estrechas relaciones con miembros del despliegue diplomático vinculados al Servicio de Inteligencia cubano. El mismo ha manifestado en diferentes círculos que colabora con los Servicios de Inteligencia cubanos, y varios miembros de la Dirección General de Inteligencia (DGI) cubana le señalan como "estrecho colaborador" de éstos. -- >>.

La solicitud de nacionalidad origen de la litis se presentó el 20-12-2010, habiéndose emitido los correspondientes informes por parte del Ministerio Fiscal y del Encargado del Registro Civil, justificándose por el Abogado del Estado la denegación presunta con base en el informe del **CNI** que transcribimos parcialmente más atrás.

La demanda rectora del proceso expone las circunstancias del caso, aduce que el interesado reúne todos los requisitos necesarios para la adquisición de la nacionalidad española, cita la jurisprudencia que considera de interés y termina impetrando la concesión de la nacionalidad, a cuya pretensión se ha opuesto el Abogado del Estado con el fundamento que resulta del precitado informe del **CNI**.

Pues bien, visto cuanto antecede podemos predecir en este punto la suerte desestimatoria del recurso en función del planteamiento que han hecho las partes y en contemplación del conjunto de las actuaciones de que dispone la Sala.

En el proceso han quedado acreditadas las relaciones de tipo profesional que ha mantenido el recurrente con el Consulado General de Cuba en Barcelona en virtud de la propia documentación aportada por el mismo, cuyas relaciones pueden ser consideradas en principio desde la vertiente que ofrece la propia actuación profesional del demandante al ser desde el año 2006 el administrador único de dos sociedades dedicadas respectivamente a asesoría jurídica y agencia de viajes. Por otra parte, ninguna consecuencia cabe extraer de la habilitación para entrar y salir de Cuba que consta en el pasaporte del interesado y que al parecer ha sido cancelada, siendo de notar al respecto que tanto los requisitos y efectos de dicha habilitación, como su cancelación, son aspectos jurídicos que forman parte del Derecho de la República de Cuba y en cuanto tal debían haber sido objeto de la prueba correspondiente ( artículo 281.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ), cuyo onus probandi recaía sobre la parte actora, que no ha absuelto dicha carga, por lo que ninguna consecuencia positiva para sus intereses puede extraer de la alegada cancelación de la referida habilitación para entrar y salir de Cuba que aparece en su pasaporte.



Dicho lo anterior, no puede negarse a los informes del **CNI** el valor probatorio que se desprende del artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que frente al informe del **CNI** de 13-3-2015 aportado por el Abogado del Estado tengan virtualidad suficiente para su enervación las diversas pruebas practicadas en contrario a instancia de la parte actora, tanto documentales como testificales. Es de notar que el antedatado informe del **CNI** aparece suficientemente motivado, siendo así que dicha motivación cumple las exigencias legales y ha permitido a la parte actora articular su defensa en la forma que ha tenido por conveniente, habiéndose practicado en esta sede judicial la diversa prueba propuesta por la parte recurrente en aras a la tutela judicial efectiva, de tal manera que no cabría con éxito alegar en el supuesto enjuiciado un supuesto de indefensión. Pues bien, y con abstracción de la censura que podría en su caso hacerse a la actuación administrativa objeto de impugnación al haberse amparado en la figura del silencio administrativo, el informe del **CNI** de referencia es suficientemente expresivo respecto de las vinculaciones que dice mantener el recurrente con el aparato estatal de inteligencia de la República de Cuba y al servicio de los intereses cubanos, cuya expresividad ha permitido al recurrente ejercer su derecho de defensa y a este Tribunal cumplir su función de control y revisión de la previa actuación administrativa, debiendo concluirse en función de todo ello que el grado de colaboración del demandante con los servicios del aparato estatal de inteligencia de la República de Cuba en favor de los intereses cubanos no resulta compatible con la adquisición de la nacionalidad española por razones de interés nacional, cuyas razones de interés nacional pueden hacerse valer en virtud de la soberanía nacional y al servicio de los propios intereses nacionales de España.

**CUARTO** .- El carácter presunto de la actuación recurrida, las circunstancias concurrentes en el interesado y las propias características del asunto aconsejan la no imposición de las costas en contemplación de los factores que para ello se previenen en el artículo 139.1 de la LJ.

#### **FALLAMOS**

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) No hacer una especial imposición de costas.

Contra esta sentencia puede interponerse recurso de casación, que -en su caso- habrá de prepararse ante este Tribunal en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual se remitirá, junto con el expediente administrativo, a su oficina de origen para su ejecución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO D. FRANCISCO DÍAZ FRAILE D<sup>a</sup> ISABEL GARCÍA GARCÍA BLANCO  
ANA MARÍA SANGÜESA CABEZUDO

#### **PUBLICACIÓN.-**

Una vez firmada y publicada la anterior Sentencia es entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a los autos.

Madrid a Doy fe.