

Roj: **STS 2483/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2483**Id Cendoj: **28079130062016100171**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **6**Fecha: **03/06/2016**Nº de Recurso: **149/2015**Nº de Resolución: **1304/2016**Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **INES MARIA HUERTA GARICANO**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **SAN 4354/2014,**  
**STS 2483/2016**

## SENTENCIA

En Madrid, a 3 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 149/15, interpuesto, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. **Abogado del Estado**, contra la Sentencia dictada -15 de octubre de 2014- por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, estimatoria del recurso contencioso-administrativo 494/13, deducido frente a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 21 de febrero de 2013, que denegó la nacionalidad española a D. Jose María . Ha sido parte recurrida D. Jose María , representado por el Procurador D. Antonio González Sánchez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Ines Huerta Garicano

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada en casación revoca la resolución que denegó la nacionalidad española por residencia del hoy recurrido -de nacionalidad siria y residente en Benalmádena- por razones de seguridad nacional sobre la base del Informe del Ministerio del Interior de 14 de noviembre de 2012, en el que se dice <<Conforme a datos de información confidencial que constan en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, no sería conveniente que se facilitara la nacionalidad española al mencionado anteriormente por razones de seguridad nacional>> .

En ella constan los siguientes datos: 1) El solicitante -nacido en Siria el NUM000 de 1977- instó la nacionalidad por residencia el 14 de diciembre de 2011; 2) Reside legalmente en España desde el 4 de junio de 2001; 3) Inscrito en el Padrón municipal de Benalmádena, tiene cotizados a la Seguridad Social, como autónomo, 2.803 días (desde el 24 de mayo de 2002 al 1 de febrero de 2007), estando al corriente en el pago de las cuotas; 3) El Ministerio Fiscal no se opuso a la concesión de la nacionalidad y el Magistrado-Juez, encargado del Registro Civil, no informó desfavorablemente la solicitud, haciendo constar -Auto de 13 de febrero de 2012, por el que elevaba las actuaciones a la dirección General- que había comprobado personalmente que el <<solicitante estaba adaptado/a a la cultura, estilo y costumbres españolas, pudiendo considerarse como un/a español/a más>> ; 4) En Informe de 14 de noviembre de 2012, base de la resolución denegatoria consta lo que se ha transcrito más arriba; 5) El Abogado del Estado, con su contestación a la demanda, aportó un nuevo informe, <<a modo de ampliación de aquel de 14-11-2012. En este nuevo informe de 4-10-2013 se lee esto: "de las investigaciones practicadas en el marco de la prevención del terrorismo de carácter yihadista, se ha podido constatar como el referido ha mantenido estrecha relación con elementos radicales islamistas sobradamente conocidos, alguno de ellos incluso condenado judicialmente en España por colaboración con organización terrorista. Dichas investigaciones ponen de manifiesto el marcado perfil extremista del citado y su proximidad a las tesis propias del islamismo más radical, motivos por los que no se considera conveniente la



**concesión de la nacionalidad española**>> ; 6) En la fase de prueba <<han aflorado otros dos informes emitidos por el Ministerio del Interior, uno datado en 28-11- 2013, que reitera literalmente en lo que ahora importa aquel de 14-11-2012 que sirvió para motivar la resolución combatida, y otro anterior de 31-5-2012 donde no constan datos desfavorables a la concesión de la nacionalidad".

Con base en estos datos, la sentencia afirma que <<ninguno de los informes policiales a que aludimos más atrás cumple los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para justificar la denegación de la nacionalidad por motivos de orden público o interés nacional pues se limitan de forma genérica o bien a invocar razones de seguridad nacional o bien imputar al recurrente una condición de islamista radical, pero no expresan hecho alguno concreto en que basar aquellas razones de seguridad nacional o la referida imputación de extremismo islamista, **de modo que la decisión de denegar la nacionalidad española se ve así privada de sustento al carecer de la necesaria motivación o justificación**....." .

**SEGUNDO** .- El Sr. Abogado del Estado preparó recurso de casación contra la precitada Sentencia ante la Sección Tercera de la Sala de la Audiencia Nacional, emplazando a las partes para que comparecieran ante esta Sala del Tribunal Supremo, y, elevando las actuaciones, tuvieron entrada en el Registro del Tribunal el 16 de enero de 2015.

**TERCERO** .- Personado el recurrente, formalizó escrito de interposición, fundado en el art. 88.1.d) LJCA : <<Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate>>, y articulado en un único motivo, por infracción del art. 21.2 del Código Civil y por valoración arbitraria de la prueba.

**CUARTO** .- Admitido a trámite, se confirió traslado a la parte recurrida que presentó escrito de oposición al recurso.

**QUINTO** .- Concluidas las actuaciones, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 31 de mayo de 2016, teniendo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El motivo del recurso del Abogado del Estado es básicamente, la arbitraria valoración de la prueba por la Sala de instancia al entender que la decisión administrativa no estaba motivada porque el informe inicial del Ministerio del Interior y el ampliatorio de 4 de octubre de 2013, carecen de concreción, sin que en ellos conste dato alguno que avale sus afirmaciones. Además, recuerda, no existe un derecho a obtener la nacionalidad. Valoración arbitraria que, aparte de generar indefensión, conduce a la infracción del art. 21.2 C. Civil que faculta al Ministerio de Justicia a denegar la nacionalidad <<por motivos razonados de orden público o interés nacional>>.

La parte recurrida se opone reiterando, básicamente, sus alegaciones impugnatorias de la demanda: no es discrecional para la Administración denegar la nacionalidad cuando concurren los requisitos legalmente previstos; no existen datos documentados que avalen los informes, ni el tipo de investigaciones u órganos que la realizan.

Constituye una constante y consolidada doctrina jurisprudencial que la valoración de la prueba compete en exclusiva al Tribunal de instancia, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por el Tribunal de casación puesto que no existe, como motivo de casación, la errónea valoración de la prueba.

Sólo, excepcionalmente, cabrá la revisión de la prueba en sede casacional, si se invocan alguna de las vías **taxativamente** concretadas por la jurisprudencia para posibilitar dicha revisión: 1) Que se alegue quebrantamiento de las formas esenciales del juicio que haya producido indefensión en relación con la proposición o práctica de una prueba; 2) Incongruencia o falta de motivación de la Sentencia; 3) Que se alegue infracción de una norma que deba ser observada en la valoración de la prueba, ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o, de las reglas que disciplinan la carga de la prueba o la formulación de presunciones; 4) Que se alegue -y acredite- que el resultado de esa valoración es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad.

Desde esta premisa, hemos de partir también del hecho incontestable, en contra de la opinión de la parte recurrida, de que el otorgamiento de la nacionalidad española por residencia no es <<...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 >> ( sentencia de 15 de diciembre de 2004, casación 1876/01 ), o, como reiteramos en nuestra



sentencia de 23 de febrero de 2011 (casación 2911/07): <<el otorgamiento de ésta **en modo alguno puede ser considerado como un derecho del particular**, sino, como antes hemos dicho, como el otorgamiento de una condición, la de nacional, que constituye una de las más plenas manifestaciones de la soberanía de un Estado, no en vano la nacionalidad constituye la base misma de aquél, que conlleva el reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones y que en todo caso puede ser negado por razones de orden público o interés nacional" .

La valoración de la prueba exige examinar en su conjunto todo el material probatorio para que, en virtud del principio de libre valoración, quepa extraer unas conclusiones conectadas con la realidad analizada, sin que pueda prescindirse de datos -lo que harían arbitraria la valoración- que contribuyen, indiciariamente, a dar verosimilitud a los informes con base en los cuales la Administración, como depositaria de la defensa de la "seguridad nacional", tiene la facultad (y la obligación), de ponderarlos a la hora de reconocer la nacionalidad, con las trascendentales consecuencias que en todas las esferas, no solo del solicitante, comporta.

Los motivos por los que le fue denegada la nacionalidad -"razones de seguridad nacional"- traían causa en un Informe del Ministerio del Interior de 14 de noviembre de 2012 (posteriormente ampliado) en el que se decía que <<de las investigaciones practicadas en el marco de la prevención del terrorismo de carácter yihadista, se ha podido constatar como el referido ha mantenido estrecha relación con elementos radicales islamistas sobradamente conocidos, alguno de ellos incluso condenado judicialmente en España por colaboración con organización terrorista. Dichas investigaciones ponen de manifiesto el marcado perfil extremista del citado y su proximidad a las tesis propias del islamismo más radical, motivos por los que no se considera conveniente la concesión de la nacionalidad española>> (documento 1 adjuntado a la contestación de la demanda) .

Dada la naturaleza de las investigaciones -prevención del terrorismo yihadista-, **difícilmente puede exigirse a dichos informes datos ampliatorios o una mayor concreción que no comprometan la actuación de prevención antiterrorista.**

Dado el planteamiento del recurso de casación en el que el Abogado del Estado funda esa valoración arbitraria de la prueba que denuncia, **únicamente**, en el contenido del informe que la Sala ha considerado insuficientemente motivado (prescindiendo de otros datos obrantes en el expediente que indiciariamente contribuirían a reforzar el contenido de dichos informes), han de permanecer extramuros de nuestra sentencia.

Y hay que convenir con la parte recurrente que los dos informes, dado el ámbito en el que se mueven, gozan de esa mínima e imprescindible concreción para considerar justificada la decisión administrativa recurrida.

La sentencia, prescindiendo del contexto muy singular ante el que nos encontramos, se ha limitado a aplicar formalmente la doctrina jurisprudencial en orden a la motivación (por todos conocida), sin un exhaustivo examen valorativo de la realidad que subyace y que no fue contrarrestada de contrario, salvo con meras alegaciones (el informe favorable del Fiscal carece de virtualidad pues se emite sin conocer esa información. Tampoco el hecho de que existiera un informe anterior de la Policía de 31 de mayo de 2012 en el que se decía que no constaban datos desfavorables, impide que, con posterioridad, pueda disponerse de otra información, pues la realidad es cambiante), lo que ha conducido a una conclusión ilógica, que no se compadece con la realidad que se trasluce de la información suministrada, con vulneración, además, del art. 21.2 C. Civil .

Queremos insistir en que la valoración de la prueba ha de ser íntegra, dentro del contexto en el que se adopta la decisión, sin olvidar que el reconocimiento de la nacionalidad española es una decisión muy trascendente -no cabe su banalización-, donde el interés del Estado y de los ciudadanos que lo integran juega un papel trascendente y prioritario respecto del interés subjetivo del solicitante, por las importantes consecuencias, de todo orden, que comporta y que trascienden de forma cualitativamente muy intensa de su mera esfera individual, quien, sin ostentar la nacionalidad y siempre que concurren los requisitos legalmente exigidos, puede seguir disfrutando de todos los derechos -muy amplios- que otorga su condición de residente legal en España.

Procede, en consecuencia, con estimación del motivo, declarar haber lugar al recurso de casación deducido por el Abogado del Estado, casando la sentencia de instancia.

**SEGUNDO** .- La estimación del recurso obliga, conforme al art. 95.2.d) LJCA , a resolver el recurso contencioso-administrativo en los términos en los que se ha planteado el debate, y, dando por reiterado cuanto se acaba de exponer en el precedente Fundamento, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 21 de febrero de 2013, que denegó la nacionalidad española a D. Jose María , cuya conformidad a Derecho se declara.

**TERCERO** .-Costas: Conforme al art. 139.2.3 LJCA , no procede efectuar pronunciamiento en materia de costas.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **PRIMERO .- HABER LUGAR** al recurso de casación número 149/15, interpuesto, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. Abogado del Estado, contra la Sentencia dictada -15 de octubre de 2014- por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Sin costas. **SEGUNDO .- Se CASA y ANULA** la precitada sentencia. **TERCERO .-DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo nº 494/13 de la expresada Sección Tercera de la Sala de la Audiencia Nacional , deducido frente a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 21 de febrero de 2013. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Octavio Juan Herrero Pina D. Jose Diaz Delgado D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.